

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Dipartimento di Storia Culture Civiltà

Dottorato di ricerca in Storia

Indirizzo

*Storia e geografia d'Europa. Spazi, linguaggi, istituzioni e soggetti
in età moderna e contemporanea*

Tesi di dottorato

“Tra centro e periferia”

*Istituzioni e processi di industrializzazione nella Sicilia del secondo
dopoguerra*

Presentata da
Fausto Pietrancosta

Coordinatore di dottorato
Prof.re Massimo Montanari
(Università di Bologna)

Direttore di tesi
Prof.ssa Francesca Sofia
(Università di Bologna)

XXV° Ciclo
Anno Accademico 2012-2013

INDICE

INTRODUZIONE.....	p. 5
-------------------	------

PRIMA PARTE

LE ISTITUZIONI E LA LEGISLAZIONE

I. L'INTERVENTO STRAORDINARIO IN ECONOMIA E IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI: PREMESSE STORICHE E PROFILI ISTITUZIONALI

<i>I.1 L'intervento straordinario in economia e l'avvio delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno (1945-1964).....</i>	<i>p. 14</i>
<i>I.2 Premesse culturali e contesto giuridico dell'intervento straordinario in economia.....</i>	<i>p. 31</i>
<i>I.3 «Un'associazione semi-privata comunemente conosciuta come Svimez»...p.</i>	<i>47</i>
<i>I.4 Politica, economia e società nella Sicilia del secondo dopoguerra: le riforme promosse, le promesse mancate.....</i>	<i>p. 55</i>

II. STATO E REGIONI NELLA LEGISLAZIONE D'INTERVENTO IN CAMPO ECONOMICO: ASPETTI GIURIDICI E SPAZI DELL'AUTONOMIA REGIONALE SICILIANA

<i>II.1 Collaborazione e coordinamento Stato-Regioni nelle politiche di intervento in economia: la disciplina e gli strumenti legislativi.....</i>	<i>p. 73</i>
<i>II.2 L'evoluzione della normativa per gli incentivi finanziari allo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (1947-1970).....</i>	<i>p. 92</i>
<i>II.3 L'intervento straordinario nel quadro dell'ordinamento regionale e la sua conclusione.....</i>	<i>p. 101</i>
<i>II.4 La legislazione siciliana di promozione dello sviluppo industriale (1947- 1967).....</i>	<i>p. 117</i>

SECONDA PARTE

LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E GLI STRUMENTI OPERATIVI

III. STRUMENTI E PERCORSI DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

- III.1 Pianificazione e programmazione economica: strumenti, organi e metodi attuativi.....p. 155*
- III.2 Gli anni Cinquanta: l'industrializzazione tra ispirazione meridionalista, tecnocrazia e politica.....p. 180*
- III.3 Gli anni Sessanta: la politica meridionalista all'interno della programmazione nazionale.....p. 196*
- III.4 L'inquadramento dell'intervento straordinario nella programmazione economica nazionale dalla legge 26 giugno 1965 n. 717 alla legge 6 ottobre 1971 n. 853.....p. 217*

IV. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE SICILIANA IN RELAZIONE AL PROGRAMMA NAZIONALE: FUNZIONI, INDICAZIONI, TENSIONI

- IV.1 La programmazione economica degli enti regionali a statuto speciale.p. 234*
- IV.2 La strumentazione della programmazione regionale siciliana.....p. 251*
- IV.3 La pianificazione economica regionale in Sicilia: organi, interventi, documenti.....p. 269*
- IV.4 La prospettiva regionale nella programmazione nazionale e il ruolo degli enti pubblici economici.....p. 294*

TERZA PARTE

L' AUTONOMIA REGIONALE E LO SVILUPPO INDUSTRIALE

V. LA «REGIONE IMPRENDITRICE»: DINAMICHE ISTITUZIONALI E RUOLO DELL'ENTE REGIONALE SICILIANO

- V.1 *La Cassa per il Mezzogiorno e la Regione Siciliana: tra coordinamento e "programmi speciali"*p. 303
- V.2 *Politica, economia e sistema amministrativo regionale*.....p. 317
- V.3 *Autonomia, credito finanziario e sviluppo industriale: gli enti pubblici economici siciliani*.....p. 331
- V.4 *La conclusione della politica regionale di promozione industriale e la liquidazione dell'ESPI*.....p. 365

VI. «TRA CENTRO E PERIFERIA»: LO SVILUPPO ECONOMICO SICILIANO TRA ISTANZE NAZIONALI E AUTONOMIA REGIONALE

- VI.1 *Il mancato coordinamento e i difficili rapporti tra enti nazionali e istituzioni regionali*.....p. 387
- VI.2 *Dinamiche e contraddizioni dello sviluppo economico siciliano dal 1947 alla ristrutturazione industriale degli anni Settanta*.....p. 394
- VI.3 *Il fallimento del binomio siciliano autonomia politica-sviluppo economico*.....p. 421
- VI.4 *Considerazioni finali*.....p. 434

BIBLIOGRAFIA GENERALE.....p. 438

BIBLIOGRAFIA SPECIALISTICA.....p. 454

FONTI DOCUMENTARIE E DIGITALI.....p. 461

RINGRAZIAMENTI..... p. 465

APPENDICE..... p. 466

Introduzione

In Sicilia lo strumento principale che ha caratterizzato le modalità d'intervento dei poteri pubblici in economia è stato quello della partecipazione diretta o indiretta, quello cioè della Regione che si propone come ente fautore del sostegno allo sviluppo dell'industria e successivamente come soggetto imprenditore. Le formule organizzative e gli strumenti operativi attraverso i quali si è concretizzato l'intervento regionale nelle attività economiche furono la società per azioni a partecipazione regionale, l'azienda autonoma regionale e l'ente pubblico regionale¹. La storia dello sviluppo economico siciliano nel secondo dopoguerra conferma come il ricorso allo strumento dell'ente pubblico economico sia stato molto frequente nella realtà locale alla stregua, peraltro, anche di altre Regioni d'Italia. L'articolo 14 dello Statuto speciale siciliano è stato per la Regione fonte di legittimazione della facoltà di istituzione di enti pubblici regionali, e i settori d'intervento da questi interessati sono stati molto eterogenei: fra essi si annoverano il settore dell'istruzione e della formazione professionale, quello del turismo e dei trasporti, quello dei beni culturali, fino a quello industriale². Quello delle società finanziarie è stato parimenti uno strumento spesso utilizzato; esse erano società di diritto privato, a prevalente partecipazione pubblica, costituite con legge regionale e che agivano secondo le regole del diritto privato attraverso interventi di sostegno a favore delle imprese³. Queste, di fatto, avevano lo scopo di contribuire ad uno sviluppo adeguato ed equilibrato dell'economia regionale favorendo il coordinamento fra le imprese, gli operatori

¹ Cfr. CASTRONUOVO, Salvatore, *Il settore industriale in Sicilia*, Roma, Bonanno editore, 2009, CREPAX, Nicola, *Storia dell'industria in Italia: uomini, imprese e prodotti*, Bologna, Il Mulino, 2002, RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, Sellerio, 1984-1987.

² Si vedano a riguardo BARCA, Fabrizio, *Il capitalismo italiano: storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli editore, 1999, ID., *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 2010, e BUTERA, Salvatore, CIACCIO, Giovanni, *Aspetti e tendenze dell'economia siciliana*, Bologna, Il Mulino 2002.

³ BRUNO, Niccolò (a cura di), «La disciplina delle privatizzazioni in Sicilia», *Atti del Convegno organizzato dal CERIDI (Centro di ricerca per il diritto di impresa) e dalla LUISS "Guido Carli"*, Aprile 2000, pp. 8-9.

del credito, gli attori pubblici e privati, e soprattutto indirizzando la gestione delle imprese private operanti sul mercato.

Tracce, queste, di una vicenda storica che intuivamo subito avere complesse implicazioni tali da generare la necessità di interrogarsi sul modo nel quale le istituzioni politiche hanno influito sulle dinamiche economiche siciliane nel secondo dopoguerra; per quanto noti e approfonditi siano stati infatti gli elementi caratterizzanti e i percorsi peculiari dello sviluppo economico siciliano, rimangono scarsamente approfonditi il tenore dei rapporti e i nessi politici, istituzionali ed economici tra centro e periferia, in altre parole rimane ancora parzialmente inesplorata quella parte dell'indagine inerente l'evoluzione dei processi di industrializzazione della Sicilia nel secondo dopoguerra attuata parallelamente dalle autorità regionali e dallo Stato attraverso i loro enti e strumenti. È lecito dunque chiedersi quali siano stati i tempi, le modalità, gli ostacoli e gli eventuali risultati delle azioni di pianificazione intraprese dai poteri pubblici centrali e regionali nella prospettiva dello sviluppo economico del territorio; il coordinamento delle azioni di promozione del progresso industriale si presentava in tal senso, fin dall'inizio, come una delle sfide fondamentali per un adeguato e consistente rilancio economico delle aree più arretrate del Mezzogiorno italiano; ecco che lo studio dei provvedimenti legislativi emanati sia dagli organi dello Stato che dalle istituzioni politiche locali, nell'ottica di una concreta e fattiva collaborazione fra soggetti diversi, rappresenta un approfondimento indispensabile e obiettivo primario di questo lavoro⁴. Ma quali gli indirizzi, gli strumenti, i mezzi messi in campo a tal fine? Da una rapida revisione della normativa in materia delle varie Regioni emerge come l'ente regionale siciliano sia stato quello che con maggiore frequenza abbia fatto ricorso a tali strumenti, rappresentando un unicum storico e un caso di studio di estremo interesse. A conferma di ciò secondo un censimento operato dall'Ufficio di Presidenza della Regione Siciliana nel 1968, gli enti pubblici economici regionali istituiti e formalmente operanti a quell'epoca, erano ottantasei⁵. L'ente pubblico regionale, in base alla legislazione allora vigente poteva essere costituito sia per lo svolgimento di funzioni in campo economico sia per l'esplicazione di un'attività

⁴ Si vedano CARETTI, Paolo, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel mezzogiorno: profili istituzionali*, Milano, Franco Angeli Editore, 1974, e ROMANO, Ruggiero, VIVANTI, Corrado, *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1976.

⁵ ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Relazione del Presidente della Commissione parlamentare di indagine sugli Enti regionali*, VI legislatura, Resoconti, seduta del 3 luglio 1968.

imprenditoriale che poteva concretarsi anche solamente nell'attività di finanziamento alle imprese collegate. Esso agiva mediante logiche di carattere privatistico, non risultando titolare né di autonomia normativa, né di potestà d'ordine pubblico. Dunque quali furono gli effetti concreti prodotti dai provvedimenti legislativi emanati nel periodo preso in esame sia dal Parlamento nazionale che dal Parlamento regionale? L'analisi della legislazione siciliana che va dal 1947 alla prima metà degli anni Settanta risulta in tal senso fondamentale per una corretta comprensione delle intenzioni del legislatore e delle modalità con cui esso condusse la politica economica regionale e, appunto, del ruolo svolto dalle istituzioni politiche siciliane nello sviluppo dell'economia dell'isola nel secondo dopoguerra. I processi economico-industriali messi in moto dai primi anni Sessanta costituirono in tal senso il proseguimento di una precisa linea politica delle classi dirigenti regionali e nazionali e, soprattutto, il perseguimento di una politica economica e industriale già tracciata nelle sue linee generali dalla fine degli anni Quaranta⁶. L'attività legislativa regionale in materia economica stabilì le premesse e determinò le modalità con cui si è realizzato questo sviluppo, condizionato dal percorso intrapreso dai poteri centrali attraverso l'attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con il quale, a loro volta, le amministrazioni e gli enti dello Stato hanno giocato un ruolo determinante⁷. Un attento esame delle politiche di coordinamento tra le amministrazioni e i poteri dello Stato ai vari livelli, e di come l'azione di intervento dello Stato abbia influito sull'ordinamento regionale, risulta uno dei punti fondamentali per comprendere come lo sviluppo industriale meridionale, e siciliano nello specifico, sia stato sostenuto e realizzato⁸. Gli strumenti adoperati, la loro definizione e la loro predisposizione, ma anche le modalità di utilizzo degli stessi, hanno poi svolto un'ulteriore azione di condizionamento delle dinamiche economiche sul territorio amplificando in molti casi le degenerazioni o evidenziandone i grossi limiti; è il caso della programmazione economica nazionale e della programmazione regionale per lo sviluppo industriale, i cui paralleli, e spesso ambigui, percorsi hanno comportato un'azione propulsiva per certi aspetti, ma paradossalmente inibitoria per altri. Tuttavia, come anticipato, una corretta indagine sugli sviluppi dei rapporti tra istituzioni politiche e promozione industriale tra centro e periferia

⁶ Cfr. BARCA, Fabrizio, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, cit., e CANCELLO, Orazio, *L'economia della Sicilia. Aspetti storici*, Milano, Il Saggiatore, 1992.

⁷ BRUNO, Niccolò (a cura di), «La disciplina delle privatizzazioni in Sicilia», cit., pp. 10-12.

⁸ Cfr. DANEO, Camillo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975.

nel corso del secondo dopoguerra non può che avere per oggetto l'analisi dell'azione di quegli enti che, specie in Sicilia, hanno svolto un ruolo determinante in tal senso, esplicando in campo economico le prerogative autonomiste delle istituzioni regionali. Questi furono: l'Azienda Asfalti Siciliani (AzASi), l'Ente Minerario Siciliano (EMS), l'Azienda Siciliana Trasporti (AST), l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS), l'Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia (IRFIS), la Cassa Regionale per il Credito alle Imprese Artigiane Siciliane (CRIAS), l'Ente per lo Sviluppo Agricolo (ESA), ma soprattutto l'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI)⁹.

I profili che emergono dalla conduzione di questa indagine obbligano ad intraprendere un'attenta analisi del ruolo svolto dalla Regione Siciliana come operatore della sfera economica, ovvero degli strumenti predisposti dall'istituto regionale siciliano per svolgere in maniera incisiva il proprio ruolo di soggetto imprenditore, in concomitanza con quanto metteva in opera lo Stato: così trovava esplicazione la volontà da parte del legislatore siciliano di individuare uno strumento attraverso il quale promuovere e favorire la nascita di nuovi insediamenti produttivi, oltre che l'ammodernamento tecnologico di quelli esistenti, che risaliva ad anni remoti quando, con la Legge 20 marzo 1950, n. 29, si era costituito un fondo speciale per l'acquisto di partecipazioni azionarie in società industriali. Tramite l'acquisto di tali partecipazioni, peraltro sempre minoritarie, la Regione mirava a far affluire risorse finanziarie alle società per azioni partecipate¹⁰. Alcuni anni più tardi tale Fondo speciale venne soppresso, ma le sue stesse finalità vennero affidate ad una società finanziaria appositamente costituita: la Società Finanziaria Siciliana (SoFiS Spa). Tale società, attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza, mirava a favorire iniziative riguardanti l'ammodernamento degli stabilimenti industriali e più in generale lo sviluppo dell'industria in Sicilia. La possibilità della realizzazione di tali compiti venne meno però allorché il management della So.Fi.S., cominciò a sottoscrivere partecipazioni in imprese in crisi, in funzione di salvataggio, piuttosto che in imprese in via di sviluppo, il sostegno delle quali avrebbe dovuto aiutare l'espansione industriale. Tutto ciò indusse il legislatore regionale a porre in liquidazione la So.Fi.S. e a costituire in sua vece l'Ente Siciliano per la

⁹ BRUNO, Niccolò (a cura di), «La disciplina delle privatizzazioni in Sicilia», cit., pp. 13-16.

