

netaria e un contestuale aumento di quelli di natura reale; tra le molte inefficienze che caratterizzano l'azione pubblica infrastrutturale, quando è affidata — come la legge 64/1986 dispone per gli stessi interventi straordinari — al potere di proposta e alle capacità attuative di enti locali e di amministrazioni ordinarie, vi è anche l'incapacità di fruire pienamente degli apporti dei fondi strutturali.

Ne risulta confermata, dunque, la necessità di una profonda revisione di tutto il vigente sistema di azione pubblica per lo sviluppo del Mezzogiorno.

b) *La situazione del Mezzogiorno, oggi.* Benché l'intervento straordinario, particolarmente nel primo ventennio 1950-70, abbia determinato rilevanti progressi nelle condizioni ambientali e nella struttura economica e sociale del Mezzogiorno, e nonostante sensibili e rilevabili differenziazioni territoriali nello sviluppo, il ritardo che l'area meridionale presenta nel suo insieme nei confronti delle regioni forti del Paese e dell'Europa permane assai grave. Il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno, nonostante qualche recente, modesto e transitorio miglioramento, permane inaccettabilmente elevato, pari a tre volte quello del resto del Paese. Ancora più inaccettabile è la percentuale dei senza lavoro tra i giovani con meno di 30 anni di età.

L'ingente e crescente disoccupazione meridionale non può non costituire un fattore di diffusione e cronicizzazione della criminalità. Questa, a sua volta, non può non costituire un disincentivo ad investire. Questo circolo vizioso andrebbe rotto su entrambi i fronti: quello dell'ordine pubblico e quello dello sviluppo economico e sociale.

I ritmi di sviluppo che sarebbero necessari sono assai sostenuti. Ad esempio, per ridurre il tasso di disoccupazione dall'attuale 19% al 10% a fine secolo, si stima che gli incrementi di occupazione dovrebbero essere, in assenza di migrazioni, di circa 200 mila unità all'anno, tre volte maggiori di quelli registratisi mediamente nel triennio 1989-91.

Questo obiettivo risulta tanto più difficile a conseguirsi in quanto la produttività del lavoro è nel Mezzogiorno minore che nel Centro-Nord. La bassa produttività degli occupati (76% di quella del Centro-Nord) contribuisce, insieme all'elevata quota di popolazione non occupata a carico di chi lavora (che è in media di 2,3 unità per ciascun occupato nel Mezzogiorno, contro 1,4 nel Centro-Nord), a determinare il forte divario di prodotto per abitante nelle due ripartizioni (nel 1990 pari a 43 punti percentuali).

Tali divari di efficienza sono essenzialmente imputabili a fattori

ambientali; tra questi, le differenze nelle economie di agglomerazione, nella dotazione infrastrutturale, nella presenza di servizi avanzati per le imprese. Si rende quindi necessaria un'azione pubblica finalizzata a potenziare in termini straordinari e programmatici la dotazione infrastrutturale e l'offerta di servizi avanzati alle imprese del Mezzogiorno.

c) *Necessità di una riforma dell'azione pubblica.* Le difficoltà strutturali e di prospettiva che gravano sulla società meridionale sono non solo molto maggiori, ma radicalmente diverse da quelle che le altre regioni, prossime al pieno impiego, debbono affrontare. Tali difficoltà, dunque, non possono essere superate sulla base di una completa uniformità di normative e di strumenti tra le due parti del Paese, nell'assenza di una politica di programmazione e di efficaci strumenti per il controllo della quantità e della qualità della spesa.

Proprio per tener conto della specificità del problema meridionale l'intervento straordinario fu inizialmente concepito come un intervento dotato di risorse aggiuntive e predeterminate per un periodo pluriennale, non utilizzabili per scopi diversi da quelli previsti in un programma avente la stessa scadenza pluriennale, e con competenze trasferite dalle singole amministrazioni di settore ad un meccanismo operativo unitario, autonomo e responsabile, la cui azione non era assoggettata alle procedure e ai vincoli propri delle amministrazioni ordinarie.

Il progressivo appesantimento di quel meccanismo e delle istituzioni speciali preposte agli interventi, gravate nel tempo di compiti minori ed impropri, ed il venir meno, in tutto o in parte, e più compiutamente per effetto della nuova concezione dell'intervento straordinario adottata dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, di quelle caratteristiche di aggiuntività, intersettorialità e autonomia, che erano state considerate proprie di una politica speciale, sono circostanze che, unitamente al non risolto rapporto tra Stato centrale e Regioni, largamente giustificano le critiche che, sempre più numerose, hanno investito tale intervento, che si è risolto in opere di nessun rilievo strategico, spesso di scadente progettazione e di interminabile realizzazione.

Ma non per questo può essere accettata la semplicistica proposta — che si rifà peraltro a giuste ma non specifiche motivazioni connesse al ruolo abusivo e corruttore svolto anche nel Mezzogiorno dal potere partitico — di un ritorno *sic et simpliciter* all'azione delle singole amministrazioni ordinarie. Su tale azione — come confermano una lunga esperienza storica ed il sostanziale fallimento della politica

delle «riserve» di investimenti a carico del bilancio delle amministrazioni ordinarie — pesano in modo determinante le esigenze, gli interessi e la capacità di proposta e di pressione delle componenti forti dell'economia e della società nazionale, concentrate nel Nord.

