

COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO

Segreteria Tecnica

---=0=---

DOCUMENTO DI LAVORO N. 0000

(Riservato per uso interno)

PRIME LINEE

DI UN PROGRAMMA DI LAVORO PER IL COMITATO DEI MINISTRI
PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO E DELLE AREE DEPRESSE.

1. - Compito.
2. - Quali i fini del coordinamento ?
3. - Oltre il coordinamento, la promozione di una politica generale di sviluppo per il Mezzogiorno.
4. - Come arrivare ad un programma generale.
5. - La programmazione locale.
6. - L'elaborazione del programma generale di sviluppo.
7. - Conclusioni.

Roma, 14.7.1953

COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO

Segreteria Tecnica

-----0-----

DOCUMENTO DI LAVORO N. 0000

(Riservato per uso interno)

PRIME LINEE

DI UN PROGRAMMA DI LAVORO PER IL COMITATO DEI MINISTRI
PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO E DELLE AREE DEPRESSE.

1. - Compito.
2. - Quali i fini del coordinamento ?
3. - Oltre il coordinamento, la promozione di una politica generale di sviluppo per il Mezzogiorno.
4. - Come arrivare ad un programma generale.
5. - La programmazione locale.
6. - L'elaborazione del programma generale di sviluppo.
7. - Conclusioni.

Roma, 14.7.1958

(A/58.01)

PRIME LINEE
DI UN PROGRAMMA DI LAVORO PER IL COMITATO DEI MINISTRI
PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO E DELLE AREE DEPRESSE.

-----0-----

1. - Compito

La legge 29.7.1957 "Provvedimenti per il Mezzogiorno" attribuisce al Comitato dei Ministri speciali poteri di coordinamento tra le attività :

- di alcuni Ministeri impegnati in "opere" (agricoltura, industria, lavori pubblici, trasporti, lavoro) ;
- del Ministero delle partecipazioni statali, in particolare (o meglio delle imprese da lui controllate) ;
- della Cassa per il Mezzogiorno (e Enti specializzati di finanziamento).

Infatti, "Il Comitato dei Ministri coordina i programmi ricevuti e comunica alla Cassa ed ai Ministeri indicati..... le decisioni adottate in ordine ai programmi annuali delle opere che devono essere attuate".

Dunque, il primo compito è quello di coordinare i programmi e prendere decisioni da comunicare agli organi interessati.

2. - Quali i fini del coordinamento ?

Ma poichè per coordinare i programmi, bisogna sapere perchè coordinarli, a quale fine realizzare il loro coordinamento, ne discende lo studio degli obiettivi di una politica di coordinamento.

Infatti, non basta dire "maggiore coordinamento" se non si dice con quali criteri ispiratori e per quali fini lo si vuole.

Bisogna responsabilmente constatare che, benchè molto, moltissimo si sia finora discusso su tali fini (e da qualche parte e in molte occasioni si siano espresse opinioni preziose in proposito in modo da avere oggi un ricchissimo benchè disordinato ammontare di idee e di energie intellettuali in materia), non si sia ancora elaborato un indirizzo ufficiale di questa politica di coordinamento.

Grosso modo, una politica di coordinamento può essere caratterizzata da due atteggiamenti :

- a) un coordinamento mirante ad agire all'interno dei programmi di opere degli organi (Ministeri e Cassa) che si devono controllare. In questo caso l'obiettivo principale che si deve realizzare è che non vi siano disturbi o sfasamenti tecnici tra l'esecuzione di opere di un'Amministrazione e quella di altre Amministrazioni, che non vi siano duplicazioni di sforzi, ma un'armonica distribuzione degli stessi, etc.;
- b) un coordinamento mirante ad imprimere sulla programmazione stessa di opere un indirizzo unitario ricavato, diciamo, all'esterno di essa. Si tratta di un indirizzo politico, ricavato dallo studio dei modi più adatti per realizzare un più rapido sviluppo economico delle aree in cui si debbono effettuare le opere.

Le due direzioni non sono incompatibili fra loro. Ma è chiaro che, ove si perseguisse con tenacia e impegno la seconda, su quest'ultima si concentrerebbe il massimo sforzo da realizzare e il primo tipo di coordinamento verrebbe, per così dire, assorbito. Finora si ha l'impressione che si sia esercitato uno sforzo solo nella prima direzione e per di più con metodi e risultati non eccessivamente brillanti.