¹⁰ Ivi, pp. 17-20.

Promozione Industriale (ESPI)¹¹. Il provvedimento adottato, la Legge regionale 7 marzo 1967, n. 18, dal titolo “Istituzione dell’Ente Siciliano per la Promozione Industriale” (ESPI), ha costituito «un provvedimento organico, oggettivamente uno dei migliori in materia nell’intera storia legislativa non solo della Regione ma di tutto il paese, che oltre a prevedere nella prima parte un articolato sistema di incentivi regionali, aggiuntivi rispetto a quelli nazionali, sulla base della competenza legislativa esclusiva spettante alla Regione in materia di industria, prevedeva nella seconda la creazione di società finanziarie a prevalente capitale pubblico anche se a struttura privata; una sorta di IRI siciliano, che attraverso un’ulteriore spinta di natura dirigista avrebbe dovuto sopperire alle carenze dell’imprenditoria privata»; è partendo da questi passaggi fondamentali che si dovrà basare un’analisi che renda conto della natura di questo ente, nello specifico, e del ruolo da esso svolto nell’immediato secondo dopoguerra¹².

Il sistema di rapporti tra istituzioni ed organi dello Stato da un lato e amministrazioni ed enti regionali dall’altro rappresentò così uno dei nodi fondamentali attraverso i quali è passata l’intera vicenda dello sviluppo industriale siciliano in un intreccio di visioni, interessi, dinamiche istituzionali, modelli economici e relativi risvolti politici e sociali che ha interessato la storia siciliana e del Mezzogiorno per tutto il secondo dopoguerra. I tempi e i modi dello sviluppo dell’economia in Sicilia furono in tal senso oggetto di studio e di dibattito, ma anche, spesso, di controversia, fra i principali centri e istituti che si proponevano di approfondire le ricerche sulle criticità insite nella crescita e sui fattori necessari all’ammodernamento del tessuto produttivo industriale a livello locale; la storia siciliana che va dal 1947 fin quasi ai nostri giorni, in questo senso, è stata caratterizzata da un modello politico-economico, quello che univa nel binomio autonomia istituzionale/sviluppo industriale, l’insieme delle vicende storiche di almeno un cinquantennio, e che è stato descritto nelle sue singole caratteristiche, ma che necessita di un ulteriore, attento e puntuale esame nel suo percorso dalle origini fino alla sua fase conclusiva¹³.

¹¹ Cfr. MAGRO, Enrico, *L’autonomia finanziaria della Regione siciliana*, Agrigento, Tipografie Sarcuto, 1997, MUSUMECI, Maria (a cura di), *Le politiche industriali di incentivazione. Il caso Sicilia*, Milano, Franco Angeli editore, 2005, PILLITTERI, Francesco, *Credito, ricostruzione e sviluppo nella Sicilia del dopoguerra (1940-1965)*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 2000.

¹² BRUNO, Niccolò (a cura di), «La disciplina delle privatizzazioni in Sicilia», cit., pp. 21-22.

¹³ Cfr. CENTORRINO, Mario (a cura di), *Problemi dell’economia siciliana. Trasformazioni produttive, rapporto con le istituzioni politiche del credito*, Milano, Giuffrè, 1986.

Contestualmente all'emanazione di provvedimenti legislativi in tema di sviluppo industriale, assistiamo quindi ad un prodursi e diffondersi di pubblicazioni ad opera di importanti associazioni e centri di studio appartenenti al mondo della cultura economica, politica e imprenditoriale, testimonianza di un forte interesse, di una specializzazione degli studi in questo settore e dell'affermarsi di peculiari visioni di politica economica, come quella meridionalista. L'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez), ebbe sin dal 1946 come obiettivo, attraverso lo studio delle dinamiche economiche nel Mezzogiorno d'Italia, proprio la predisposizione a favore delle istituzioni nazionali e locali di "programmi di sviluppo" delle regioni meridionali, per perseguire e arrivare così a realizzare l'unificazione economica dell'Italia. I contributi prodotti negli anni dagli studiosi ad essa afferenti rendono oggi l'insieme della sua documentazione bibliografica ed archivistica una fonte di ricerca straordinaria per attingere ad una notevole mole di informazioni, dati e analisi utili a capire la prospettiva nazionale con cui si lessero i problemi dello sviluppo economico e si intrapresero i tentativi di industrializzazione del Mezzogiorno e, soprattutto, il modo in cui influirono gli atteggiamenti degli esperti e delle classi dirigenti dell'epoca nei confronti dei progetti e delle azioni predisposte. I contributi scientifici che l'Associazione, con l'ausilio dei suoi contatti e delle sue collaborazioni, ha fornito nel corso dei decenni ad enti e istituzioni centrali e locali risultano essenziali per rappresentare l'insieme delle interpretazioni fornite del dualismo italiano, dei processi di sviluppo e della ricchezza complessiva in Italia e per far luce sulle proposte offerte.

I "Rapporti Svimez sull'economia del Mezzogiorno" e gli osservatori socio-economici regionali, ma anche le collane monografiche e il complesso degli studi e degli approfondimenti statistici e in ambito amministrativo si sono configurati, in tal senso, non solo come delle importanti fonti documentarie per le analisi svolte, ma soprattutto hanno permesso di offrire un punto di vista unico per la comprensione delle premesse culturali che fecero da substrato a molti degli intendimenti e degli orientamenti di politica economica in Italia fra anni Cinquanta e Settanta¹⁴. L'importanza di questa documentazione è confermata se,

¹⁴ Fra questi Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno - Rassegna della legislazione di Sabino Cassese (1965), L'intervento degli Enti locali nell'economia - Problemi giuridici di Manin Carabba (1966), Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno di Massimo Annesi (1966), Disciplina e organizzazione dei

correlata ad essa, si tiene conto anche dell'ottica non solo nazionale assunta dall'associazione nel caso di collaborazioni con importanti istituzioni e agenzie italiane e internazionali quali IRI, CENSIS, IASM, FORMEZ. Utile ai fini della ricerca risulta anche la grande attenzione dimostrata sin dall'inizio dalla Svimez agli studi inerenti la legislazione meridionalista, attraverso la pubblicazione di volumi e di commenti sugli interventi speciali e sulla produzione normativa regionale, nazionale e comunitaria. L'indagine condotta quindi, oltre all'analisi degli interventi e alla comprensione dell'incidenza degli enti pubblici siciliani sui processi di radicamento e diffusione delle attività industriali, intende prendere in esame gli studi sull'evoluzione dello sviluppo economico della Sicilia pubblicati dai più importanti centri e istituti di ricerca nel campo. Il lavoro di ricerca ha assunto in tal modo, sin dall'inizio e volutamente, una duplice prospettiva di analisi, locale e nazionale, comparando i provvedimenti regionali con le misure economiche, istituzionali e normative attuate dallo Stato a livello macro-regionale e nazionale. Dunque si è adottato un criterio di tipo comparativo, indispensabile per indagare la natura intrinseca dei rapporti intercorsi tra istituzioni centrali e poteri locali e, nel dettaglio, il tenore e le modalità del coordinamento degli interventi e delle linee di politica economica tra Governo nazionale, Cassa per il Mezzogiorno ed enti economici siciliani, attraverso un percorso di analisi che ha interessato essenzialmente tre grandi ambiti di ricerca: la legislazione e le istituzioni il primo, la programmazione economica e gli strumenti della pianificazione il secondo, l'autonomia regionale e le dinamiche dello sviluppo industriale il terzo¹⁵.

La ricerca che ne è scaturita risulta così articolata in più momenti interconnessi fra loro: lo studio delle caratteristiche storiche e dei profili istituzionali dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'analisi degli interventi giuridici e degli atti amministrativi dei poteri pubblici e parallelamente dei provvedimenti normativi e amministrativi dell'ente regionale siciliano nel quadro dell'evoluzione dell'economia siciliana tra il 1947 e il 1977, quindi l'analisi delle

finanziamenti pubblici nelle leggi per il Mezzogiorno di Fabio Merusi (1968), L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno di Valentino Giovannelli (1971), Programmazione regionale in Italia - Metodi ed esperienze di Franco Fiorelli (1979), L'intervento nelle aree metropolitane del Mezzogiorno di Salvatore Cafiero, Domenico Cecchini, Rosario La Barbera, Francesco Merloni, Paolo Urbani (1981).

¹⁵ Utile in tal senso anche la lettura di CRESCENZI, Antonella (a cura di), *I documenti di programmazione: una lettura della politica economica in Italia dal piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Roma, Luiss University Press, 2007.

visioni, delle posizioni, dei rapporti realizzatisi fra centro e periferia grazie ai contributi di enti, istituti e centri di ricerca nazionali nella disamina delle dinamiche dello sviluppo locale. Di particolare importanza si sono dimostrate quindi le fonti giuridiche in materia economico-finanziaria e industriale, la documentazione bibliografica, archivistica e statistica inerente i processi economici e le vicende politiche del periodo in esame, la documentazione dei principali istituti di ricerca nazionali sulla promozione dello sviluppo economico e industriale a livello locale, ma anche la produzione amministrativa degli enti economici da cui si è proceduto all'indagine sulla struttura e sull'operato degli enti stessi. Il complesso del patrimonio documentario e bibliografico utilizzato ha quindi permesso di approfondire tematiche di significativa rilevanza non solo per la storia siciliana e del Mezzogiorno ma anche nazionale, quali le premesse culturali dell'intervento dei poteri pubblici in economia, l'evoluzione del credito alle imprese e degli strumenti finanziari utili alla promozione dell'industrializzazione, i percorsi della programmazione economica ai vari livelli e le tendenze dello sviluppo industriale nelle diverse aree. In tal modo si è voluto offrire un punto di vista del tutto nuovo dell'accertamento delle modalità con cui le istituzioni politiche regionali siciliane, attraverso i loro strumenti operativi, hanno condizionato lo sviluppo dell'economia siciliana in un'analisi che ha inserito la realtà siciliana del secondo dopoguerra nel più generale processo di trasformazione del Mezzogiorno d'Italia; ne è scaturita un'indagine che, partendo dalla verifica della reale incisività degli interventi a livello regionale delle istituzioni autonomiste siciliane, e dei suoi organismi, ha messo in luce le modalità con cui establishment economico-finanziario, studiosi ed esperti, attraverso approfondimenti e pubblicazioni, hanno visto, trattato e descritto da una prospettiva nazionale l'attuazione degli interventi, le dinamiche di sviluppo e i conseguenti effetti strutturali sull'isola¹⁶.

¹⁶ CAFIERO, Salvatore, «La politica meridionalistica negli anni della repubblica», in D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, Roma, Unicredit Spa Economia italiana, gennaio 2008.

PRIMA PARTE

LE ISTITUZIONI E LA LEGISLAZIONE

I. L'INTERVENTO STRAORDINARIO IN ECONOMIA E IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI: PREMESSE STORICHE E PROFILI ISTITUZIONALI

L'intervento straordinario in economia e l'avvio delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno (1945-1964); Premesse culturali e contesto giuridico dell'intervento straordinario in economia; «Un'associazione semi-privata comunemente conosciuta come Svimez»; Politica, economia e società nella Sicilia del secondo dopoguerra: le riforme promosse, le promesse mancate

I.1 L'intervento straordinario in economia e l'avvio delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno (1945-1964)

La politica a favore del Mezzogiorno d'Italia fu avviata in un contesto generale di profondo disagio per la popolazione; il fenomeno dell'emigrazione transoceanica a partire dagli anni Venti, la crisi economica degli anni Trenta, l'autarchia sotto il regime fascista, e infine le devastazioni del secondo conflitto mondiale avevano, di fatto, reso ancor più grave la questione meridionale. Vi era la consapevolezza, tuttavia, che la ricostruzione nazionale fosse l'occasione per uno straordinario recupero dei livelli di sviluppo delle regioni meridionali italiane che consentisse – se non di eliminare – quantomeno di ridurre significativamente il divario tra Nord e Sud del paese. Le parole dell'allora Ministro dell'Industria Rodolfo Morandi, pronunciate il primo gennaio 1947, nel corso della presentazione del programma della Svimez – l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – confermano questa impostazione; Morandi in quell'occasione ebbe modo di affermare «che l'unificazione economica dell'Italia contemporanea avrebbe dovuto costituire il cardinale indirizzo della ricostruzione nel momento in cui si chiede al Paese, non tanto l'incremento progressivo del

sistema esistente, quanto una fondamentale riorganizzazione strutturale di esso»¹⁷. In base a tale prospettiva – sottolineava Morandi - «occorre precisamente inserire nel sistema economico del Mezzogiorno una forza viva di propulsione che possa agire con pronta efficacia. Questa non può che essere l'industria»¹⁸.

Il processo di ricostruzione nazionale dell'immediato secondo dopoguerra e l'avvio del poderoso sviluppo industriale italiano culminato col miracolo economico ebbe nella sua fase iniziale tre protagonisti assoluti: Alcide De Gasperi, Luigi Einaudi e Donato Menichella. Essi, oltre ad essere gli artefici delle fondamentali scelte ed iniziative di politica economica avviate dal 1947 in poi, intrapresero tutte le azioni e predisposero tutti gli strumenti necessari per la messa in opera delle riforme necessarie. Alcide De Gasperi, nella sua veste di guida politica e leader dello schieramento di governo, garantì una solida guida del paese lungo una linea ben tracciata e concordata con gli alleati e, con il concorso del Parlamento, un'adeguata copertura legislativa alle iniziative di politica economica. Luigi Einaudi, nella sua funzione di Ministro del Bilancio, fu protagonista delle scelte di politica monetaria e dei cambi, della bilancia dei pagamenti e della regolamentazione dei finanziamenti allo sviluppo industriale, mentre, proprio tra il 1949 e il 1950, Donato Menichella dal suo ufficio di governatore della Banca d'Italia preparava la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno¹⁹. Durante la preparazione dello schema di legge che avrebbe avviato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno Menichella si era adoperato per assicurare al progetto l'appoggio dell'*International Bank of Reconstruction and Development* guidata da Eugene Blanck, che aveva infatti annunciato la disponibilità dell'istituto a elargire cospicui prestiti all'Italia per un periodo superiore alla durata del Piano Marshall, ciò risultava necessario per garantire la disponibilità di valuta estera per consentire il pagamento delle importazioni²⁰.

¹⁷ CAFIERO, Salvatore, «La politica meridionalistica negli anni della repubblica», in D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, cit., pp. 46-47.

¹⁸ Ivi, pp. 48-49.

¹⁹ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, Atti del Convegno, Roma, Bibliopolis, 1996, pp. 51-52. Si veda anche ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo Menichella, cart. 100, Cassa per il Mezzogiorno.