D'altra parte, l'intervento ordinario è nell'impossibilità, non solo giuridico-amministrativa, ma anche tecnico-operativa di realizzare progetti intersettoriali. Questi limiti sono particolarmente evidenti nel Mezzogiorno, dove l'amministrazione statale ordinaria decentrata e gli enti locali si sono dimostrati, oltre che più deboli, molto più esposti degli organi dell'intervento straordinario al rischio di collusione con gli interessi mafiosi e col mondo degli affari illegittimi, e particolarmente inadeguati al compito di programmare, progettare e realizzare con un minimo di tempestività ed efficienza. Nel Mezzogiorno, inoltre, appaiono molto più limitate che nel Nord le possibilità che gli enti locali hanno di reperire fondi per finanziare i loro interventi infrastrutturali: generalmente minore è, infatti, l'entità relativa delle loro disponibilità di bilancio; maggiore il peso delle spese correnti; particolarmente avvertiti gli effetti della mancanza di norme volte a disciplinare i trasferimenti erariali a finalità perequativa; inadeguata la capacità di provvedere agli adempimenti richiesti per accedere alla quota di propria spettanza dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

In difficoltà nel programmare, progettare e realizzare i loro interventi ordinari, Regioni ed enti locali meridionali incontrano ancora maggiore difficoltà a provvedervi per quanto riguarda gli interventi straordinari ad essi attribuiti dalla legge 64 del 1986. I motivi sono inerenti in parte alle loro carenze di organizzazione e di capacità tecniche, in parte al contesto sociale e politico in cui debbono operare. In tale contesto tende infatti a costituirsi una formidabile convergenza tra interessi politici al consenso, interessi imprenditoriali agli appalti e alle commesse pubbliche, bisogni primari diffusi, propri di una società gravata da una relevantissima disoccupazione.

Rispetto alla strada lunga e incerta — ma che proprio per questo è necessario imboccare finalmente con decisione — della riforma dell'ordinamento dell'azione pubblica di sviluppo, la proposta referendaria di abrogazione di questo intervento straordinario non costituisce certo una scorciatoia. Come affermano gli stessi promotori dell'iniziativa, essa non porta alla istituzione di un nuovo sistema, ma a circoscrivere l'azione pubblica a quella che è *la sua attuale componente ordinaria*.

Aggiungasi che le conseguenze di un esito positivo del referendum abrogativo andrebbero ben oltre gli intendimenti manifestati

da taluni dei suoi autorevoli promotori. Questi in più occasioni hanno dichiarato che l'iniziativa mira a precludere i soli interventi straordinari di natura infrastrutturale e, quindi, non comporterebbe la cessazione del complesso dell'intervento straordinario, bensì la sua concentrazione nell'azione di incentivazione e sostegno delle attività produttive. E, invece, in caso di esito positivo del referendum, poiché la proposta di abrogazione concerne esplicitamente anche le norme (art. 1 e art. 17 della legge 64) che assicurano la dotazione finanziaria dell'intervento straordinario fino a tutto il 1993, verrebbe automaticamente meno la possibilità non solo di assumere nuovi impegni per incentivi, ma anche di procedere ad erogazioni per impegni già assunti, come nel caso dei contratti di programma.

L'esito positivo del referendum significherebbe, dunque, per i motivi finora detti, lasciare i problemi del Mezzogiorno irrisolti ed in via di aggravamento ulteriore il degrado della società meridionale.

Un intervento in funzione di pochi obiettivi strategici che, per rispondere alla specificità dei problemi del Mezzogiorno, si ispiri da un lato al principio della *diversificazione normativa ed organizzativa*, e dall'altro si dia carico della riqualificazione, del potenziamento e del supporto tecnico alle amministrazioni ordinarie meridionali, appare oggi assolutamente indispensabile.

Solo con una strumentazione finalizzata e innovativa si potrà infatti superare la situazione di impotenza in cui attualmente si trova l'azione pubblica per quanto riguarda la progettazione, realizzazione e gestione unitaria dei grandi interventi infrastrutturali di natura intersettoriale e interregionale, che costituiscono tuttora una condizione necessaria dello sviluppo e del superamento del ritardo dell'area del Mezzogiorno. Relativamente ai punti nodali dello sviluppo meridionale — sistemi idrici, reti dei trasporti, telecomunicazioni, energia — tali funzioni debbono perciò essere unitariamente demandate a soggetti pubblici, particolarmente efficienti, con competenze anche derivate, ma rigorosamente circoscritte a tali interventi e quindi non derogabili per alcun motivo. E poiché lo stato della finanza pubblica e le ragioni dell'efficienza lo impongono, il soggetto pubblico a ciò deputato dovrà ricercare, sempre che se ne determinino le condizioni, la partecipazione privata al finanziamento di tali interventi e la gestione di mercato delle relative opere e servizi. Il che ovviamente non significa che la tutela dell'interesse pubblico possa essere delegata ai privati, dovendo invece essere presidiata dal soggetto pubblico investito della competenza ad operare.