3. - Oltre il coordinamento, la promozione di una politica generale di sviluppo per il Mezzogiorno.

Il primo problema da risolvere è dunque quello di un "maggiore coordinamento", ma inteso come determinazione dei criteri ispiratori di una politica di coordinamento, soprattutto nel senso di condizionamento della programmazione stessa delle opere ad un criterio prestabilito.

Questo primo problema investe tuttavia un aspetto parziale dei compiti propri al Comitato dei Ministri, anche se leggi speciali non li definiscono. Il coordinamento di cui finora si parla, è solo il coordinamento delle attività ministeriali e della Cassa. E', per così dire, il coordinamento dell'iniziativa pubblica, e neppure di tutta perchè restano fuori le iniziative degli Enti locali.

Sembra che per applicare un intelligente e razionale coordinamento, il Comitato debba elaborare un programma generale di sviluppo del Mezzogiorno (la

Cassa è infatti un organismo finanziario esecutivo) e poter contare, per la elaborazione prima e l'esecuzione poi, sulla possibilità di ottenere la collaborazione

- della politica economica del Gabinetto nel suo complesso
- dell'iniziativa privata.

Con l'elaborazione di un programma generale di sviluppo del Mezzogiorno - le cui modalità saranno più sotto suggerite - anche la politica di coordinamento delle iniziative "Cassa-Ministeri" si chiarifica e si definisce più soddisfacentemente.

4. - Come arrivare ad un programma generale

Per elaborare un programma generale di sviluppo del Mezzogiorno, al quale ispirare la politica di coordinamento delle opere ed investimenti pubblici, prevista dall'ultima legge, occorre fare ricorso a diverse attività. Grosso modo esse possono elencarsi così :

- a) - bisogna studiare bene quale tipo di investimenti sono più "redditizi" e offrono la maggiore "fertilità", cioè quale tipo di investimenti provocano il più dinamico movimento economico di attività locali. Si sa in generale che l'investimento nei settori di "propulsione" (agricoltura, opere pubbliche e di pubblica utilità) realizzato finora ha provocato una domanda di beni e servizi soddisfatta in larga misura solo dall'apparato industriale del Nord, il quale ha pertanto beneficiato di questa politica di investimento pubblico. Se ne è dedotta l'opportunità di una politica intesa

a creare direttamente nel Mezzogiorno quelle industrie di base, capaci di soddisfare sul posto la domanda indotta dagli investimenti pubblici. D'altra parte la creazione di industrie, è molto rischiosa senza l'esistenza di un ambiente dotato di quelle opere pubbliche fondamentali capaci di rendere economica l'attività di queste nuove industrie. La questione, tuttavia, non deve rimanere irrigidita nella sua formulazione generale: non è detto che in ogni caso solo una delle due vie (pre-industrializzazione o industrializzazione immediata) sia la più efficace. Talora può essere appropriata l'una, talora l'altra soluzione. Nello stesso tempo, non basta accontentarsi di assicurare contemporaneamente investimenti nei settori propulsivi e investimenti nei settori industriali, poichè potrebbe avvenire che sia gli uni che gli altri vengano effettuati in condizioni negative (i primi, cioè, in condizioni di stimolare eccessiva ovvero esclusiva domanda al Nord, e i secondi in condizioni da essere sterilizzati dalla mancanza di "economie esterne").

Occorre invece uno stretto coordinamento tra ogni tipo di investimento ("propulsivo" e industriale). E' solo in concreto che si risolve il problema : per ogni tipo di investimento propulsivo è necessario misurarne attentamente gli effetti, studiando su quale settore e quali regioni si ripercuoterebbe l'effetto stimolatore e quale apparato è capace di soddisfare la nuova domanda. Così per ogni investimento industriale, occorrerebbe preordinare i necessari investimenti propulsivi di "ambientazione".