²⁰ Cfr ASSO, Pier Francesco, DE CECCO, Marcello, *Potenza nazionale e commercio estero. Gli anni Trenta, l'Italia e la ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1987 e ROMERO, Federico, *Gli Stati Uniti in Italia. Il Piano Marshall e il Patto atlantico*, in BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. I, *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

La Banca d'Italia aveva già fatto trapelare, attraverso le dichiarazioni dei propri alti dirigenti, la disponibilità a impiegare ingenti investimenti di lunga durata a favore di un impegno pubblico per le regioni meridionali; «il Sud sarebbe stato considerato in questa prospettiva il problema economico e sociale d'Italia», e la Cassa per il Mezzogiorno in questa prospettiva si presentava come la più adeguata risposta alla richiesta della Banca internazionale di un istituto in grado di gestire in modo appropriato e circostanziato i finanziamenti internazionali che sarebbero arrivati, proprio in tale prospettiva l'International Bank chiedeva che fosse predisposto un piano di investimenti affidabile e che i vertici della Cassa fossero affidati a tecnici²¹.

L'intervento straordinario si può leggere in questo senso come un incisivo «atto di governo» di tipo tecnico (e tecnocratico) che affondava le proprie radici oltre che nei risvolti legati alla fine della seconda guerra mondiale anche nei profondi mutamenti che avevano caratterizzato l'Italia nei primi anni della ricostruzione, alla base vi stava una precisa ispirazione di tipo meridionalista e industrialista da cui aveva preso le mosse un'azione concertata a livello nazionale e internazionale di carattere squisitamente specialistico dell'establishment economico-finanziario italiano; essa mirava nello specifico a «rendere spendibile a vantaggio dell'Italia intera, non solo la questione comunista, ma anche la questione meridionale»²². La valutazione dell'ammontare degli investimenti da parte dell'International Bank si basò su accurati studi inerenti la situazione economica e finanziaria italiana, ed in particolare sull'ammontare del debito e sul programma di investimenti; le numerose missioni guidate da Paul Rosenstein Rodan miravano proprio a verificare la reale condizione economica italiana e nello specifico del Mezzogiorno d'Italia. Il prestigio e l'affidabilità garantiti dai vertici della Banca d'Italia e del Governo italiano davano comunque modo ai dirigenti dell'International Bank di credere che «se propriamente pianificato e progettato un tale programma [avrebbe potuto] essere una pietra miliare nello sviluppo economico e sociale italiano e un monumento nel lavoro della Banca»²³.

Alcune precedenti azioni svolte – e con successo – dagli stessi protagonisti, promotori di quel piano di investimenti, favorirono una maggior

²¹ La Presidenza della Cassa fu affidata a Francesco Giordani. Cfr. ORTONA, Egidio, *Anni d'America. La ricostruzione 1944-1951*, Bologna, Il Mulino, 1984 e HARPER, John Lambertson, *L'America e la ricostruzione dell'Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 1987.

²² D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit. pp. 54-55.

²³ Ivi, pp. 56-57.

fiducia delle autorità statunitensi nei confronti dell'Italia: Donato Menichella²⁴, già membro della delegazione italiana nelle trattative di pace di Parigi e membro della delegazione italiana durante il viaggio di De Gasperi a Washington nel 1947, aveva predisposto con Luigi Einaudi il piano di stabilizzazione monetaria e di restrizione del credito, si era adoperato per favorire la ripresa delle esportazioni industriali attraverso il Fondo industrie meccaniche e lavorato per spostare gli aiuti dell'European Recovery Program, verso le aree arretrate del Sud Italia e verso l'ammodernamento degli stabilimenti industriali con forte vocazione all'export, Menichella e Francesco Giordani avevano fatto in modo inoltre che il riammodernamento fosse finanziato con fondo ERP in modo tale che gli stanziamenti della Banca mondiale andassero totalmente a finanziare i progetti della Cassa per il Mezzogiorno²⁵. I progetti e la pianificazione economica già in embrione e presto in atto attraverso gli schemi legislativi che avrebbero avviato l'intervento straordinario, avevano la loro ispirazione fondamentale, quindi, non tanto in un approccio statalista, quanto nella constatazione in base alla quale risultava impossibile, in quel determinato momento storico, e data la congiuntura, modificare radicalmente l'assetto fondamentale dell'economia italiana, ovvero «quella peculiare ingegneria istituzionale che aveva caratterizzato a lungo il capitalismo italiano, fondata su una forte presenza di capitale pubblico nell'industria, ma anche sull'attribuzione delle imprese a partecipazione statale alla sfera giuridica del diritto privato»²⁶. L'IRI aveva svolto sino a quel momento il ruolo di catalizzatore dell'azione di intervento in economia e di strumento di modernizzazione dell'economia in alternativa ai semplici salvataggi e alla semplice erogazione di risorse pubbliche del governo. Alberto Beneduce e Donato

²⁴ Donato Menichella, profondo conoscitore del sistema industriale e finanziario italiano, era perfettamente conscio della forza degli immobilizzi bancari nel funzionamento del sistema industriale, dei finanziamenti pubblici alla grande impresa e della sua difficoltà alle riconversioni e ai mutamenti dettati dalla congiuntura. Egli era stato protagonista di diverse liquidazioni di banche e imprese tra il 1921 e il 1932. Proprio grazie alla sua esperienza sul campo Alberto Beneduce incaricò nel 1933 Menichella di mettere in piedi e di guidare l'Istituto per la ricostruzione industriale; Menichella così fu artefice dell'assunzione da parte pubblica di importanti quote industriali già in possesso delle banche e la legge bancaria del 1936, concepita allo scopo di dividere il credito industriale dal credito bancario, concentrando nelle mani della Banca d'Italia il controllo sul credito e sulla liquidità monetaria.

²⁵ Industria siderurgica e meccanica soprattutto. I prestiti IMI-ERP andarono in gran parte verso l'industria meccanica, siderurgica ed energetica del Centro-Nord mentre grants e fondo-lire furono destinati in gran parte alla trasformazione agricola e infrastrutturale del Sud. Riguardo al ruolo internazionale di Donato Menichella si veda ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo Menichella, Missioni all'estero, *La bilancia dei pagamenti e i rapporti con gli Stati Uniti*, cart. 68.

²⁶ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., p. 58.

Menichella, sostanzialmente contrari ad ogni forma di costruzione di un'industria prettamente di Stato o di un credito gestito dall'azione dei soggetti pubblici, avevano previsto, con la costituzione dell'IRI e delle società collegate, una sorta di «rete di tecnostrutture pubbliche o parzialmente pubbliche a direzione manageriale, sottratte, in nome dell'agilità decisionale, al controllo politico e della pubblica amministrazione»²⁷. Ma è bene sottolineare – e qui lo sviluppo degli eventi ha avuto un'influenza decisiva – che «le difficoltà oggettive di pieno rientro nel sistema privato avrebbero reso permanenti tali strutture conferendo loro una funzione essenziale anche nell'espansione dell'industrializzazione, settentrionale e meridionale del secondo dopoguerra»²⁸.

Possiamo affermare dunque che vi era allora una sostanziale convergenza sull'ispirazione e sulle modalità con cui doveva avviarsi la ricostruzione industriale ed economica italiana; alla base dell'intervento pubblico e delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno vi sarebbe stato l'impegno della maggior parte della dirigenza dell'IRI e della Banca commerciale italiana. Pur nella divisione dovuta a diverse culture e formazioni, personalità come Pasquale Saraceno, Raffaele Mattioli, Francesco Giordani, Giuseppe Cenzato, Vincenzo Caglioti, Sergio Paronetto, ma anche Ezio Vanoni, Mario Ferrari Aggradi, Ugo La Malfa, Pietro Campili, Giorgio di Veroli, Cesare Sacerdoti, Raimondo Craveri, Stefano Siglienti per almeno quindici anni dalla fine della guerra avrebbero nutrito di spunti, studi, ricerche e portato avanti questa impostazione di “nuovo meridionalismo” proponendo visioni, producendo contenuti programmatici, e favorendone l'affermazione in sede politica e istituzionale²⁹. «Le diverse esperienze in campo bancario ed industriale avevano dato agli uomini la consapevolezza che il grande problema dell'industrializzazione dell'Italia, paese secondo arrivato, debitore verso l'estero delle materie prime e delle tecnologie, era stato sin dalle origini, e continuava ad essere, la grande difficoltà di

²⁷ Ivi, p. 59.

²⁸ Cfr. SHONFIELD, Andrew, *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, Milano, ETAS Kompass, 1967; CIANCI, Ernesto, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977; BONELLI, Franco, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in MORTARA, Alberto (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico*, Milano, Circo/Franco Angeli, 1984; MORI, Giorgio, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il 'secondo miracolo economico' (1945-1958)*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, 1, *La costruzione della democrazia* (pp. 131-230), Torino, Einaudi, 1994; BARONE, Giuseppe, *Stato e Mezzogiorno (1943-1960). Il primo tempo dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, cit.

²⁹ Si veda a riguardo LA MALFA, Ugo, *La politica economica in Italia 1946-1962*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962; SARACENO, Pasquale, *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica 1943-1950*, Bari, 1974, ID., *Ricostruzione e Pianificazione*, Bari, Laterza, 1974.

reperimento di capitale a rischio. La formazione di un moderno sistema industriale, avvenuta a fine Ottocento anche grazie al coinvolgimento di capitali tedeschi aveva richiesto una continua protezione e copertura finanziaria dello Stato, e presentava costi sempre più alti per il maggiore contenuto tecnologico necessario. Ciò aveva reso e avrebbe continuato a rendere necessario l'impegno pubblico sia per potenziare l'industria esistente, che per promuoverla dove non esisteva». Come ricordato da Pasquale Saraceno «in Italia esisteva una questione industriale oltre che una questione meridionale», e l'intenzione palesatasi sin dal 1947, e con i primi progetti, fu quella di affrontare contestualmente e con incisività le due questioni³⁰. «L'idea di un ente straordinario come evoluzione di già esistenti istituti nati dall'impegno dello Stato a favore dell'industrializzazione sarebbe stata alla base della creazione della Cassa per il Mezzogiorno, assai più che il modello amministrativo decentrato americano della Tennessee Valley Authority»³¹.

Con la fine del regime fascista l'Italia, con un sistema produttivo in dissesto, dovette affrontare due ordini di problemi: impegnare tutto il suo apparato industriale nella prosecuzione e nella conclusione delle operazioni belliche a fianco degli alleati e riuscire a reinserirsi nell'ordine politico ed economico mondiale, un sistema caratterizzato essenzialmente dalla liberalizzazione dei mercati nell'ambito della sfera di influenza americana. Proprio i meridionalisti industrialisti, Menichella, Saraceno, Mattioli, Giordani per primi ebbero il ruolo di rappresentare all'estero la nuova linea di politica economica dell'Italia, rimarcando la forte impronta meridionalista favorita inoltre dall'andamento delle operazioni di guerra che vedevano il Sud Italia liberarsi progressivamente dall'occupazione nazifascista in anticipo rispetto al Nord del paese. Un'attenzione particolare allora si mosse nei confronti della questione meridionale, le ragioni di quest'interesse erano molteplici: tutti i partiti antifascisti, sui quali si riponeva la speranza e si addossava la responsabilità della ricostruzione morale e materiale del paese, avevano incluso nei loro manifesti e nelle loro piattaforme programmatiche «una decisa azione per lo sviluppo economico del Mezzogiorno», infatti «che le sorti del Sud coincidessero con quelle dell'Italia intera era in quegli anni considerata un'ovvietà e, a differenza dall'oggi, le idee meridionaliste erano comunemente giudicate essenziali proprio per irrobustire i caratteri nazionali e

³⁰ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 59-60.

³¹ Ivi, p. 61.

moderni dell'Italia democratica». In questa prospettiva la ricostruzione che doveva configurarsi anche come rinascita sotto una nuova veste – democratica e repubblicana – doveva caratterizzarsi per una ricomposizione nell'unità dell'Italia intera, anche sotto il profilo economico e sociale, oltre che politico e istituzionale. Ciò almeno nelle intenzioni delle classi dirigenti dei partiti³².

Le vicende belliche seguite allo sbarco alleato in Sicilia del 1943, furono altresì determinanti nel formare una coscienza e consapevolezza precisa della realtà sociale, economica, politica del Mezzogiorno d'Italia presso i comandi alleati e soprattutto americani; la lunga risalita della penisola italiana, attraverso piccoli e grandi comuni e campagne meridionali avrebbe avuto un'influenza maggiore nella formazione dell'indirizzo di politica economica delle amministrazioni americane rispetto ai compromessi politico-istituzionali e alle vicende della Resistenza. La conflittualità sociale in un contesto di distruzione e miseria diffusa dovute alle devastazioni del conflitto convinsero le autorità americane che la ricostruzione e la ripresa dell'economia fossero due sfide ineludibili per il ristabilimento dell'ordine e, soprattutto, decisive per l'affermazione della democrazia anche in vista del confronto-scontro con il modello politico ed economico comunista³³. La cospicua comunità italoamericana, di origine meridionale, dotata di una notevole capacità di incidere sulle scelte politiche delle classi dirigenti americane, e con esponenti presenti inoltre nel sistema amministrativo e diplomatico americano ebbe un ruolo non secondario nell'impostazione di quelle politiche keynesiane favorevoli a sempre maggiori investimenti in Europa per la crescita e l'espansione economico-industriale. Gli Stati Uniti non avrebbero in ogni caso potuto far a meno di un fondamentale mercato, come quello europeo, per riuscire a collocare i prodotti della propria industria che avevano già cominciato a trasferire, sotto forma di aiuti, ai paesi coinvolti dal conflitto.

In questo ambito si collocava la straordinaria capacità dell'establishment economico-finanziario italiano nel saper inserire l'Italia «nella colossale macchina alleata di regolazione dei mercati mondiali delle materie prime e delle tecnologie avente sede a Washington, che fu consegnata con la politica americana di aiuti e di cui l'Italia frui prima attraverso i canali dell'UNRA, della FEA, e delle importazioni industriali finanziate sul fondo-lire, quindi del Piano Marshall, infine

³² Ivi, pp. 62-63.

³³ *Ibidem*.

dei progetti infrastrutturali e industriali della Cassa per il Mezzogiorno». L'Italia sarebbe stata inevitabilmente impegnata nella costruzione di un solido sistema industriale, in tale prospettiva bisognava utilizzare col massimo profitto possibile le materie prime e la valuta straniera per stimolare l'offerta e trasformare le potenzialità di sviluppo del paese in reali occasioni di impianto e ammodernamento industriale, ciò anche, e soprattutto, in vista di un riassorbimento della elevata disoccupazione³⁴. Un ruolo trainante era ovviamente assegnato all'IRI come controllore dell'approvvigionamento di materie prime e delle politiche energetiche, mentre come presupposto essenziale della buona riuscita degli interventi vi erano il controllo dei consumi interni e dell'inflazione, il mantenimento della stabilità della lira e il contenimento della spesa pubblica nonché il raggiungimento del maggior equilibrio possibile nella bilancia dei pagamenti.