Naturalmente dovrà sussistere la necessaria autonomia tecnica e gestionale, onde evitare l'influenza degli interessi elettorali e di

parte; e dovrà essere configurato un ordinamento non soggetto agli irrigidimenti di natura burocratica.

Ciò senza nulla togliere all'esigenza di un presidio, a livello di governo, della coerenza in funzione degli interessi del Mezzogiorno, delle politiche generali e speciali.

Attraverso interventi finalizzati si dovrà incidere anche sulla situazione della pubblica amministrazione meridionale, provvedendo alla sua ristrutturazione e qualificazione al fine di evitare che essa con le sue inerzie e le sue dispersioni si ponga come un obiettivo ostacolo all'azione pubblica per lo sviluppo.

Ma la specificità del problema del Mezzogiorno e la necessaria diversificazione normativa richiedono anche che gli interventi diretti a migliorare il contesto ambientale, in cui le imprese debbono operare e la vita civile deve svolgersi, non riguardino solo le infrastrutture fisiche, ma anche quelle immateriali (per le quali l'ordinamento dell'intervento straordinario già aveva configurato normative e strutture speciali): reti scientifiche, tecnologiche, formative, di servizi finanziari e soprattutto reali, essenziali per sostenere i soggetti imprenditoriali più deboli, che, in assenza di servizi efficaci, non potranno certo accedere all'innovazione e quindi sostenere alcun confronto concorrenziale. Non si tratta soltanto di promuovere l'offerta di tali servizi, ma anche e soprattutto di garantirne la rispondenza alle reali esigenze di innovazione dei soggetti economici, sociali e istituzionali operanti nel territorio, e di favorire l'accesso agli incentivi di tali soggetti. Ed è anche e soprattutto ai fini di promozione, di garanzia e di interfaccia tra offerta e domanda di servizi, che non è possibile affidarsi esclusivamente ai meccanismi del mercato, ed è, invece, indispensabile disporre, oltre che di un intervento ordinario profondamente riqualificato, di strutture diversificate, dotate di elevate capacità tecniche e di larga autonomia e responsabilità.

* * *

Tali considerazioni erano state, del resto, anticipate nell'introduzione al «Rapporto 1991 sull'economia del Mezzogiorno», presentato a Bari il 5 luglio, con gli interventi del Presidente della Commissione interparlamentare per il Mezzogiorno sen. Luciano Barca, del Ministro per il commercio estero on. Vito Lattanzio, del nostro consigliere dott. Antonio Maccanico e del Ministro per gli interventi straordinari on. Calogero Mannino. Esso ha offerto, come ogni anno, un'ampia ricognizione dell'andamento congiunturale e dei problemi strutturali dell'economia meridionale, arricchita quest'anno di due nuovi capitoli, dedicati l'uno all'istruzione e alla for-

mazione professionale, l'altro alla diffusione della criminalità e all'amministrazione della giustizia. Nell'introduzione sono affrontati i problemi che si pongono per il Mezzogiorno nella prospettiva dell'integrazione europea, della transizione al mercato dei paesi ex-comunisti, dell'internazionalizzazione dell'economia, della crisi dell'intervento straordinario, della contestazione che investe lo Stato unitario. Soprattutto si è sottolineata l'intollerabilità di una questione meridionale ancora irrisolta a centotrent'anni dalla unificazione politica e dopo quarant'anni di intervento straordinario: da ciò l'affievolirsi del sentimento dell'unità nazionale e il diffondersi di un rumoroso populismo dialettale, che reclama, in nome di interessi locali, la liquidazione fallimentare della nostra storia unitaria. E si è detto che se si vuole che il lungo itinerario dell'integrazione con la modernità e con l'Europa non resti interrotto, la nostra storia deve continuare ad essere unitaria. Del resto, l'importanza del ruolo e delle opportunità che allo stesso Nord potranno aprirsi in Europa sarà commisurata, oltre e più che al livello di sviluppo materiale da esso raggiunto nel ristretto ambito regionale, all'impegno consapevole che saprà assumere di regione leader del progresso economico e civile dell'intera nazione.

* * *

Approssimandosi alla conclusione il ciclo di politica meridionalistica avviatosi nel 1950, oggetto di particolare attenzione nel corso dell'anno è stata anche l'analisi dell'esperienza compiuta in questi quarant'anni. In questo quadro è stata ricostruita, sulla base dei bilanci della Cassa per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, la serie storica a prezzi costanti degli impegni e delle spese della Cassa e dell'Agenzia. Da essa risulta che nei trentanove anni che vanno dal 1951 al 1989 solo in tre (1975-77) la spesa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha raggiunto l'1% del prodotto interno lordo; è arrivata allo 0,90% nella media degli anni '70, che è il periodo in cui l'attività della Cassa è stata più intensa, per poi ridursi allo 0,65% nel 1981-86 e allo 0,46% nel 1987-89, cioè negli anni durante i quali ha faticosamente preso avvio l'attività dell'Agenzia. Nell'intero periodo, il totale degli impegni (prima della Cassa e poi dell'Agenzia) è stato di 280 mila miliardi di lire 1989 e quello delle spese di 185 mila. Questi dati conducono alle sue dimensioni reali la spesa pubblica per l'intervento straordinario, peraltro in parte sostitutiva anziché aggiuntiva rispetto a quella delle amministrazioni ordinarie.