Anche per le previsioni di consumo addizionale nel Sud, provocato dalla maggiore occupazione, dovrebbe prevedersi una addizionale produzione meridionale. Se per quanto concerne i consumi, il coordinamento con una produzione locale è difficile, dovrebbero perfino studiarsi forme con le quali orientare i consumi

individuali, destinando le supplementari capacità di spendita dei nuovi occupati verso l'impegno preordinato di certi consumi (case, beni di consumo durevoli, etc.) soddisfacibili da una offerta meridionale, sollecitata anche da particolari facilitazioni (sgravi fiscali, migliori condizioni di acquisto).

Insomma, occorre disporre di un apparato di analisi capace di prevedere gli effetti di ogni singolo investimento e di giudicarli.

- b) - per esercitare con efficacia questa facoltà di previsione e di stretto coordinamento fra tipi diversi di investimento allo scopo di massimizzare la "fertilità" e la localizzazione meridionale, occorre poter conoscere a fondo le possibilità e le aspirazioni locali, occorre cioè fare un bilancio delle reali capacità locali di essere stimulate da qualche intervento esterno.

regionali regionali

Questo bilancio di conoscenze può essere effettuato mobilitando le forze locali a studiare le proprie risorse e capacità e a denunciarle in forma organica. Si tratta di una sorta di programmazione locale, che congiunta all'analisi centrale degli effetti, darebbe all'intero piano il carattere della pianificazione democratica, ovvero della sollecitazione "dal basso". Le caratteristiche e le forme della programmazione locale, che dovrebbe partire da ogni comune, passare per l'unità provinciale e ^{giungere infine a quella} ~~in alcuni casi anche~~ quella regionale, saranno più sotto delineate per sommi capi.

- c) - l'analisi degli effetti di ogni investimento e il bilancio delle risorse e capacità locali dovrebbero essere accompagnati da un'analisi dei

mezzi utilizzabili a livello nazionale soprattutto "privati", (e che non è stato possibile per loro natura riscontrare mediante la programmazione locale). Si tratta di sapere quali capitali finanziari (oltre quelli messi a disposizione dello Stato - "Cassa - Ministeri") possono essere messi a disposizione dell'industria privata italiana e straniera per essere investiti nel Sud.

Con le conoscenze provenienti da queste tre direzioni si potrebbe arrivare alla formulazione di un programma generale di sviluppo del Mezzogiorno, cui con dizionare il coordinamento degli investimenti pubblici e privati e la politica economica (fiscale, creditizia, commerciale) del Governo.

5. - La programmazione ^{regionale} locale

La programmazione ^{regionale} locale - risultato di un appello del Governo centrale e del Ministro per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse - alle energie locali - dovrebbe soprattutto consistere nel fornire entro un periodo determinato di tempo, indicazioni sufficienti al Comitato dei Ministri, sulle aspirazioni ^{regionali} locali, sulle possibilità di attivazione di un processo ^{regionale} locale di sviluppo, sui problemi tipici di ciascuna regione o area depressa.

- a) la sollecitazione ^{e sperimentale} comunale. Per arrivare a mettere in grado le energie di ogni area depressa di conoscere e sfruttare le risorse locali, e di suggerire spontaneamente ed autonomamente i mezzi per uno sviluppo comunitario, occorre conoscere e sperimentare più a fondo di quanto non si sia fatto finora

i metodi per provocare un processo locale di sviluppo.

Occorre cioè elaborare un programma di esperienze in zone tipiche del Mezzogiorno e delle aree depresse, la cui esecuzione potrebbe essere affidata ad Enti specializzati oltre che agli Enti amministrativi ordinari. Tale programma consisterebbe nel fornire indicazioni valide sul come generalizzare gli sforzi di programmazione economica dello sviluppo ai livelli comunali e intercomunali.^{e provinciali} Nello stesso tempo occorrerebbe coordinare e valutare le esperienze del genere finora condotte e indirizzarle a metodologie e finalità comuni.

Una volta a disposizione di esperienze locali, dai risultati positivi, viene facilitata la elaborazione di un programma di generale interessamento della vita dei comuni^{e delle province}. Vallo sforzo di sollevamento delle condizioni economiche delle ^{regioni} ~~aree depresse~~ ^{regioni depresse}.

b) la sollecitazione ^{programmazione} provinciale e regionale.