Alcuni importanti passaggi, posero le basi per la politica di ricostruzione e poi di promozione dello sviluppo industriale, e in particolare per la riabilitazione degli impianti e delle infrastrutture necessarie; il rapporto inviato dall'allora Presidente dell'IRI Donato Menichella al comandante Andrew Kamarck, responsabile della sottocommissione Finanze del Comando alleato e poi funzionario del Tesoro americano e dell'European Cooperation Administration, contribuì al mantenimento di un istituto che era nato con premesse storiche e politiche e sotto logiche di gestione economica lontanissime dalle concezioni americane. L'IRI allora controllava pressoché interamente il sistema industriale italiano, con circa il 70% delle partecipazioni nell'industria siderurgica e cantieristica, il 90% nella navigazione, il 40% nella telefonia, il 25% nell'industria elettrica, ma deteneva anche il totale controllo del sistema bancario e delle industrie di guerra, l'entità della presenza dell'istituto nell'economia ad ogni livello ma anche le modalità con cui era sorto e si era sviluppato ne suggerivano non solo il mantenimento come ente di riferimento per lo sviluppo industriale ma addirittura un suo rafforzamento³⁵.

Quel rapporto che si sommava ai già ottimi rapporti che gli alti dirigenti dell'IRI potevano vantare con le autorità alleate aumentarono il prestigio e la

³⁴ Cfr. DE FELICE, Franco, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. 2, BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Torino, Einaudi, 1995; SARACENO, Pasquale, *Studi sulla questione meridionale 1965-1975*, Bologna, Il Mulino, 1992.

³⁵ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 64-65.

fiducia nei confronti dell'istituto e delle possibilità di ripresa dell'economia italiana, la missione a Washington inviata nel 1944 dal Governo italiano per definire i termini delle relazioni economiche e politiche tra Italia e Stati Uniti ne è un'ulteriore dimostrazione. La missione era guidata dall'amministratore delegato della Banca commerciale italiana Raffaele Mattioli, già collaboratore di Alberto Beneduce e Donato Menichella, aveva come obiettivo la restituzione alla Banca d'Italia dell'unicità nel potere di emissione, e del totale controllo della circolazione monetaria e della concessione del «trattamento di reciproco aiuto» riservato ai cobelligeranti³⁶. Fu una scaltra operazione di ingegneria diplomatica perché riuscì a presentare l'Italia non come paese sconfitto ma come alleato e dunque nelle condizioni di trattare le condizioni per una proficua collaborazione che non si basasse esclusivamente sulle operazioni militari ma anche sulle reali possibilità di intesa di tipo economico e commerciale. Nonostante i parziali risultati dell'incontro, furono in quella sede poste le basi per le successive missioni e trattative tra cui quella portata avanti e conclusa con successo da Alcide De Gasperi e Donato Menichella nel gennaio del 1947³⁷.

L'alta dirigenza della Svimez si adoperò tramite il suo presidente Francesco Giordani perché i finanziamenti americani non fossero diretti esclusivamente alla ristrutturazione delle infrastrutture meridionali ma perché vi fossero dei versamenti in dollari da utilizzare per specifici programmi di industrializzazione; la richiesta si inserì e fu concepita nell'ambito di un sistema di finanziamenti esteri che avrebbero dovuto seguire una tempistica e modalità tali da non minacciare la stabilità della moneta e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Gli investimenti erano stati orientati all'inizio verso le maggiori necessità di tipo infrastrutturale e verso il rinnovamento tecnologico dei settori più importanti dell'industria: l'obiettivo primario era rendere l'Italia capace di pagare le importazioni attraverso le esportazioni con il sapiente utilizzo delle risorse finanziarie americane³⁸. È grazie agli studi portati avanti dalla Svimez e all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno se la Banca internazionale ebbe modo di visionare e quindi di adottare un piano di sviluppo regionale fra i più progrediti e promettenti allora esistenti, come sottolineò lo stesso Paul Rosenstein Rodan nel *Report on the Development Program of Southern Italy*, che fu utilizzato dallo stesso per offrire convincenti risposte alle domande rivolte dalla

³⁶ Ivi, pp. 66-67.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Ivi, pp. 80-81.

dirigenza della Banca internazionale al Dipartimento economico, non a caso il documento, nel quale venivano ripresi i punti fondamentali del piano di sviluppo predisposto, fu alla base dell'impegno finanziario adottato dalla Banca stessa³⁹.

Il piano di sviluppo, almeno nella sua prima forma, mirava a promuovere l'ammodernamento dell'agricoltura e la creazione di un tessuto adatto all'insediamento dell'industria, allo stesso tempo si decise di escludere la costituzione di agglomerati industriali che duplicassero quelli già presenti nell'Italia settentrionale, erano stati previsti invece investimenti per il rafforzamento o la costituzione dell'industria agroalimentare, siderurgica, dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche, la specializzazione delle fabbriche già presenti per la costruzione di macchinari per l'agricoltura, per l'industria chimica e tessile, di macchinari per l'industria dei settori energetico ed estrattivo⁴⁰. Il piano di investimenti della Cassa per il Mezzogiorno di fatto si configurava come un programma di reindustrializzazione; alla base vi era un massiccio impegno per la costruzione di strade, ponti, ferrovie, per la bonifica e la trasformazione fondiaria di terreni e latifondi, la Cassa avrebbe potuto in particolare accendere prestiti per finanziare progetti industriali e la realizzazione del programma stesso⁴¹.

Il Governo italiano si impegnava ad un investimento per un ammontare annuo di 100 miliardi di lire, sostenuto il primo anno utilizzando circa 66 miliardi tratti dal fondo-lire e dal conto speciale Interim Aid Counterpart istituito presso la Banca d'Italia e oltre 24 miliardi dal Tesoro italiano. Il secondo anno l'ammontare degli investimenti del fondo-lire e del conto speciale sarebbe stato di 70 miliardi e quello del Tesoro italiano di 30 miliardi. Negli anni successivi fino al 1959-1960 a carico del Tesoro sarebbero rimasti 70 miliardi di lire annui mentre sarebbe stata dedotta dal fondo-lire la metà delle somme ricevute per il periodo successivo al 30 giugno 1952 e fino alla fine delle attività ERP. A ciò Rosenstein Rodan calcolò l'aggiunta di 100 miliardi di dollari annui per gli investimenti connessi al primo biennio di attuazione del programma della Cassa, di 60 milioni di dollari al terzo anno e di 160 milioni di dollari per gli anni successivi, la Banca mondiale avrebbe contribuito con un investimento di circa 10 milioni di dollari l'anno. Una tale

³⁹ Si veda BIRDS, *Report on the Development Program of Southern Italy*, July 7 1950; *The Creditworthiness of Italy*, August 15 1951; *Italy's Economic Position and Prospects*, May 15 1951, in ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo studi, *Cassa per il Mezzogiorno*, corda 250, fasc. 7.

⁴⁰ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 83-84.

⁴¹ Ivi, pp. 85-86.

ammontare di investimenti avrebbe prodotto un reddito di 180 milioni di dollari annui, di questo il 45% speso in beni e prodotti in Italia, il 20% in beni e materie prime importate, il 26% sarebbe stato destinato alle entrate fiscali e il 9% al risparmio; il fabbisogno di prestiti si sarebbe invece limitato ad un periodo di 6-7 anni, la raggiunta migliore capacità produttiva italiana nel frattempo avrebbe reso non necessari ulteriori finanziamenti⁴².

Lo schema decennale di intervento straordinario costituì una capitolo fondamentale delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, esso rappresentò una delle linee principali della politica economica nazionale per almeno due decenni. La decisione a partire dal 1957 di indirizzare gli investimenti soprattutto verso la costituzione di nuclei industriali "preminenti" e dunque a favore di «un'industrializzazione diretta del Sud» con la contestuale esigenza di integrazione del mercato economico nazionale nel più ampio sistema di scambi europeo finì per penalizzare e rendere più difficile il percorso a favore dello sviluppo delle aree depresse. L'approccio "politico" alla risoluzione della questione dello sviluppo meridionale, che aveva visto nello schema stesso e nell'istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali due elementi di svolta, produsse cambiamenti rilevanti: fra questi il venir meno delle politiche di gestione della moneta come regolatore delle politiche di sviluppo basate sulla «valorizzazione dell'equilibrio fra tutti i fattori produttivi».⁴³ Lo schema aveva palesemente «un carattere orientativo e non pianificatorio», la sua sede di elaborazione fu proprio la Svimez, per poi essere discusso e approvato come "Piano di utilizzazione degli aiuti Marshall", esso continuò ad avere come obiettivo l'incremento della capacità esportatrice italiana e come punto fermo la stabilità monetaria, «condizione perché la formazione del risparmio si traducesse in investimenti e perché i cambi valutari non generassero svantaggi per l'economia italiana; continuò inoltre ad affidare la riqualificazione dell'apparato

⁴² Cfr. anche CENZATO, Giuseppe, GUIDOTTI, Salvatore, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Milano, Stampa Strada, 1946; CENZATO, Giuseppe, *L'industrializzazione del Mezzogiorno*, a cura dell'Unione degli industriali della Provincia di Napoli, Napoli, Arte tipografica, 1954; PESCOSOLIDO, Guido, *Alle origini del divario economico*, e ID., *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in GALASSO, Giuseppe, ROMERO, Rosario, *Storia del Mezzogiorno*, vol. XIII, Napoli, Edizioni del Sole, 1991.

⁴³ Donato Menichella – a capo della Banca d'Italia fino al 1960 - continuò ad essere protagonista delle politiche economico-monetarie italiane e insieme a Vanoni continuò ad appoggiare le politiche della Svimez.

industriale alle sollecitazioni provenienti dagli indirizzi della spesa pubblica e non dall'aumento dei salari e dei consumi»⁴⁴.

Gli studi portati avanti da Hollis B. Chenery nel 1961 misero in evidenza che l'intervento straordinario negli anni Cinquanta aveva richiesto un impiego di risorse per unità addizionale di produzione molto elevato, che la proporzione degli investimenti a produttività differita si era risolta in un troppo lento aumento della produzione e del risparmio, e che promuovere lo sviluppo attraverso la costruzione e il potenziamento di infrastrutture avrebbe richiesto modifiche strutturali all'intero sistema economico meridionale. Dalla seconda metà degli anni Cinquanta sembrò affermarsi un contesto più favorevole all'avvio della politica di industrializzazione, l'aumento della domanda interna ed estera di prodotti e manufatti ebbe un ruolo determinante in questo senso⁴⁵. Il livello di sviluppo conseguito in pochi anni nelle regioni settentrionali, la conseguente maggiore necessità di investimenti utili alla costruzione di nuovi impianti industriali, e il continuo flusso migratorio dal Sud verso il Nord del paese influenzarono il sistema politico e istituzionale fino a portare all'adozione di incentivi tesi a rendere sempre più conveniente impiantare i nuovi stabilimenti nel meridione⁴⁶.

Dal 1957 in poi andò affermandosi quindi un nuovo indirizzo di legislazione economica volto sostanzialmente a sostenere l'industrializzazione diretta delle aree depresse del paese. Accanto a forme di agevolazione del credito ancor più incisive si aggiunsero il contributo a fondo perduto agli investimenti per infrastrutture e macchinari e altre agevolazioni in materia di imposte sugli utili reinvestiti e in materia di tasse di registro e ipotecarie. Un ruolo significativo ebbero inoltre l'introduzione del sistema delle partecipazioni statali e dei consorzi tra enti locali per meglio assecondare le esigenze di localizzazione delle industrie⁴⁷. L'intervento straordinario così si andò trasformando e si estese anche alla formazione professionale della manodopera, alla formazione dei ceti dirigenti,

⁴⁴ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 96-98.

⁴⁵ CAFIERO, Salvatore, «La politica meridionalistica negli anni della repubblica», in D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, cit. pp. 51-52. Si veda a riguardo CHENERY, Hollis B., *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Roma, Svimez - Giuffrè, 1962.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ I «Consorzi per le aree di sviluppo industriale» avevano il compito di elaborare il piano regolatore, di realizzare e di gestire con il contributo finanziario della Cassa per il Mezzogiorno, le opere di attrezzatura specifica delle aree destinate all'insediamento industriale.

e alla promozione e assistenza tecnica delle imprese, alla creazione di società finanziarie pubbliche autorizzate ad assumere partecipazioni di minoranza in imprese e a questo scopo furono creati speciali istituti di credito come l'ISVEIMER per il Mezzogiorno continentale, l'IRFIS per la Sicilia, il CIS per la Sardegna, oltre ad un'infinità di enti controllati dalla Cassa per il Mezzogiorno, i Consorzi Interaziendali per l'Addestramento Professionale nell'industria (CIAPI), il Centro di Formazione e Studi per il Mezzogiorno (FORMEZ), l'Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo nel Mezzogiorno (IASM), le società finanziarie per l'agricoltura e le foreste (FINAM), per il turismo (INSUD), per l'industria (FIME). Si diffuse la pratica della “contrattazione programmata”, grazie alla quale, con l'autorizzazione di nuovi impianti, degli incentivi e dell'intervento in infrastrutture il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) avrebbe contrattato con le grandi imprese la localizzazione degli impianti nelle regioni meridionali.

Gli anni Sessanta – periodo nel quale trovò piena affermazione la nuova legislazione, e con essa il nuovo orientamento della politica meridionalistica – fu il decennio in cui le visioni ideali e la pianificazione trovarono applicazione nell'azione di governo⁴⁸. La nuova prospettiva di quello che possiamo definire un “intervento programmatario” trovò riscontro in documenti come la “Nota aggiuntiva” alla relazione economica annuale che il Ministro Ugo La Malfa presentò al Parlamento nel marzo 1962, e poi nel successivo Rapporto del Vice-presidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica del 1963, Pasquale Saraceno. Quest'ultimo in riferimento alla questione dello sviluppo industriale meridionale sottolineò nel rapporto come «l'azione pubblica non potesse adottare tutte quelle misure che hanno lo scopo di modificare il sistema di convenienza entro il quale operano i singoli imprenditori e modificarle in modo da determinare il volume di investimenti e una localizzazione diversi da quelli che il mercato, lasciato a se stesso mostrerebbe convenienti»⁴⁹. L'ispirazione meridionalista però cominciò gradualmente a scemare con l'andare avanti degli anni, in concomitanza con il raggiungimento della piena occupazione e del maggior grado di sviluppo mai raggiunto nelle regioni settentrionali, con la conseguente maggior attenzione rivolta dalle forze politico-sociali alla costruzione

⁴⁸ CAFIERO, Salvatore, «La politica meridionalistica negli anni della repubblica», in D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, cit., pp. 53-54.