Ai fini della *valutazione complessiva dell'esperienza di intervento*

straordinario se ne è analizzata l'evoluzione nel tempo. Si è ricordato che l'idea iniziale di tale intervento è stata quella di un programma straordinario di «preindustrializzazione», cioè di interventi di trasformazione agraria e di infrastrutture, la cui realizzazione avrebbe dovuto creare dal lato dell'offerta le economie esterne, e dal lato della domanda le condizioni di mercato, per lo sviluppo della produzione industriale nell'area. Ora, se fu un errore credere che la domanda addizionale che sarebbe stata attivata dalla spesa pubblica aggiuntiva avrebbe potuto essere soddisfatta da produzioni localizzate nel Mezzogiorno, non fu invece un errore affidare la realizzazione del programma ad un ente, dotato di larga autonomia, assegnatario di un finanziamento pluriennale utilizzabile con grande elasticità e integrabile con il ricorso al mercato finanziario e ai prestiti esteri, titolare di competenze intersettoriali. E non fu un errore, a partire dalla fine degli anni '50, per trattenere nel Mezzogiorno una maggiore quota degli effetti di domanda prodotti dall'intervento e per accelerare i tempi dello sviluppo, affiancare all'azione in campo agricolo e infrastrutturale un sistema di misure per l'industrializzazione di notevolissima ampiezza e articolazione. Gli effetti di tale sistema cominciarono a manifestarsi solo dopo il 1960 e divennero particolarmente rilevanti solo negli anni a cavallo del 1970, fino all'improvviso e fortissimo rialzo dei prezzi del petrolio e delle materie prime nel 1973-74, cui fece seguito nel 1979 un nuovo rincaro. Le prospettive dell'industrializzazione risentirono pesantemente della crisi degli anni '70; il Mezzogiorno non partecipò che limitatamente e in ritardo sia al profondo rinnovamento tecnologico e organizzativo del sistema industriale nazionale, sia alla ripresa che ne seguì a partire dal 1983-84. A ciò concorre la crisi dell'intervento straordinario, latente fin da quando, all'inizio degli anni '70, si era posto il problema della sua coesistenza con le Regioni a statuto ordinario di nuova istituzione, ma che divenne manifesta a partire dal 1980, quando, scaduta la vecchia normativa e sciolta la Cassa nel 1984, si dovette attendere il 1° marzo del 1986 per la promulgazione di una nuova disciplina organica dell'intervento straordinario, e altri quattro anni per l'emanazione della normativa secondaria che la rendesse operativa. L'applicazione di tale normativa è risultata, come la SVIMEZ ha in più sedi e in più occasioni documentato, fortemente deludente. Ma, nonostante le molteplici difficoltà nel Mezzogiorno in questo quarantennio, sono straordinariamente migliorate le dotazioni ambientali e i livelli di benessere e si sono formati nuclei di nuove imprese moderne. Malgrado il suo progressivo scadimento nel corso degli ultimi venti anni, l'intervento straordinario non è stato, dun-

que, così sterile di effetti come ripetono i suoi critici frettolosi e i suoi sommari giustizieri. Ciò non toglie che il ciclo di interventi apertosi nel 1950 oggi è da considerarsi concluso. Nuove vie sono da percorrere per raggiungere il traguardo dell'unità reale del Paese: e la SVIMEZ è pienamente impegnata a definirne la direzione.

Nel campo delle *ricerche giuridico-legislative*, si ricorda che nell'anno si è avuta la pubblicazione del volume «La nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno», che è stato oggetto, il 5 marzo a Roma, di una tavola rotonda cui hanno partecipato l'allora Ministro per il Mezzogiorno prof. Marongiu, il Presidente del Consiglio di Stato dott. Crisci, il prof. Cassese e l'avv. Annesi, curatore e autore del saggio introduttivo del volume.

È proseguito inoltre l'impegno per il «Dizionario del Mezzogiorno», curato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati e dalla SVIMEZ e coordinato dall'avv. Annesi e dal dott. Corso. Il Dizionario giuridico, articolato in 45 voci, concerne gli organi, gli istituti normativi ed i procedimenti previsti e disciplinati dalla vigente normativa sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ogni voce, in particolare, contiene una prima sezione, di carattere introduttivo e definitorio; una seconda sezione, illustrativa della specifica disciplina normativa; una terza sezione, dedicata ad osservazioni sulla esperienza applicativa e sulla prevedibile rispondenza della normativa alle esigenze che il legislatore ha inteso soddisfare. Completano ogni voce l'indicazione delle leggi e dei provvedimenti ad essa relativi e una nota bibliografica.

È altresì proseguita la ricerca su «L'efficienza delle strutture e delle procedure dell'intervento straordinario e i rapporti con le Regioni», nell'ambito del Progetto finalizzato-CNR per l'organizzazione ed il funzionamento della pubblica amministrazione. La ricerca è dedicata: all'esperienza delle amministrazioni speciali nello Stato liberale; all'analisi della disciplina legislativa e regolamentare degli apparati amministrativi e del loro funzionamento; alla rassegna di giurisprudenza, dal 1950 ad oggi, in tema di intervento straordinario; all'analisi delle procedure dell'intervento straordinario.