Dovrebbero porsi anche allo studio possibili forme di ^{sollecitazione} sollecitazione della vita ^{regionale} provinciale ad un programma di sviluppo. Dovrebbe cioè rientrare nel programma di sollecitazione dal basso, lo studio di come il sistema corrente di assorbimento dell'iniziativa centrale (richiesta di opere pubbliche e di investimenti) possa essere coordinato a livello ^{regionale} provinciale ad una visione di insieme delle prospettive di sviluppo della ~~provincia~~ e della regione.

Una particolare attenzione dovrebbe porsi alla creazione di zone tipiche dove sperimentare uno speciale sforzo di investimento e di concentrazione di iniziative pubbliche e private atte ad assicurare un soddisfacente livello di industrializzazione (zone industriali").

In questo quadro occorre promuovere l'analisi, la valutazione e l'eventuale coordinamento a fini comuni, di tutte le esperienze effettuate, in corso di effettuazione e progettate, di pianificazione regionale.

Anche in questo caso dovrebbe farsi largo uso di progetti pilota, che convogliano l'apprezzamento e l'interesse generale verso nuovi metodi e nuove procedure di programmazione.

6. - L'elaborazione del programma generale di sviluppo economico delle aree depresse.

L'esame dei risultati che le esperienze di pianificazione ~~comunale, intercomunale, provin-~~ ~~ziale e regionale,~~ possono offrire e la contemporanea inchiesta sui mezzi che il capitale privato italiano, europeo, e anche internazionale, può mettere a disposizione, dovrebbero consentire, in un ragionevole periodo di tempo, (p.es. dodici o sedici mesi) di avere tutti gli elementi per tracciare le linee di un programma pluriennale di sviluppo delle aree depresse, che preveda intervento congiunto :

- dell'iniziativa diretta pubblica (determinandone le caratteristiche)
- dell'iniziativa privata
- della politica economica governativa.

(Il piano potrebbe avere come primo termine il 1964 in conformità a quanto previsto dalla nuova legge sulla Cassa e alle epoche previste dal Piano Vanoni, ma potrebbe prevedere anche fasi di proroga e proiezioni più protratte nel futuro).

L'applicazione di questo piano consisterebbe nell'illuminato coordinamento di tutti gli investimenti.

Nel frattempo ci si dovrebbe mettere in grado di disporre di strumenti tecnici di analisi e di valutazione degli effetti di investimento, analisi rafforzata dalla ricognizione di fatto delle possibilità indicate nei piani provinciali. regionali -

La predisposizione degli strumenti econometrici e statistici di base è laboriosa e costosa; essa non potrebbe essere conseguita se non attraverso l'intervento finanziario di enti sollecitati dal Comitato sia per quanto riguarda l'esecuzione delle ricerche che la collaborazione degli esperti, il Comitato dovrebbe infatti assicurarsi il sostegno finanziario di alcuni Enti, come la Cassa, l'IRI, l'ENI, etc.

In attesa di poter realizzare il coordinamento delle spese sulla base di un programma di sviluppo, occorrerebbe continuare il controllo su aspet-

ti essenziali della erogazione di mezzi, senza eccedere nella erogazione stessa e senza pensare di poter fare molto diversamente di quanto finora si è fatto.

7. - Conclusioni

Si sono qui succintamente delineate le grandi direzioni del lavoro del Comitato dei Ministri. Si è cercato di tracciare l'orientamento logico di tale lavoro, piuttosto che citare quali concrete misure di azione si ha in mente.

E' compito di ulteriori approssimazioni ad un programma di lavoro concreto, la elencazione di progetti operativi che allo stato attuale non possono che essere allo studio.

Il Presidente del Comitato si varrà, per questa predisposizione del programma, di una Segreteria Tecnica che ne assicurerà anche la esecuzione. Si ha in mente anche di procedere mediante il metodo della istituzione di temporanei gruppi di lavoro funzionanti a tempo determinato, con compiti precisi e con scadenze rigide di lavoro. In questo modo si spera di allargare la collaborazione a numerosi ambienti, utilizzando e coordinando numerose energie personali, attualmente erogate in forma disorganica e individuale.

Il lavoro del Comitato e della sua Segreteria Tecnica potrà essere garantito solo dalla collaborazione effettiva di tutte le Amministrazioni espresse nel Comitato e di tutti gli Enti facenti capo a queste Amministrazioni.