⁴⁹ Ivi, pp. 55-56.

e al consolidamento del welfare state piuttosto che al perseguimento di uno sviluppo equilibrato fra le varie parti del paese. In un suo famoso saggio dal titolo *L'Italia della piena occupazione* Saraceno affermava come «il mantenimento degli elevati ritmi di sviluppo sperimentati nel decennio precedente avrebbe condotto il Paese alla piena occupazione nell'arco di un quindicennio», e continuava sottolineando che «ogni obiettivo della politica economica del Paese avrebbe dovuto essere quello di pervenirvi attraverso l'industrializzazione del Mezzogiorno, anziché attraverso l'emigrazione dal Mezzogiorno», ma appena dieci anni dopo, nel 1972, nella relazione alla Giornata del Mezzogiorno presso la Fiera del Levante di Bari, lo stesso Saraceno, con spirito disincantato, e a seguito del crescente enorme peso che stava assumendo il welfare state in termini di spesa e prestazioni sociali, ricordava come «l'inflazione da costi determini una polarizzazione delle risorse disponibili per le imprese verso gli investimenti diretti ad aumentare la produttività, sposta cioè il flusso degli investimenti dalle regioni nelle quali i posti di lavoro sono da creare verso quelle dove già esistono, ne risulta così acuita l'esigenza di un intervento pubblico diretto ad accrescere la dotazione di capitale del Mezzogiorno e quindi la possibilità per le imprese operanti nel Mezzogiorno di conseguire i necessari livelli di produttività; tale esigenza è in alternativa a quella di un aumento della spesa per il welfare state che nella misura in cui ignora il dualismo territoriale finisce inevitabilmente per aggravarlo»⁵⁰. Il nuovo indirizzo dell'intervento straordinario caratterizzato da un'intensa industrializzazione esaurì la sua forza propulsiva allorché la crisi petrolifera del 1973-1974 interruppe l'espansione industriale italiana facendo venir meno le possibilità di una ulteriore estensione dello sviluppo anche nelle regioni meridionali. Instabilità politica e forte conflittualità sociale, gli aumenti salariali, la notevole crescita dei vincoli di tipo legislativo alla normativa sul mercato del lavoro, infine l'esaurimento dei tentativi di programmazione furono fattori che si aggiunsero alla crisi congiunturale aggravandone gli effetti sull'andamento dei livelli di sviluppo industriale⁵¹.

Possiamo senza dubbio affermare che l'affluenza di così ingenti risorse finanziarie connesse e incanalate nel processo di sviluppo economico e industriale

⁵⁰ Si veda SARACENO, Pasquale, *L'Italia e la piena occupazione*, Roma, Svimez, 1962, ID., *Lo Stato e l'economia*, Roma, 5 Lune, 1962, p. 10, ID., «Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforme», in CAFIERO, Salvatore (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali comunitarie*, Roma, Svimez - Giuffrè, 1982, p. 92.

⁵¹ CAFIERO, Salvatore, «La politica meridionalistica negli anni della repubblica», in D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, cit., pp. 57-58.

avviato con la Cassa per il Mezzogiorno fu determinante per l'ammodernamento delle infrastrutture e dell'industria italiana, per la prima volta dall'unità d'Italia la spesa pubblica per abitante si vide crescere questa volta a favore delle popolazioni delle regioni meridionali contribuendo a diminuire sensibilmente – ma non ad eliminare - quel divario tra Nord e Sud da diversi decenni denunciato e certificato. Negli studi e nelle previsioni della Svimez poi gli investimenti avrebbero dovuto essere pianificati «in concordanza di interessi tra le regioni settentrionali e quelle meridionali; di conseguenza il programma della Cassa avrebbe generato solo un sollievo temporaneo per le regioni meridionali, fino a quando lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno non avrebbe permesso di localizzare al Sud gli effetti moltiplicativi attesi dalla spesa pubblica», caso questo che, come sappiamo, nella realtà non trovò riscontro⁵². Nei primi due decenni le politiche di intervento straordinario in economia produssero effetti visibili e tangibili, anche nel Mezzogiorno; un poderoso intervento riversatosi soprattutto nelle bonifiche e nel completamento di importanti opere elettro-irrigue, il potenziamento delle vie di comunicazione e l'insediamento di importanti e avanzate attività industriali, tutto ciò favorì l'insediamento di ulteriori attività industriali di base nella chimica, nel tessile, nella siderurgia, sebbene di medie o piccole dimensioni, negli anni successivi invece le politiche presero sempre più il carattere di forme di sostegno sociale, spesso clientelare o addirittura corrotto, al reddito o al mantenimento dei livelli occupazionali. La creazione del Ministero delle Partecipazioni statali e la scelta, già dalla fine degli anni Cinquanta, «dell'industrializzazione per grandi poli» produssero uno stimolo allo spostamento delle attività industriali che possiamo definire artificioso o comunque indotto o da obblighi di investimenti nel Sud, nel caso delle imprese pubbliche, o attraverso piani di incentivi erogati dallo Stato nel caso dell'impresa privata. Entrambe le soluzioni si sarebbero rivelate sostanzialmente inefficaci e fallimentari nel medio-lungo periodo. Il sostanziale fallimento della programmazione risiede anche in questo mancato radicamento delle attività faticosamente impiantate e con ingente dispendio di risorse finanziarie. Alcuni fattori esogeni poi resero ancor più difficile tale radicamento: «il mutare della congiuntura internazionale, la crisi petrolifera e la saturazione dei settori di base,

⁵² Si veda anche l'analisi presente in ZAMAGNI, Vera, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1990; CASTRONOVO, Valerio, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995; GRAZIANI, Augusto, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

primi tra tutti la siderurgia e la chimica, indebolirono ulteriormente il modello di industrializzazione attuato nel Sud, contraddittorio con la strategia europea di riduzione della capacità produttiva di differenziazione della produzione»⁵³.

È un dato che quell'esperienza di politica economica portata avanti con autorevolezza e incisività dall'establishment economico-finanziario dalla fine della guerra si andò esaurendo per poi concludersi, finendo per essere del tutto accantonata a causa «dell'atteggiamento predatorio di fazioni politiche e gruppi imprenditoriali pubblici e privati. Quel modello si esaurì dal punto di vista economico ma lasciò al sopravvissuto apparato istituzionale la possibilità o di sostenere scelte economiche sempre più irrazionali o di adempiere a una pura funzione di soccorso sociale o privato». Esempio emblematico di tale tendenza poi consolidatasi fu la crescita dei poli industriali - sotto forma di oligopoli pubblici e privati - della chimica e petrolchimica negli anni Settanta e Ottanta, soprattutto sotto la pressione dei forti interessi politico-economici. Il risultato fu - oltre il prolungamento dell'esperienza dell'intervento straordinario al di là del decennio previsto - «la frequente selezione di soggetti imprenditoriali corrotti e mafiosi, la radicalizzazione del gap infrastrutturale tra Centro-Nord e Sud e la generazione di una pericolosa cultura della "dipendenza"»⁵⁴.

Varie le teorie e letture che si sono susseguite nei decenni successivi all'esaurimento dell'esperienza dell'intervento straordinario; i cosiddetti sostenitori della "integrazione dipendente" hanno posto l'accento sull'affermazione di interessi settentrionali a scapito di quelli meridionali, e di interessi clientelari, i quali avrebbero dirottato dagli anni Settanta gli investimenti dal sostegno alla produzione industriale al sostegno del reddito, altri hanno messo invece in evidenza l'esaurimento del modello di industrializzazione fondato sulla grande impresa sui vecchi settori di base a favore della media e piccola impresa e dei settori più innovativi dell'economia, interpretazioni queste sicuramente parziali, ma a cui andrebbe aggiunta, una motivazione fondamentale: ovvero la caduta di un'ispirazione e di un modello preciso, quello del meridionalismo industrialista dell'immediato secondo dopoguerra, contestuale «all'uscita di scena dei primi protagonisti e l'abbandono della originaria impostazione tecnocratica»⁵⁵. Senza dubbio il modello messo in piedi e portato avanti ha favorito la presenza

⁵³ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 99-100.

⁵⁴ Ivi, pp. 101-102.

⁵⁵ Ivi, pp. 103-104.

pubblica in economia, che in molti casi si è sommata ad una cattiva gestione politica delle istituzioni, lo scarso controllo democratico poi, e il bassissimo livello di responsabilità istituzionale hanno sicuramente favorito l'affermazione della discrezionalità e il dilagare dell'abuso nella gestione delle risorse e nell'espletamento delle procedure amministrative, con evidenti risultati negativi sulla riuscita degli stessi progetti di promozione industriale. Se l'uscita di scena di tali protagonisti e la fine di quel modello e disegno iniziale di sviluppo segnò uno straordinario viatico al progresso economico del Mezzogiorno è pur vero che quello stesso modello conteneva intrinsecamente tutte le debolezze e i difetti che avrebbero portato al fallimento delle politiche di intervento in economia⁵⁶.

Tra il 1951 e il 1971 circa 4 milioni di cittadini delle regioni meridionali si spostarono al Nord o emigrarono in altri paesi europei, la stragrande maggioranza provenienti dalle zone rurali; era il risvolto drammatico dello sviluppo mancato e del persistere dell'arretratezza economica; come sottolineato da storici e studiosi si colloca in questa vicenda la cosiddetta «occasione mancata del Mezzogiorno d'Italia», ovvero il fallimento del tentativo di colmare il divario fra le parti del paese. I meridionalisti “governarono” in prima persona l'intervento straordinario «dosando abilmente risorse private e politiche pubbliche, conciliando il ricorso all'aiuto estero con l'autonomia nazionale, il rigore monetario con l'espansione degli investimenti, il liberismo con le responsabilità pubbliche. Ma non riuscirono a produrre un progetto meridionalista capace di sopravvivere al loro protagonismo, anche perché viziato di cultura della straordinarietà e paradossalmente di nazionalismo, un nazionalismo prima europeo e poi atlantista, beninteso, non becerò e provinciale»⁵⁷.

⁵⁶ Cfr. DELLA PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino, 1994; MELIS, Guido, *L'amministrazione*, in ROMANELLI, Raffaele (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1995.

⁵⁷ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 105-108.

1.2 Premesse culturali e contesto giuridico dell'intervento straordinario in economia

All'indomani della seconda guerra mondiale, l'avvio della nuova politica meridionalista si sviluppò in un contesto caratterizzato da un accentuato tasso di emigrazione e da un'incalzante crisi economica che avevano reso più difficile la situazione del Mezzogiorno, aggravata, tra l'altro, dalla diffusa povertà delle popolazioni; fu in tale contesto che prese corpo l'idea che «la ricostruzione potesse rappresentare l'occasione decisiva per dare avvio all'industrializzazione del Sud». Si dovevano dunque porre le basi per l'unificazione economica dell'Italia, e tale finalità «avrebbe dovuto costituire il cardinale indirizzo della ricostruzione nel momento in cui si chiedeva al Paese, non tanto l'incremento progressivo del sistema esistente, quanto una fondamentale riorganizzazione strutturale di esso», in tal senso «occorreva inserire nel sistema economico del Mezzogiorno una forza viva di propulsione, che potesse agire con pronta efficacia. Questa non poteva essere che l'industria»⁵⁸. Proprio la Svimez, come vedremo più avanti, svolse un'importante lavoro di analisi che offrì le premesse culturali e contribuì a fornire le basi tecnico-organizzative per tutta una serie di proposte, favorendo la formazione di una «nuova strategia per il Mezzogiorno», sarebbe stato fondamentale in tale prospettiva «affidare al pubblico potere, in un sistema ad economia mista, il compito di indirizzare e orientare l'iniziativa economica privata nei processi di trasformazione economica da realizzare nei territori meridionali». In particolare, come emerso nel corso del convegno organizzato a Palermo dal Comitato Europeo per il Progresso Economico e Sociale (CEPES), nel 1955, la revisione critica della concezione tradizionale, in base alla quale lo sviluppo economico per il Sud poteva intendersi solo in termini di ammodernamento agricolo, prendeva corpo proprio in concomitanza con la conquistata consapevolezza dell'impossibilità per l'agricoltura di sorreggere da sola lo sviluppo economico di una macroarea così rilevante come il Mezzogiorno, «la teoria moderna in tal senso ha messo in evidenza come lo sviluppo industriale

⁵⁸ D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, cit., pp. 51-52.

potesse avvenire sulla base di “punti di accumulazione” nel senso che, quando il calcolo di convenienza economica non risulta modificato da politiche di intervento, la formazione di capitale tende automaticamente a concentrarsi nei luoghi in cui il capitale reale è già relativamente abbondante, e in tal modo il divario nella ricchezza e nel reddito tra zone avanzate e zone arretrate tende a crescere per il fatto stesso di essere venuto all'esistenza», nel dettaglio delle idee che emersero, e che ricevevano sostegno e condivisione, «dove esisteva una florida attività economica ogni nuova iniziativa trovava un complesso di “economie esterne” che costituiscono un oggettivo vantaggio rispetto alle iniziative che potrebbero svolgersi nei luoghi in cui l'attività economica è ai livelli più bassi», a ciò si aggiungeva il fattore infrastrutturale, il cui peso risultava fondamentale e che difficilmente sarebbe risultato adeguato alle esigenze dello sviluppo nelle zone non industrializzate, la cultura economica sulla quale si tendeva a convergere vedeva quindi nel perseguimento di «una politica specificamente diretta ad armonizzare tra di loro le evoluzioni economiche delle varie parti del paese» il principio conduttore⁵⁹. L'insieme delle proposte che venivano avanzate tenevano dunque conto della situazione di profondo squilibrio cui si era pervenuti alla fine della seconda guerra mondiale, cui si sarebbe potuto porre rimedio impostando in modo del tutto nuovo il rapporto tra Stato ed economia e, in particolare, assegnando al primo «una posizione attiva specificamente diretta a porre certe premesse per l'uscita dalla depressione», queste avrebbero dovuto consistere essenzialmente nella realizzazione di una «serie di strutture appartenenti al capitale fisso sociale, alla cui mancanza si imputava quella insufficienza di economie esterne che rende sfavorevoli i termini dei calcoli privati di convenienza delle imprese»⁶⁰. Dunque si trattava di realizzare non interventi urgenti dettati dalle necessità primarie della popolazione ma «un complesso di opere coordinato e a lungo respiro finalizzato alla facilitazione di attività produttive. Si intendeva affidare così allo Stato il compito di modificare le tendenze del mercato per creare convenienze là dove esse erano assenti»; ovviamente si contestava alla base l'idea che il mercato da solo fosse in grado di promuovere lo sviluppo economico di determinate aree e si riconosceva, al contrario, la necessità di un profondo e incisivo intervento dei poteri pubblici, anche se, bisogna sottolinearlo, la sua concezione si configurava come complesso

⁵⁹ Ivi, pp. 53-54.