È stata aggiornata la raccolta, curata dalla SVIMEZ su incarico della Corte dei Conti, dei provvedimenti successivi al TU approvato con D.P.R. n. 218 del 1978 e relativi a riserve di investimenti per il Mezzogiorno.

La SVIMEZ ha infine collaborato con l'Osservatorio per le metodologie e l'innovazione e Centro di documentazione ISTAT-CNR (coordinato dai proff. Cassese, Rey e Merloni), con una indagine sull'Ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

(«monitoraggio» su tipologia degli atti amministrativi prodotti, «letteratura grigia» e fonti bibliografiche significative sull'amministrazione in oggetto).

Nell'ambito delle *ricerche di econometria, demografia e statistica* si segnala lo studio sulla congruità dei criteri adottati in sede CEE per la delimitazione delle aree destinarie di aiuti pubblici allo sviluppo, studio che richiama l'attenzione sul fatto che gli indicatori statistici di sviluppo regionale adottati dalla Comunità per decidere sull'ammissibilità degli incentivi, inglobano gli effetti diretti e indiretti, di reddito e di occupazione, generati, soprattutto nel settore terziario, dal trasferimento interregionale di risorse a carico della finanza pubblica, trasferimento che nel Mezzogiorno è di rilevante entità. Quegli indicatori, pertanto, risultano largamente inidonei a misurare l'effettivo sviluppo della base produttiva regionale. I valori che essi assumono nelle regioni meridionali riflettono i maggiori vantaggi che, rispetto ad altre regioni in ritardo della Comunità, il Mezzogiorno trae, in termini di disponibilità di risorse, ma non per questo in termini di capacità autonoma di sviluppo produttivo, dall'essere parte di un sistema che si è finora concesso il lusso di ingenti e sistematici disavanzi pubblici, destinati di fatto a finanziare i consumi piuttosto che la formazione di capitale. Lo studio mostra altresì che altri indicatori, più idonei ad esprimere l'effettivo sviluppo produttivo, collocherebbero le regioni meridionali molto più in basso nella graduatoria delle regioni in ritardo della Comunità.

Nel 1991 è continuato l'impegno per l'aggiornamento e la revisione, sulla base delle nuove serie di contabilità nazionale, del vecchio modello biregionale dell'economia italiana, con l'obiettivo di pervenire a un nuovo modello, in cui la parte biregionale limitata al settore reale sia integrata dalla considerazione, necessariamente a livello nazionale, del settore fiscale. Ciò dovrebbe consentire di valutare, oltre che l'importanza della disaggregazione biregionale per la corretta interpretazione dell'andamento dell'economia italiana, anche gli effetti della politica fiscale sull'economia reale delle due parti del Paese.

Un'indagine è stata condotta sulle condizioni alle quali è sembrato potersi attribuire, nel contesto della situazione generale del nostro Paese, un'importanza rilevante nella formazione della qualità della vita della popolazione. Esse sono: 1) Condizioni igienico-sanitarie, 2) Condizioni abitative, 3) Istruzione, 4) Disponibilità di servizi e infrastrutture, 5) Informazione, cultura e tempo libero, 6) Degrado ambientale, 7) Malessere sociale. Sulla base di 43 indicatori statistici, si sono costruiti indici sintetici per ciascuna delle sette

componenti sopra elencate e si è quindi determinato l'indice generale della qualità della vita. In base a tale indice, il livello della qualità della vita nel Mezzogiorno risulta inferiore del 28% rispetto a quello del Centro-Nord; il *gap* risulta più contenuto rispetto a quello, pari al 43%, relativo al prodotto pro capite. Il divario a sfavore del Mezzogiorno è particolarmente grave per il grado di malessere sociale, nel cui ambito influisce pesantemente l'elevato livello raggiunto dalla criminalità; gravi risultano anche i divari nelle condizioni abitative e nella disponibilità di servizi e infrastrutture. Più contenuto è invece il divario nel campo dell'istruzione e nelle condizioni igienico-sanitarie, e meno accentuato il livello di degrado ambientale.

Note informative sono state predisposte sul sistema della formazione professionale regionale nel Mezzogiorno (sulla base di dati ISFOL), nonché sulle differenze Nord-Sud nei bilanci delle famiglie nell'anno 1989 (sulla base di un'indagine della Banca d'Italia) e si è collaborato con il Centro Studi Confindustria per l'elaborazione di una nota sulla situazione e le prospettive dell'economia meridionale, pubblicata nei «Quaderni d'Istituto» CSC Ricerche. È stato infine rivisto e predisposto per la stampa il testo finale della ricerca, coordinata dal prof. E. Wolleb, già segnalata nella Relazione dello scorso anno, sull'economia delle regioni in ritardo della Comunità Europea.

Nell'ambito delle *ricerche di economia industriale*, si segnala un'analisi dello sviluppo industriale delle regioni meridionali negli anni ottanta, dalla quale è emerso: che il progresso registrato dall'apparato industriale meridionale nel decennio considerato è il risultato di un andamento sostenuto dei settori ad elevata intensità di capitale e di un sostanziale ristagno di quelli più tradizionali; che il divario di produttività con il Nord è diminuito; che la flessione dell'occupazione, se ha interessato soprattutto le imprese di maggiori dimensioni, riflette anche una accelerata espulsione dal mercato di micro-imprese non competitive; che l'aumento del livello medio di efficienza non è stato accompagnato da un'espansione del sistema industriale; che, mentre nelle regioni meridionali adriatiche più elevata è stata la crescita produttiva e migliore la capacità di tenuta dell'occupazione, nelle regioni tirreniche, e soprattutto in Campania, l'andamento è stato invece complessivamente molto più sfavorevole.