⁶⁰ Ivi, pp. 55-56.

di azioni volte alla pre-industrializzazione più che all'industrializzazione vera e propria⁶¹. Una situazione di sottosviluppo quale quella del Mezzogiorno, e della Sicilia nello specifico, non poteva quindi essere superata semplicemente modificando i termini del fattore di convenienza e apportando significativi cambiamenti del panorama infrastrutturale, non a caso la Cassa per il Mezzogiorno è andata via via ampliando la sua sfera d'azione ad altri campi, maturò in questo modo la consapevolezza dell'urgenza di un passaggio da «una politica ispirata alla concezione della pre-industrializzazione ad una politica informata al criterio in base al quale le misure da prendere dovevano avere come obiettivo il conseguimento del grado di industrializzazione necessario per soddisfare la presumibile offerta di forza lavoro», ecco che, ultimata la prima fase di realizzazione delle opere, si riteneva dovesse seguire un impiego massiccio delle risorse disponibili per l'industria. Risultava chiaro quindi come nella politica industriale assumesse un ruolo determinante anche l'utilizzo di quelle varie forme di intervento che «rappresentavano un alleggerimento dei rischi e dei costi nella misura necessaria a creare le convenienze economiche private, evitando però che rischi e profitti fossero ripartiti addossando i primi allo Stato e mantenendo i secondi alle imprese private», e soprattutto evitando di costruire un sistema economico nazionale imperniato su due sistemi industriali: uno prettamente pubblico al Sud e uno in larga parte privato al Nord. Tuttavia qualsiasi analisi che voglia indagare gli ambiti, le modalità e le dinamiche di intervento dei poteri pubblici nell'economia deve affrontare preliminarmente i problemi concernenti le sfere di influenza e azione dello Stato centrale e delle autonomie locali con particolare attenzione alle competenze riconosciute in entrambi i casi dalla Costituzione. È noto che la letteratura specialistica, spinta dall'aumento delle esigenze di politica economico-finanziaria del paese si è spinta sino ad offrire indicazioni molto precise e dettagliate a riguardo⁶². Proprio nella direzione di una precisa definizione dei rispettivi ambiti di competenza sembrano ad esempio orientati gli sforzi di politica economica dello Stato, così come dimostrano anche i piani di intervento programmato in economia⁶³, e nel nostro caso la questione preliminare risiede proprio nello stabilire non tanto l'ammissibilità della

⁶¹ Ivi, pp. 57-58.

⁶² CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, Roma, Giuffrè editore, 1966, pp. 121-122.

⁶³ Cfr. il progetto di programma economico nazionale 1965-1969 approvato dal Consiglio dei Ministri nel giugno 1965; "Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-69" (Atto Camera IV Legislatura, n. 2457).

competenza di intervento diretto, e dunque di pianificazione in economia, della regione, quanto nell'esame concreto delle relazioni tra potestà normativa dello Stato e dell'ente Regione⁶⁴. Se da un lato il legislatore ha operato all'inizio unilateralmente nella politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno, allo stesso tempo il legislatore regionale siciliano ha attuato la propria politica industriale adoperando, oltre alle prerogative sancite dallo Statuto, gli spazi lasciati vuoti dalle strutture centrali dello Stato, e spesso sovrapponendosi ad esse, svolgendo in questo modo un complesso ruolo di complementarietà delle misure di promozione industriale che però non ha costituito un punto di forza dell'azione dei pubblici poteri, ma semmai, come vedremo meglio più avanti, un elemento di fragilità del sistema stesso. La Sentenza della Corte Costituzionale n. 4 del 24 gennaio 1964 rappresenta in tal senso un punto di riferimento essenziale nel tentativo di dare una lettura adeguata della normativa che si è succeduta negli anni. Con tale sentenza la Corte ha esaminato la legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1969 n. 129 contenente la delega al Governo per l'emanazione delle norme sul piano regolatore generale degli acquedotti in rapporto alla potestà legislativa regionale sarda; «normalizzare, con riferimento a certi parametri quantitativi e temporali» - afferma la Corte - «la soddisfazione di un bisogno primario e fondamentale degli abitanti, non può essere impostato se non secondo una visione generale delle necessità del paese, e in riferimento ai mezzi finanziari necessari a risolvere il problema ed alla assegnazione di codesti mezzi ai vari settori secondo un ordine di preferenze che non può non essere fissato se non da un legislatore statale». Tale lettura rende esplicita la prevalenza dell'interesse generale nonché delle riforme economico-sociali fondamentali della Repubblica quali limiti della potestà di intervento della regione nell'ambito della pianificazione in ordine alle infrastrutture e ai mezzi utili allo sviluppo industriale. L'orientamento di allora della Corte mostra in tal senso l'interesse pressante di dare una risposta a quelle esigenze di tutela degli interessi economici generali non predeterminabili in senso astratto e a priori né tantomeno circoscrivibili, e di offrire ai poteri e alle amministrazioni centrali dello Stato una adeguata copertura giuridica all'incisiva azione che da tempo gli enti nazionali,

⁶⁴ Si veda LOMBARDINI, Siro, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi 1967.

Cassa per il Mezzogiorno in testa stavano attuando⁶⁵. L'esistenza di un limite degli interessi che vincola la potestà legislativa delle regioni (a Statuto ordinario come a Statuto speciale) al rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni non poteva quindi essere posta in dubbio, risultando evidente dagli articoli che ne fanno espressa menzione e che ne riaffermano la pregnanza⁶⁶. Ma quali i termini da porre ai limiti dell'interesse nazionale? In base alla stessa sentenza l'argine normativo risiederebbe proprio nel «contenuto politico ed economico individuato dal legislatore dello Stato che identifica, con il proprio stesso intervento legislativo nella materia considerata, un ambito del proprio interesse nazionale»⁶⁷. Una lettura più condivisa dalla giurisprudenza costituzionale ha visto però tale argine identificarsi con i limiti posti dai principi generali dei singoli provvedimenti legislativi disciplinanti la materia in oggetto. Tale identificazione tuttavia sembra assolvere in questo modo ad una funzione non propria rispetto al limite dei principi. Il problema di tale identificazione è stato risolto attraverso il ricorso all'articolo 127 della Costituzione, grazie al riferimento all'ipotesi di controllo preventivo sul merito delle questioni da parte del legislatore nazionale della legislazione regionale⁶⁸. Era dunque ricondotto all'articolo 127 il controllo sul limite degli interessi nazionali da chi pure delineava come desumibile dall'ordinamento positivo vigente, ed assegna di fatto alle Camere, un controllo di legittimità «in nessun caso esteso a sindacare l'intrinseca opportunità delle leggi regionali», ma che di fatto, lasciando ampi spazi di discrezionalità del legislatore nazionale nel trasferimento delle risorse, limitava la capacità di indirizzo economico e dunque le prerogative regionali⁶⁹. Ma tenute in conto le critiche in base alle quali all'articolo 127 non fosse possibile affidare la determinazione del limite dell'interesse nazionale attraverso il giudizio di opportunità delle leggi regionali, appare più convincente la tesi che affidava al controllo di legittimità costituzionale la prevalenza o meno dell'interesse nazionale nella definizione degli ambiti di azione dei diversi enti. Mentre non sembrava accoglibile dalla giurisprudenza dell'epoca la tendenza in base alla

⁶⁵ Su tale sentenza si vedano D'ALBERGO, Salvatore, «In tema di piano economico, piano settoriale e attuazione del piano», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964; ID., *Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano: profili funzionali*, Milano, Giuffrè editore, 1969.

⁶⁶ Articolo 117 della Costituzione e articolo 17 dello Statuto della Regione Siciliana ma non nell'articolo 14 dello stesso.

⁶⁷ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., pp. 123-124.

⁶⁸ Sulle competenze regionali si vedano PALADIN, Livio, *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958, pp. 3-18; AMATO, Giuliano, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, Giuffrè editore, 1963.

⁶⁹ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., pp. 125-126.

quale le norme di attuazione degli Statuti speciali regionali rappresentassero di per sé uno strumento adeguato a circoscrivere il limite esterno della potestà legislativa regionale, definendo così una volta per tutte l'incidenza dell'interesse nazionale nella materia considerata: «quel che si contesta è che possano di per sé i decreti legislativi contenenti le norme di attuazione limitare le materie attribuite alla Regione escludendone tutto quel che piaccia definire interesse nazionale». Il limite degli interessi nazionali, è questa la posizione condivisa e affermata da Manin Carabba⁷⁰ e da diversi studiosi afferenti alla Svimez, «può esser fatto valere attraverso le singole leggi di intervento che puntualmente, e limitatamente alle ipotesi considerate, ne circoscrivano la portata e il limite, ma non può essere delimitato in astratto e con valore per tutte le fattispecie normative anche future mediante le norme di attuazione»⁷¹. Ferma questa impostazione rimaneva valida l'obiezione in base alla quale non era concepibile una ingerenza del legislatore statale nei confronti delle competenze esclusive regionali, in tale prospettiva quindi il limite degli interessi nazionali avrebbe dovuto corrispondere solo ad una forma di controllo preventivo disciplinato dall'articolo 127 della Costituzione⁷². Appare invece rifiutata dalle tesi di Manin Carabba e degli studiosi Svimez, la posizione che fa corrispondere il limite degli interessi con «quelli desumibili dalle norme vigenti dell'ordinamento statale». «Secondo tale impostazione» - sottolinea lo studioso - «il limite degli interessi nazionali inteso come salvaguardia dei fini dell'ordinamento statale non viene posta in grande rilievo ovunque vi sia una sufficiente specificazione del limite dei principi, ad opera di leggi cornice emanate appositamente materia per materia». Ma, e questo è il punto, dalle limitazioni alla competenza legislativa regionale previste, concernenti i principi dell'ordinamento dello Stato, o i principi e gli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato o i principi stabiliti dalle leggi dello Stato deve comunque prescindere una «preventiva determinazione dei rispettivi ambiti di competenza della Regione e dello Stato anche per le materie concernenti competenza

⁷⁰ Manin Carabba «Magistrato dal 1977 al 2004, Professore di Diritto Amministrativo, è stato Direttore dell'Istituto di Studi di Programmazione Economica (ISPE) e Presidente di sezione della Corte dei Conti dal 1995 al 2004. Presidente onorario della Corte dei Conti dal 2004, è Consigliere di amministrazione della Svimez. Dal 2011 è nel Comitato di Presidenza della Svimez, con l'incarico di proseguire e sviluppare la riflessione dell'Associazione sulla dimensione giuridico-istituzionale più opportuna per recuperare operatività ed efficacia delle politiche di sviluppo ai vari livelli territoriali».

⁷¹ MORTATI, Costantino, «L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva», in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1961; ID., «I limiti della legge regionale», in *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, aprile 1959, Milano, 1962.

⁷² CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., p. 127.

legislativa esclusiva regionale»⁷³. Una sottolineatura, questa, che emerge come impostazione fondamentale degli studi dei più importanti commentatori e studiosi afferenti alla Svimez; è insomma ribadita la necessità di una partizione di competenze, e soprattutto della definizione della forma e dei contenuti specifici degli atti ai quali sono affidate le scelte di politica economica. Una lettura questa che dà forza a chi in quegli anni chiedeva vi fosse un costante esame unitario dei rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale che integrasse i vari ordini di limiti posti al legislatore nazionale come regionale, mentre, come vedremo, gli ordinamenti statale e regionale operarono in maniera parallela ma non congiunta, e che non teneva conto delle dinamiche politiche e istituzionali già in atto dal 1947 in Sicilia. Se da un lato infatti la distinzione tra limite dei principi e limite degli interessi offriva la possibilità di applicare la dovuta elasticità all'esigenza di individuare volta per volta, gli ambiti territoriali e istituzionali in cui risiede il potere decisionale, allo stesso tempo non venivano predisposti gli strumenti giuridici e tecnico-organizzativi indispensabili per assicurare la chiara suddivisione delle competenze ai vari livelli e contemporaneamente gli strumenti per una proficua collaborazione tra centro e periferia⁷⁴.

È da rilevare poi come larga parte della legislazione sull'intervento straordinario fosse in contrasto con il disposto del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione, questo infatti, «disponendo che per provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali», avrebbe dovuto intendersi come «previsione a favore delle Regioni quali strumenti per il raggiungimento di una perequazione a favore delle aree sottosviluppate, ad esclusione di enti nazionali, ordinari e speciali, quali la Cassa per il Mezzogiorno». Ma allo stesso tempo nel contesto della scelta operata con l'articolo 119 della Costituzione a favore di un'azione delle Regioni come soggetti depositari della funzione di interpretazione, senza intermediazioni, del ruolo di protagonisti del processo di sviluppo economico delle regioni meridionali, «con l'attribuzione della potestà legislativa e amministrativa (sia a livello centrale che regionale) delle medesime materie oggetto di interventi dell'organo speciale per l'intervento straordinario, la conclusione che si doveva

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Cfr. MORTATI, Costantino, «L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva», cit., pp. 1278-1279; PALADIN, Livio, *La potestà legislativa regionale*, cit., pp. 23-24.

trarre era nel senso di una completa eterogeneità del disegno istituzionale preposto al sistema degli interventi nel Mezzogiorno rispetto a quello desumibile dal dettato costituzionale», ma anche dei progetti e degli studi elaborati dagli esponenti della «scuola meridionalista». Un'eterogeneità «di fatto», che tradiva in qualche modo una certa discordanza sulle ricette da mettere in campo, e che ha avuto proprio nell'azione degli operatori del diritto la sua più emblematica rappresentazione, attraverso la duplice, e spesso contraddittoria, emanazione di provvedimenti a livello centrale e locale, con la conseguenza, come vedremo, di aver costruito un corpo legislativo in materia di intervento in economia, abnorme, complesso e spesso disorganico. Tutte le interpretazioni concordano comunque nel ritenere che «premessa l'inesistenza di un principio costituzionale da cui si desume la “necessarietà” del ricorso alle Regioni come unici strumenti attraverso i quali realizzare le finalità proprie dell'intervento straordinario, alle medesime dovesse essere riconosciuto un ruolo “partecipativo” nella programmazione e nell'attuazione dell'intervento straordinario», non a caso la legislazione meridionalista emanata, contenente gli strumenti della partecipazione regionale, comprendeva degli evidenti segni di un preciso indirizzo normativo mirante ad una forma di coordinamento tra «enti politici minori» ed enti e istituzioni statali, basato sul principio della collaborazione, piuttosto che, come invece avvenne, su quello di una netta separazione fra gli ordinamenti, realizzata spingendosi anche al di là della suddivisione di competenze normative e funzioni amministrative delineata dal testo costituzionale. La concreta esperienza politico-istituzionale registratasi sin dagli anni Cinquanta per le Regioni a statuto speciale nell'applicazione di un intervento pubblico diretto pone ulteriori questioni: il primo riguarda la vicenda delle norme di attuazione degli Statuti speciali, che si è concretizzata sia nella riserva a favore dell'intervento normativo statale di settori compresi nelle materie affidate dagli statuti alla competenza regionale, facendo così valere come motivazione il limite dell'interesse nazionale, sia nell'impostazione di tutta una serie di vincoli procedurali all'esercizio della potestà legislativa e amministrativa regionale che doveva essere tesa «a tradurre sul piano delle proposte e delle intese il rapporto tra amministrazione statale e regionale», a ciò si aggiunge un sostanziale sostegno da parte della Corte Costituzionale all'azione di ritaglio delle competenze all'interno delle materie e sub-materie. L'impostazione della Corte d'altra parte aveva appoggiato, come visto, una lettura del limite dell'interesse nazionale e delle fondamentali riforme

economiche e sociali nazionali come base legittima per un intervento unilaterale dello Stato per la formulazione di programmi validi per l'intero territorio nazionale, mentre andava ricercato il coordinamento delle azioni attraverso un procedimento discendente della fase di elaborazione della programmazione dal piano generale alla sua specificazione concreta a livello locale. Ecco che anche a livello giurisprudenziale veniva così legittimata una determinata condotta del legislatore e, soprattutto, un preciso indirizzo normativo, che è poi quello che trovò esplicitazione nella legislazione meridionalista, basata appunto, sulla previsione di programmi di intervento, elaborati con procedimento discendente e attinenti a materie di competenza regionale pur tuttavia condotti da un organo speciale, la Cassa per il Mezzogiorno, come vedremo la definizione di tale questione in questi termini ha influito in maniera determinante sull'intera vicenda della programmazione economica per lo sviluppo industriale, sia a livello statale che regionale siciliano. Due ulteriori questioni riguardano l'intervento diretto di enti dello Stato nell'ambito regionale, e le relative relazioni che vengono a costituirsi con le potestà normative e amministrative degli organi della Regione, e l'intervento diretto nell'economia della Regione attraverso propri organi ed enti; è bene precisare in via preliminare come la Costituzione preveda la possibilità per le Regioni a Statuto ordinario come a Statuto speciale di emanare norme in materia di enti pubblici. Il termine "enti regionali" in questa prospettiva indicherebbe gli enti pubblici istituiti con legge regionale, mentre gli enti pubblici che trovano il loro fondamento in una legge dello Stato devono essere qualificati come "statali" in un'accezione, non casualmente, di contrapposizione con quelli regionali. La fonte legislativa rappresenterebbe in tal senso la caratteristica fondamentale e tuttavia non sufficiente; il dettato dell'articolo 117 della Costituzione, cui fanno riferimento diversi articoli degli statuti regionali che citano invece la creazione di "enti dipendenti dalle Regioni", sembra piuttosto far dipendere la principale caratteristica dell'ente dall'origine della potestà direzionale dell'ente stesso, ovvero dal referente istituzionale degli organi di gestione dell'ente, oltre che dai poteri di controllo e sanzionatori sulle azioni degli organi amministrativi di questo⁷⁵. Il rapporto di strumentalità che si creerebbe fra ente e istituzione regionale sarebbe quindi preminente rispetto a qualsiasi altro criterio

⁷⁵ Gli enti regionali quindi sarebbero soltanto quelli legati da un diretto e prioritario rapporto di diritto pubblico; l'Ente siciliano di elettricità ne è un esempio.

distintivo⁷⁶. Per quanto concerne la potestà statale di operare nell'ambito regionale a mezzo di enti nelle norme che pongono alla potestà legislativa regionale il limite degli interessi nazionali ci è di aiuto la sentenza della Corte Costituzionale n.13 del 2 febbraio 1964 che fa riferimento agli articoli 2 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta e all'articolo 4 dello Statuto del Trentino Alto Adige, «questi limiti alla potestà legislativa», ha affermato infatti la Corte nel suo pronunciamento, «valgono anche per tutta la sfera dei diritti e dei poteri delle Regioni, sia nel campo amministrativo che in quello patrimoniale, essendo inconcepibile che un qualsiasi diritto o potere delle Regioni possa ritenersi svincolato dai limiti della potestà legislativa che è la più importante e la più caratterizzante manifestazione della autonomia regionale»⁷⁷. Rimane tuttavia un legittimo dubbio sui rapporti che gli enti statali avrebbero dovuto avere con i poteri normativi della Regione e dunque con i suoi organi ed enti. Una possibile lettura vedeva nel dettato dell'articolo 43 della Costituzione un'adeguata risposta; in virtù della “riserva” dell'attività considerata ai sensi dell'articolo citato, nel caso di enti pubblici nazionali è lecito affermare che la scelta, e dunque i poteri direzionali e di controllo che ne conseguono, compiuti appartenevano al legislatore nazionale che agiva appunto secondo le procedure previste dalla legge che opera la riserva. Il caso dell'Enel è emblematico in tal senso; la suddivisione dell'ente in organi, sotto-organismi, sezioni, dipartimenti ha determinato un decentramento burocratico che ha escluso di fatto ogni tipo di intervento o condizionamento dei poteri locali. Una così drastica esclusione dell'Ente Regione dall'esercizio dei poteri normativi o amministrativi di un ente che ha un peso così decisivo nelle dinamiche dello sviluppo economico e industriale territoriale trovava tuttavia giustificazione nel dettato dell'articolo 43 della Costituzione, essendovi prevista per il legislatore la facoltà, nei casi previsti dallo stesso articolo, di delimitare rigidamente i confini della riserva a vantaggio di un soggetto pubblico statale, escludendo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione, ogni tipo di intervento regionale⁷⁸. Il problema si pose, nello specifico, nel momento di applicazione della cosiddetta fase discendente del

⁷⁶ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., p. 128.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ L'articolo 117 della Costituzione configura una competenza legislativa regionale in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione”; l'articolo 14 dello Statuto regionale siciliano identifica quale materia di competenza legislativa esclusiva quella dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali. Si veda a riguardo GUARINO, Giuseppe, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè editore, 1962.

programma economico nazionale; ovvero nel momento in cui l'operatività degli enti statali, derivante dall'attuazione della normativa dettata dalle leggi statali, comportava effetti concreti sulle dinamiche economiche e sul tessuto produttivo locale nell'ambito del quale agivano anche gli enti regionali. Ma, come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 1964, riguardo il limite degli interessi nazionali, ammessa la legittimità dell'indicazione della sfera del preminente interesse nazionale da parte delle leggi statali «ciò non significa che la competenza statale in questo campo sia così assorbente da limitare ogni altra competenza regionale fino ad eliminarla affatto⁷⁹. Qualora si affermasse un principio di questo genere si correrebbe infatti il rischio di vedere compromessa l'autonomia regionale e perfino negata la sua stessa ragion d'essere, che è quella di dare soluzioni appropriate ai problemi particolari di ciascuna regione e tutela adeguata ai relativi interessi⁸⁰. La questione in questo caso però venne, apparentemente, risolta dalla Corte stessa tramite la ribadita necessità di un «coordinamento» nella fase di attuazione delle scelte di politica economica compiute da legislatore statale e legislatore regionale. Sarebbe emersa in particolare «la necessità che il preminente interesse generale, del quale è portatore lo Stato si coordinasse e si conciliasse con l'interesse particolare del quale è portatrice la Regione, quando dalla impostazione generale del piano si scendesse alla sua specificazione concreta»; ribadendo però in questo modo tanto l'indirizzo tracciato quanto l'immutabilità dell'impostazione discendente della fase programmatica⁸¹. «In questa fase che stiamo attraversando» - sottolineava Manin Carabba in uno dei suoi interventi - «caratterizzata dalla realizzazione del piano generale, attraverso piani regionali, deve intervenire il necessario coordinamento dell'opera statale con quella regionale, nell'ambito e nel rispetto delle competenze statutarie delle singole regioni⁸². Sempre in base alla sentenza n. 4 del 1964 della Corte costituzionale l'istituto dell'autonomia regionale viene salvaguardato poiché la formulazione del piano generale avviene “sentite le Regioni” e, soprattutto, dall'obbligo per il governo di tener conto delle competenze regionali nell'emanazione delle norme di attuazione del piano⁸³. Tuttavia, e questo appare come il punto fondamentale che emerge dall'analisi di

⁷⁹ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., pp. 129-130.

⁸⁰ Ivi, pp. 131-132.

⁸¹ Ivi, pp. 133-134.

⁸² Cfr. gli articoli 13 dello Statuto speciale della Sardegna, e gli articoli 1, 3, 4 della legge 1 giugno 1962, n. 588 che attua le norme statutarie e l'articolo 25 della legge 10 agosto 1950, n. 646 per quanto riguarda l'azione della Cassa per il Mezzogiorno in Sicilia e Sardegna.

⁸³ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., pp. 133-135.

Manin Carabba, un'eventuale azione e predisposizione del coordinamento fra organi dello Stato e organi regionali nella soluzione dei problemi inerenti i rapporti tra le rispettive competenze e i rispettivi limiti nella fase di definizione delle scelte di politica economica non appare essere stata messa in opera e potrebbe risultare comunque insufficiente all'esame della concreta esperienza di intervento nell'economia del territorio. Il sistema di coordinamento citato infatti non sembra far riferimento «all'attuazione delle scelte del legislatore dello Stato che identificano la sfera dell'interesse nazionale», si tratterebbe invece di una forma di intervento o "contributo collaborativo" dell'ente Regione alle decisioni prese dallo Stato e non di una normativa concernente la realizzazione delle scelte del legislatore nazionale. In termini pratici la potestà regionale si sarebbe dovuta risolvere, secondo uno schema ascendente, in un contributo delle regioni all'elaborazione delle scelte presenti nel piano nazionale, eppure, come abbiamo visto, il modello della programmazione degli interventi rimaneva quello discendente⁸⁴. Il criterio della separazione delle competenze, in una cornice di collaborazione tra livelli, risultava quindi fondamentale ma rimase sostanzialmente irrisolto, sia a livello di teorizzazione che di attuazione pratica, come d'altra parte ci confermano le parole di Manin Carabba, secondo il quale «il criterio di separazione materiale fra sfere normative deve essere inteso con notevole elasticità, anche se non può non rilevarsi che il problema reale, posto dall'intervento diretto a mezzo di enti pubblici statali nell'ambito regionale è quello di salvaguardare i poteri normativi della Regione nelle materie oggetto dell'intervento; il che significa, in termini politico-economici, salvaguardare la sfera di decisione autonoma del livello regionale». L'Ente statale⁸⁵ sarebbe stato sottoposto alla disciplina legislativa statale che indicava le generali scelte nelle quali si sostanzia il limite dell'interesse nazionale nella materia considerata e ovviamente alla disciplina di quegli atti regolamentari o amministrativi generali cui la medesima legge statale affidi la concreta indicazione di tali scelte⁸⁶.

⁸⁴ CASSESE, Sabino, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1965, pp. 49-51.

⁸⁵ La Cassa per il Mezzogiorno rappresenta un esempio emblematico in questo caso; la legittimità costituzionale dell'intervento nell'ambito regionale mediante enti pubblici statali è stata posta in dubbio in relazione al disposto dell'articolo 119 della Costituzione, affacciandosi la ipotesi della necessità di concepire la Cassa come ente al servizio delle regioni; Cfr. CHIARELLI, Raffaele, «Brevi note sulla nuova legge per la disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno», in *Democrazia e Diritto*, 1965, aprile-giugno.

⁸⁶ Così il piano generale di opere straordinarie per il Mezzogiorno approvato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ai sensi della legge n. 646 del 1950 per la Cassa, e oggi in virtù della legge 26 giugno 1965 n. 717 articolo 1 ai piani pluriennali di coordinamento approvati dal

Se dal lato dell'ente statale non sembravano tutto sommato esserci più grossi dubbi sui limiti e i termini di applicazione dei poteri, risultava ancora ben poco definito l'ambito di autonomia regionale oltre il quale i poteri di indirizzo e controllo dello stato non sarebbero dovuti andare. Un esempio di tale ambiguità e difficoltà di interpretazione ci è dato dalla «discutibile ammissibilità» così la definisce Manin Carabba «di una disciplina quale quella dell'articolo 29 della legge n. 717 del 1965, in virtù del quale i programmi esecutivi della Cassa per il Mezzogiorno per la parte concernente le opere relative alla Sicilia e alla Sardegna saranno predisposti ed approvati d'intesa con le Amministrazioni delle rispettive Regioni»⁸⁷. Tale specifico ambito, essendo di competenza regionale, avrebbe implicato che un eventuale piano di attuazione dovesse essere interamente affidato alla Regione e un'ulteriore intromissione dello Stato, attraverso gli enti di sua diretta dipendenza sarebbe dovuto risultare quindi al di là della legittima delimitazione degli interessi nazionali⁸⁸. Mentre per gli enti non compresi nella riserva ex articolo 43 della Costituzione corrispondeva una «necessaria soggezione alla disciplina legislativa regionale ferma restando la disciplina di grado superiore dettata dalla legge dello Stato e quella concernente i poteri di controllo sull'ente»⁸⁹. Anche alla luce di questi aspetti la facoltà di intervento nell'economia da parte della Regione risiedeva oltre che in talune norme costituzionali anche nelle norme presenti nei singoli Statuti regionali. Nello specifico si registravano casi fra i quali la formula più utilizzata risultava essere quella dell'organo dotato di ampia autonomia finanziaria ed organizzativa o quella dell'ente pubblico legato alla Regione da uno speciale rapporto di diritto pubblico: è l'ente regionale. In Sicilia per esempio troviamo numerosi casi di Aziende autonome regionali che trovavano una propria disciplina legislativa nel D.lp.reg. 9 maggio 1959 n. 17 con il quale il legislatore regionale siciliano aveva dato vita alla figura delle «Aziende speciali», definite come «aziende regionali non costituite in forma autonoma e gestioni di particolari servizi od amministrazioni esercitate dalla Regione»⁹⁰. Il secondo caso, l'ente pubblico regionale comprendeva poi un numero molto ampio di esempi; in Sicilia fra questi possiamo ricordare l'Ente per la riforma agraria, l'Azienda foreste

CIR e predisposti da uno speciale Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno nell'ambito del medesimo CIR d'intesa con le amministrazioni regionali.

⁸⁷ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., pp. 136-137.

⁸⁸ Ivi, pp. 138-139.

⁸⁹ Ivi, p. 140.

⁹⁰ Ivi, p. 141.

demaniali della Regione Siciliana, l'Ente asfalti siciliani, l'Ente siciliano per le case ai lavoratori, l'Azienda siciliana trasporti, ma anche l'Ente Siciliano Elettricità⁹¹. La legge regionale siciliana 5 agosto 1957, n. 51 ha disposto per la Regione la possibilità di creare una società finanziaria, la SOFIS, a partecipazione prevalente della Regione stessa⁹². Non potevano invece considerarsi enti regionali, tutti quegli enti che pur avendo come proprio ambito di attività la Regione e perseguendo finalità che avevano per oggetto la cura degli interessi regionali erano comunque legati da uno speciale rapporto di diritto pubblico con lo Stato⁹³.

La legge 11 aprile 1953 n. 298 per gli Istituti di credito mobiliare speciali per il Mezzogiorno annoverava tali istituti sia dal punto di vista della disciplina oggettiva dell'attività, che sotto il profilo dei rapporti fra enti e organismi, nell'ambito dell'ordinamento del credito a medio termine, essendo autorizzati a compiere con l'Istituto centrale per il Credito a medio termine a favore delle medie e piccole industrie (Mediocredito) le operazioni inerenti l'esercizio e del credito mobiliare indicate nella legge 25 luglio 1952 n. 949 art 18 (lettere a, b, c). I criteri che gli istituti avrebbero dovuto adottare erano fissati dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (senza il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno – art. 14 legge n. 298 del 1953), ma, elemento importante, era richiesta l'autorizzazione del Comitato interministeriale del credito e risparmio nel caso si fosse programmata la costituzione di nuove società finanziarie «al fine di promuovere lo sviluppo dell'industria» nelle regioni entro cui operano gli stessi istituti. La nomina dei presidenti degli istituti per il credito industriale nel Mezzogiorno era di pertinenza del Ministro del Tesoro sentito il Comitato dei Ministri per il credito e il risparmio e il Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, tranne nel caso dell'IRFIS e del CIS per i quali era necessaria l'intesa con i rispettivi presidenti di regione. Le politiche di pianificazione dello sviluppo urbanistico, in qualche modo legate alle politiche di promozione dello sviluppo industriale, trovarono piena integrazione con le scelte di politica territoriale e ambientale adottate a livello regionale. Nel dettaglio delle scelte da

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² Si veda LA BARBERA, Gaspare, «Regione Siciliana», in *Archivio dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, I, 1962, pp. 655-657.