Oggetto di particolare attenzione è stata anche la prospettiva dell'unione monetaria europea, che in presenza di un'inflazione interna non ancora domata e che rischia anzi di riaccendersi, ci impone politiche di bilancio e monetarie che potrebbero riflettersi negativamente sulle possibilità di sostenere la formazione di capitale sociale e

produttivo nel Mezzogiorno. Un ulteriore motivo di incertezza deriva dalla politica comunitaria che tende, in nome della tutela della concorrenza, a limitare sia il ventaglio sia l'area territoriale di applicazione degli incentivi nazionali allo sviluppo regionale. L'obiettivo della «coesione» tende inoltre ad essere riferito soprattutto alle regioni della Comunità, appartenenti a paesi che nel loro complesso sono meno sviluppati dell'Italia, e quindi solo limitatamente al Mezzogiorno. Il sostegno comunitario al Mezzogiorno risulta ormai in competizione anche con quello destinato ai processi di avvio all'economia di mercato nei paesi ex-comunisti o allo sviluppo dei paesi mediterranei extracomunitari: paesi, sia gli uni che gli altri, dai quali traggono origine crescenti flussi di immigrazione nella Comunità e verso i quali vi è un evidente interesse politico ad instaurare rapporti di cooperazione. In questo quadro, a partire da una rassegna critica dei risultati di alcune delle principali ricerche condotte sul tema negli ultimi anni, si è tentata la valutazione dei fattori che, con la costituzione del Mercato Unico Europeo, risulteranno nel prossimo futuro più rilevanti ai fini della competitività dei settori e delle singole imprese, nonché della loro presenza nel sistema industriale meridionale. I fattori destinati ad assumere un ruolo strategico sono: l'ambiente locale, inteso come un vero e proprio fattore di produzione necessario per la competizione tra sistemi-paese; l'internazionalizzazione; intesa come capacità di vendere ed investire su più mercati nazionali; l'innovazione tecnologica; la capacità delle imprese di operare in «rete». Per ciascuno di questi quattro fattori il Mezzogiorno risulta in una situazione di debolezza, che — in mancanza di adeguate politiche — rischia di riflettersi negativamente sulle possibilità di ripresa del processo di industrializzazione.

L'andamento delle iniziative e degli investimenti agevolati sia dall'intervento straordinario sia dalla normativa speciale per le aree terremotate è stato fatto oggetto di un'indagine che ha esaminato le diverse tipologie di investimenti che hanno caratterizzato le regioni meridionali negli anni '80 rispetto al decennio precedente.

Sullo sgravio degli oneri sociali nel Mezzogiorno è stato condotto uno studio da cui è emerso che sgravi contributivi e fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno hanno comportato nel 1989 un onere complessivo per lo Stato di 7.176 miliardi di lire correnti, di cui l'89% per gli sgravi e l'11% per la fiscalizzazione. Il risparmio sul costo del lavoro per le imprese meridionali che ne hanno beneficiato risulta compreso tra i 15 punti e i 25 punti percentuali. Gli occupati per i quali risultano applicati gli sgravi sono risultati essere un milione 86 mila, pari al 27% dell'intera occupazione industriale e nei

servizi vendibili del Mezzogiorno. La spesa complessiva per gli sgravi contributivi, erogata per l'intero periodo 1968-1989, ammonta a 95 mila miliardi di lire costanti a prezzi 1990 e rappresenta la parte più rilevante (64,2%) della corrispondente spesa di 148 mila miliardi, erogata per l'insieme di infrastrutture industriali, incentivi finanziari e sgravi contributivi.

Sono proseguiti nel 1991, in collaborazione con l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, l'aggiornamento della banca-dati sugli investimenti agevolati dalla legislazione sull'intervento straordinario e, in collaborazione con l'EPRC (*European Policies Research Centre* dell'Università di Glasgow), l'aggiornamento della documentazione sulle politiche di incentivazione degli altri paesi europei e sulle politiche comunitarie.

Una prima riflessione è stata avviata sulla legge 317/1991 sull'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese, che equipara le regioni meridionali, nella maggiorazione dell'agevolazione, alle zone di declino industriale del Centro-Nord e che cancella la riserva a favore del Mezzogiorno della precedente normativa e la devoluzione all'intervento straordinario di fondi riservati non utilizzati.

Nell'ambito delle *ricerche economico-territoriali*, è stato realizzato, su richiesta del Comitato di Coordinamento tra i Concessionari degli interventi di ricostruzione a Napoli, lo studio *Aspetti economici del programma di ricostruzione ex L. 219/1981 - Titolo VIII*. Lo studio si è articolato in tre parti, dedicate rispettivamente: 1) alle risorse finanziarie destinate agli interventi ed al loro stato di attuazione; 2) all'analisi dei costi globali ed unitari delle opere, in particolare di quelle previste dal «programma originario» di ricostruzione (20.000 alloggi e relative opere di urbanizzazione); 3) ad alcune considerazioni generali sulle indicazioni che possono trarsi dalla esperienza di Napoli. In particolare si è mostrato che i costi tecnici medi per alloggio del recupero edilizio, inclusi quelli per le opere di urbanizzazione primaria, non sono stati superiori ai costi della nuova edificazione di quartieri residenziali. Dall'analisi condotta su 10 cantieri campione è emerso inoltre che il coefficiente di attivazione diretta di occupazione degli interventi di recupero e riqualificazione è di oltre un terzo superiore a quello dell'edilizia di nuovo impianto e circa doppio di quello delle opere infrastrutturali. Dallo studio sono anche risultate confermate alcune delle condizioni che in diverse occasioni la SVIMEZ ha indicato come indispensabili affinché un'azione pubblica di riqualificazione urbana e metropolitana abbia successo: la necessità che gli interventi siano coordinati attraverso un piano unitario, di scala territoriale adeguata e costantemente aggiornato,

che permetta di valutare preventivamente gli effetti degli interventi stessi sull'ambiente urbano e di decidere tempestivamente eventuali azioni correttive o integrative; la necessità, ai fini di un'attuazione più rapida e coordinata degli interventi, che essi siano gestiti da una struttura tecnica ad hoc, sottratta alle conseguenze della instabilità dei governi, centrali e locali, e operante in un contesto di certezza e di rigoroso rispetto delle regole; la necessità di prevedere forme efficienti di gestione delle opere realizzate.

Si è inoltre avviata una prima riflessione sui problemi attuativi della riforma degli enti locali (legge 142/1990) per la parte relativa all'istituzione dei governi metropolitani e si è raccolta una documentazione aggiornata sulle metodologie di delimitazione delle aree metropolitane. Ciò ha consentito di contribuire, con una nota di commento e di analisi, alla ricerca promossa dal CESEC di Milano su «La definizione delle aree urbane e metropolitane in Italia: metodi, fonti statistiche e una proposta operativa», e di partecipare al convegno organizzato dall'AISRE a Venezia, con una relazione su *Metodi di delimitazione delle aree metropolitane: esperienze precedenti e una proposta*.

Una relazione *Città, innovazione, sviluppo del Mezzogiorno* è stata presentata alla seduta inaugurale, tenutasi presso l'Università di Messina, della XII Conferenza Nazionale dell'AISRE di Taormina (21-24 ottobre) e si è collaborato al progetto AREMM (*Atlas en Réseau des Espaces Méditerranéens Multimedia*) della Commissione CEE.

Per quanto riguarda le *ricerche sull'agricoltura*, l'attenzione è stata rivolta soprattutto a quegli effetti di ridimensionamento del volume complessivo della produzione che sembrano emergere a seguito delle difficoltà, per una prevalente parte dell'agricoltura meridionale, di comprimere i costi e di far fronte alla riduzione del sostegno comunitario e all'accresciuta concorrenza dei nuovi stati membri della CEE e dei paesi terzi. Mentre gli orientamenti produttivi tradizionali sono così avviati in molte zone verso una progressiva contrazione, stenta ad aversi, da parte di orientamenti e sistemi produttivi nuovi, maturazione di capacità di espansione compensative. Per il volume complessivo della produzione agricola del Mezzogiorno si prospetta, quindi, un andamento nei prossimi anni decrescente. Per il reddito agricolo può attendersi, come effetto composito della diminuzione della produzione e dei minori prezzi, una riduzione non lieve.

Per quanto riguarda la politica agricola comunitaria, una più specifica attenzione è stata rivolta: alle crescenti limitazioni della garanzia di collocamento e di prezzo dei principali prodotti agricoli e alla

misura in cui ne sono risultati penalizzati i prodotti mediterranei; alla progressiva applicazione alla Spagna e al Portogallo delle regole e dei dispositivi dell'organizzazione comunitaria dei mercati agricoli e alla prospettiva di concorrenza che ai prodotti mediterranei del Mezzogiorno ne deriva sul nostro stesso mercato interno; all'impegno all'ulteriore riduzione della «misura globale del sostegno» della produzione agricola comunitaria, che nel negoziato del GATT la CEE si è dichiarata disponibile ad assumere, e alla misura e ai modi in cui la riduzione potrà interessare anche i prodotti mediterranei; alle proposte di reimpostazione della politica agricola comunitaria e di compensazione del minor sostegno alla produzione con forme di diretto sostegno al reddito agricolo; alla dubbia rispondenza di tali forme di sostegno e alla scarsa efficacia che esse potrebbero avere nell'agricoltura meridionale a causa di difficoltà applicative, oltre che del divario temporale tra il loro effetto, di là da venire, e la riduzione già in atto del sostegno alla produzione; alle altre linee di intervento, di cui la reimpostazione della politica agricola comunitaria prevede il potenziamento e, in particolare, a quella degli aiuti all'adozione di tecniche compatibili con la tutela dell'ambiente.

Principale problema reso oggetto di attenzione per quanto riguarda la politica agricola nazionale è stato quello del rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura e delle modifiche previste per i criteri di riparto tra le Regioni dei mezzi finanziari ad esse globalmente assegnati, modifiche da cui potrebbe derivare un trattamento delle Regioni meridionali meno favorevole che in passato.

Nel 1991 si è anche proceduto alla verifica di fattibilità, alla progettazione e all'avvio di alcune nuove iniziative, destinate ad essere realizzate nel 1992.

Tra le iniziative avviate si segnalano le seguenti:

1) Il Rapporto sul dualismo economico-territoriale in Europa che verrà diffuso nei prossimi mesi, affiancando il tradizionale Rapporto sull'economia del Mezzogiorno. Il Rapporto, tenuto conto delle differenze strutturali delle rispettive economie, mira a confrontare i risultati delle politiche generali e di sviluppo regionale adottate nelle grandi aree europee in ritardo di sviluppo e a valutare gli effetti differenziati che su di esse hanno prodotto le politiche settoriali (essenzialmente quelle agricole) e regionali della Comunità.

2) La ricerca in collaborazione con la Società R&P di Torino sull'insediamento FIAT di Melfi. Gli obiettivi del progetto sono essenzialmente due. Il primo è di carattere «promozionale», per valorizzare, attraverso uno specifico e sistematico lavoro di documenta-

zione, l'importanza dell'iniziativa FIAT in una fase in cui tende a prevalere una rappresentazione del Mezzogiorno e della politica meridionalistica tale da scoraggiare potenziali investitori esterni. Il secondo obiettivo è quello di sollecitare i soggetti pubblici locali a svolgere un efficace ruolo di interfaccia sia con il gruppo FIAT sia con altre imprese destinate ad operare nel bacino dell'impianto; in questo quadro verranno forniti elementi di conoscenza e valutazione degli effetti economici, sociali e culturali del nuovo insediamento.

3) La rassegna mensile di informazioni economico-statistiche e giuridiche, denominata «Informazioni SVIMEZ». La rassegna comprenderà una sezione di informazioni economico-statistiche; una di informazioni giuridiche; una di allegati statistici per ognuna delle otto regioni meridionali; una, infine, di segnalazione di studi e pubblicazioni SVIMEZ.

* * *

Signori Associati,

nell'esercizio 1991 vi sono stati proventi per 3.651 milioni di lire, con una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, di 65 milioni. A tale diminuzione, dovuta per la massima parte a minori interessi attivi, ha concorso per 4 milioni la cessazione di quote associative.

Le spese sono ammontate a 3.710 milioni, con un aumento di circa 140 milioni rispetto al precedente esercizio.

L'aumento è dovuto a maggiori spese per il personale dipendente, largamente, ma non del tutto, compensate da minori spese per collaboratori e minori spese per la stampa. Le spese per il personale dipendente si sono accresciute di 397 milioni rispetto al 1990 in conseguenza, oltre che degli aumenti retributivi e delle lievi variazioni di consistenza del personale intervenute nell'anno, anche di un accantonamento di 178 milioni, cui si è proceduto per la copertura dell'ulteriore aumento del costo del personale destinato ancora ad aversi, per il 1991, con la definizione in corso dei contratti di lavoro 1991-1993.

Le spese per i collaboratori sono state minori per 115 milioni; la diminuzione è dovuta alla cessazione, o al non avvenuto rinnovo entro l'anno di alcuni rapporti di collaborazione. Quanto alle spese per la stampa, risultate minori per 130 milioni, queste sono diminuite sia per una riduzione dei costi netti delle nostre due pubblicazioni trimestrali in corrispondenza di un incremento delle inserzioni pubblicitarie, sia per la minore spesa che per altre pubblicazioni è risultata imputabile all'esercizio.

Per effetto dei suddetti andamenti dei proventi e delle spese l'e-

sercizio 1991 si è chiuso con un disavanzo di 59 milioni di lire, contro un avanzo di 147 milioni di lire nell'anno precedente.

Conto proventi e spese (lire correnti)

Componenti dei proventi e delle spese	1990	1991
Proventi		
Quote associative e contributi di enti	483.500.000	479.500.000
Contributo dello Stato	3.000.000.000	3.000.000.000
Proventi accessori	232.809.137	171.734.339
Totale	3.716.309.137	3.651.234.339
Spese		
Personale e collaboratori	2.665.548.338	2.948.064.045
Spese generali e varie	903.809.067	761.918.924
Totale	3.569.357.405	3.709.982.969
Saldo	146.951.732	-58.748.630

Si riporta qui di seguito il dettaglio delle spese:

Spese (milioni di lire correnti)

Componenti	1990	1991
Personale dipendente	1.788,9	2.186,3
Stipendi	1.072,7	1.238,5
Straordinari	17,4	14,4
Contributi	448,0	553,2
Accantonamenti quiescenza	142,5	138,7
Mensa	39,7	40,8
Formazione	15,3	16,6
Assicurazione integrativa malattia	53,3	6,1
Accantonamento per aumento costi conseguente definizione contratti la- voro	—	178,0
Collaboratori	876,6	761,7
Totale	2.665,5	2.948,0
Stampa	233,9	102,2
Affitti e canoni	345,9	366,1
Cancelleria, noleggi e manutenzione mac- chine ufficio	38,4	52,7