⁹³ Emblematico in questo senso è il caso dell'Istituto Regionale per i finanziamenti alle medie e piccole industrie in Sicilia - IRFIS – costituito con Decreto dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana del 31 ottobre 1952, n.714 in *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana* 2 dicembre 1952, n. 72 e il cui Statuto è stato approvato con successivo decreto del Ministero del Tesoro 10 febbraio 1954 in *Gazzetta Ufficiale* 23 febbraio 1954 n. 44.

effettuare la tendenza è stata quella di «tradurre in termini di organizzazione spaziale le decisioni del piano economico nazionale (per esempio i grandi vincoli paesaggistici, le grandi localizzazioni industriali, le grandi opere pubbliche, le grandi reti di infrastrutture), mentre il campo di intervento urbanistico regionale era assai più particolareggiato, apparendo l'obiettivo principale della pianificazione urbanistica a livello regionale non tanto quello di risolvere alcuni problemi tecnici che consentivano l'applicazione delle decisioni economiche, ma soprattutto di definire le linee generali della struttura morfologica del territorio tenendo conto delle finalità perseguite dal piano economico ed integrandone con l'assunzione di opinioni di efficienza e di valori di forma che sono di specifico dominio dell'organizzazione spaziale e il cui giudizio compete l'urbanistica»⁹⁴. Il piano urbanistico nazionale, che fungeva da punto di riferimento, in tal senso aveva un contenuto preciso che prevedeva competenze quali la definizione di un piano globale degli interventi statali sul territorio, articolato per regione e per settori, indicando tempi e fasi di attuazione e mezzi finanziari, la determinazione dei vincoli attinenti alle destinazioni e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, l'indicazione delle direttive per la progettazione dei piani «ai vari livelli»⁹⁵. Il piano urbanistico regionale era invece adottato come atto amministrativo regionale in conformità col piano urbanistico nazionale; il suo contenuto doveva contenere il programma degli interventi operativi della Regione e degli enti pubblici regionali in relazione alle opere di trasformazione del territorio, indicare i comprensori per lo sviluppo urbanistico ed economico, determinare i comuni autorizzati a formare e adottare il piano regolatore comunale, prescrive i vincoli di tipo storico-artistico e paesaggistico⁹⁶. Due interrogativi però si pongono in merito alla configurata suddivisione delle competenze fra Stato e Regione in materia di intervento urbanistico; il primo riguarda la stessa possibilità di predisporre un piano urbanistico nazionale attraverso il quale il governo compie scelte vincolanti per la stessa Regione; il limite dell'interesse nazionale, in base alle precedenti considerazioni fatte, sembrava in tal senso l'unico in grado di dare una precisa definizione delle sfere di influenza⁹⁷. Il secondo riguarda le modalità di approvazione del piano regionale affidata in qualche modo a organi dello Stato; «l'idea che lo Stato possa

⁹⁴ CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit., pp. 142-143.

⁹⁵ Ivi, pp. 144-145.

⁹⁶ Ivi, pp. 146-147.

⁹⁷ Ivi, pp. 148-149.

riservare a se stesso nella legge che contenga principi generali della legislazione regionale, il potere di approvazione dei detti piani», sottolineava non a caso Manin Carabba, «giustificandolo in nome di un'esigenza di coordinamento e controllo è quanto mai discutibile, riflettendo che in un modo o nell'altro esso urterebbe contro la competenza della Regione, in virtù della quale è innegabile che questa abbia la facoltà di disporre con propria legge di sostituirsi allo Stato in quei poteri che prima spettavano agli organi governativi. Una tale inframmettenza dello Stato» - concludeva «non trova giustificazione alcuna»⁹⁸.

⁹⁸ Cfr. LOMBARDINI, Siro, «Il Piano economico: nuove prospettive, nuove scelte, nuove responsabilità», in *Convegno nazionale delle ACLI*, Relazione generale, Roma, 1962; MIELE, Giovanni, «La Pianificazione urbanistica», in CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI, *La Pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1962.

1.3 «Un'associazione semi-privata comunemente conosciuta come Svimez»

Le origini della Svimez vanno ricercate nella commistione tra istanze e ideali della resistenza e quel sostrato culturale e tecnico fatto di conoscenze ed esperienza economiche e finanziarie caratteristico dell'establishment che aveva guidato l'economia italiana tra regime fascista e guerra a capo delle principali istituzioni economico-industriali. Le personalità che promossero la nascita dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - Rodolfo Morandi, Pasquale Saraceno e l'alta dirigenza dell'IRI innanzitutto – erano portatrici di valori riconducibili a specifiche visioni e orientamenti di pensiero; concezioni laiche e risorgimentali ma anche cattoliche e popolari⁹⁹. Come ebbe modo di sottolineare Piero Barucci «l'intelligenza tecnica degli uomini dell'IRI o ad essa vicini si riversò nella Svimez con il doppio bagaglio del meridionalismo tecnocratico di ispirazione nittiana, e del solidarismo attivo di ispirazione cristiana»¹⁰⁰. La componente laica ebbe tuttavia un ruolo di primo piano nell'affermazione dell'idea di costruzione della «nazione industriale»; questa mise in campo attraverso le sue migliori personalità tutto il pragmatismo e la concretezza “tecnica” che in quel determinato momento servivano all'Italia per avviare la ricostruzione e il successivo sviluppo industriale, questa trovò nei governi guidati da Alcide De Gasperi e Ferruccio Parri un formidabile sostegno sia ideale che di contenuti oltre che una fattiva collaborazione e copertura politica e istituzionale¹⁰¹. Lo stesso Saraceno ebbe modo di ricordare come le origini della Svimez «fossero legate alle appassionante e interminabili discussioni, cui parteciparono eminenti personalità del mondo politico, bancario ed industriale, sulle tesi inerenti il superamento del divario non affidato esclusivamente a

⁹⁹ Cfr. BARUCCI, Piero (a cura di), *Pasquale Saraceno Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, Giuffrè, 1974, ID., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978.

¹⁰⁰ A questa ispirazione è riconducibile anche il cosiddetto Codice di Camaldoli (*Per la comunità cristiana Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi a Camaldoli*, Roma, 1945) scritto da personalità quali lo stesso Saraceno, Vanoni, Paronetto.

¹⁰¹ SARACENO, Pasquale, «Origini e vicende dei primi piani italiani di ripresa industriale nel dopoguerra», in *L'Industria*, 10-12, 1945.

fenomeni migratori», e sempre Saraceno attribuì a Rodolfo Morandi il merito di aver perorato la causa del Mezzogiorno d'Italia e dunque favorito la comprensione e l'apertura del mondo industriale settentrionale alle difficoltà delle regioni meridionali; ricordò infatti come «la fede di Morandi in un ordine diverso non gli impediva di chiamare a collaborare industriali e banchieri insieme ad enti pubblici e privati»¹⁰².

Con la costituzione formale della Svimez, il 2 dicembre del 1946, il progetto di un'associazione economica che si incaricasse di provvedere in modo primario allo sviluppo industriale del Mezzogiorno trova concretezza, esso – è bene sottolinearlo - non poneva tuttavia lo Stato in una posizione di attore unico dell'azione di sostegno allo sviluppo o di sostituto delle attività private, ma autorizzava le autorità pubbliche ad operare per porre le condizioni favorevoli a rimuovere eventuali ostacoli allo sviluppo industriale¹⁰³. Ovvio che il retroterra culturale dei fondatori dell'associazione ha avuto un peso rilevante nella definizione della natura e degli indirizzi da essa perseguiti; Rodolfo Morandi, nella sua *Storia della grande industria italiana*, aveva identificato i tempi e le modalità ma anche i costi, le strategie, le criticità della nascita e dell'evoluzione dell'industria italiana, il contesto agrario e l'importanza del settore primario, alla base dell'economia italiana venivano fortemente ridimensionati, e ribadiva poi che «l'industrialismo da coltivare nell'Italia meridionale non si riduce all'insediamento di grandi stabilimenti, non si risolve nella dotazione pure necessaria di nuove capacità di produzione. Si tratta, soprattutto, di creare i presupposti perché anche nel Sud possa attecchire un vero “animo industriale” che è fatto di valori, di attitudini, di abitudini con cui una regione sottosviluppata può realmente incamminarsi sulla strada della modernizzazione»¹⁰⁴. Forti ed evidenti sono anche i riferimenti culturali e concettuali a Francesco Saverio Nitti, soprattutto con l'attenzione rivolta «al capitale umano» e «alla valorizzazione delle risorse latenti» centrali proprio nella speculazione di Nitti. Nel 1946 viene pubblicato *Il problema industriale del Mezzogiorno*, ad opera di Giuseppe Cenzato e Salvatore Guidotti, il testo, oggi considerato come uno dei documenti che maggiormente hanno influenzato la visione meridionalista, svolge «una diagnosi lucida del circolo

¹⁰² D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 74-75.

¹⁰³ *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez, 1947-1967*, Roma, 1968, p. 759, verbale della riunione dell'8 novembre 1946. Cfr. anche PETRICCIONE, Sandro, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1976.

¹⁰⁴ MORANDI, Rodolfo, *Storia della grande industria*, Torino, Einaudi, 1966, (prima edizione Bari 1931).

vizioso dell'arretratezza che ha bloccato l'economia meridionale, dalla predisposizione di nuovi strumenti di intervento, i quali già prefigurano la futura Cassa per il Mezzogiorno, ma in una visione rigorosamente produttivista, alquanto diversa da quella che, di fatto, impronterà i primi anni di vita del nuovo ente»¹⁰⁵.

Era opinione comune che lo sviluppo meridionale avrebbe potuto favorire la ripresa dell'intera economia nazionale, era dunque lecito pensare, che gli Stati Uniti avessero tutte le intenzioni per voler destinare buona parte delle risorse messe in campo per aree depresse del meridione, l'idea di Rodolfo Morandi di costituire «un'organizzazione che agisse fuori da ogni finalità e ingerenza politica, che si presentasse come qualcosa di veramente nuovo, che avesse caratteristiche di modernità», andava in questa direzione e voleva anche essere una risposta a questa consapevolezza, la sua intenzione era dunque quella di «coinvolgere in quella organizzazione tutte le migliori espressioni della vita industriale, scientifica, ed economica del paese nello studio, nella sperimentazione e nella promozione immediata di attività economiche nel Mezzogiorno»¹⁰⁶. Il riscontro fu decisamente positivo; soprattutto nelle regioni meridionali si verificò l'adesione dei principali soggetti economici, della Banca d'Italia e dei principali istituti di credito, della Confindustria, della Federconsorzi, delle imprese facenti capo all'IRI, e delle principali imprese private italiane, tra cui Fiat, Montecatini, Breda, Pirelli, Innocenti, Olivetti¹⁰⁷.

La nascente associazione costituì sue sedi a Roma, Milano, Napoli, Palermo, Bari; la sede di Roma, in particolare, insieme all'ufficio del governatore della Banca d'Italia fu il luogo in cui furono ideate e definite le principali scelte di politica economica in Italia e questo proprio grazie all'autorevolezza e alla rappresentatività che la Svimez, con le personalità che ne facevano parte riusciva a garantire¹⁰⁸. Il manifesto programmatico dell'associazione ribadì l'ispirazione

¹⁰⁵ Il testo menziona alla fine proprio la proposta di «Ente della questione meridionale». D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 137-140.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Tra i soci: Comit, Credito italiani, Banco di Roma, Banca nazionale del lavoro, le imprese Arenella, Azienda minerali metallici italiani, Cantieri metallurgici italiani di Castellammare di Stabia, Cellulosa d'Italia, Cisa Viscosa, Coniel, Ditta laminazione sottile Napoli, Ente nazionale del metano, Fiat, Montecatini, Olivetti, Sges, Innocenti, IMI, IRI, Finsider, Società finanziaria Pirelli, Società finanziaria Ernesto Breda, Società meridionale di elettricità, Società di navigazione Italia, Società navalmeccanica, Snia Viscosa, Società Montevecchio Milano, in ARCHIVIO Svimez, Consiglio direttivo, Verbali, 8 gennaio 1947. Nel 1958 erano associati 35 enti e imprese a carattere nazionale, 29 con prevalente attività al Sud e 24 in altre regioni o all'estero. Ivi 31 dicembre 1958.

¹⁰⁸ Il primo Consiglio di amministrazione, presieduto da Rodolfo Morandi, era composto da Donato Menichella, Francesco Giordani, Pasquale Saraceno, Giuseppe Paratore, Pietro Frasca

meridionalista riaffermando la questione meridionale come problematica attuale e imprescindibile per tutto il paese, e soprattutto «la necessità di promuovere un processo di sviluppo economico capace di continuare a svolgersi autonomamente e fondato sull'industria», quindi i promotori non avrebbero dovuto essere lo Stato o le attività industriali forzatamente trapiantate nel tessuto economico del Sud: «quando si dice industria non si vuole intendere il trapianto di unità isolate o una vegetazione forzata di iniziative, ma un complesso di attività trasformatrici che abbia vitalità naturale e vigore creativo. Se per vincere certi svantaggi di partenza può essere necessario che lo Stato accordi compensi e facilitazioni, non possono però essere questi i puntelli capaci di reggere un edificio che manchi di fondamenta. Si tratta di promuovere industrie che abbiano ragione economica di sorgere e possibilità di svilupparsi. Per corrispondere a questo scopo non è propriamente atta la legge e neanche idoneo lo Stato se la selezione non avviene per cura di altri organi che siano espressi dagli stessi fattori della produzione»¹⁰⁹.

In base a tale impostazione l'Associazione cominciò la sua attività pensando di promuovere piani di azione e investimenti per favorire soprattutto il radicamento della piccola e media impresa, la grande impresa avrebbe invece avuto il compito di “coprire” gli spazi lasciati dalle grandi imprese settentrionali, costituì a questo scopo due società: la Sudindustria e l'Unione aziende meccaniche meridionali cui seguirono la Società per azioni centrali agricole meridionali, la Società per la costruzione di centrali ortofrutticole in Sicilia, la Compagnia meridionale della pesca, la Consociazione per lo sviluppo turistico dei due golfi napoletani, la Società per la valorizzazione delle miniere di Calabria, e alcune società turistiche cui si aggiunsero diversi comitati di settore e regionali¹¹⁰. A questi, in particolare, fu affidato il compito di predisporre adeguati piani regionali allo scopo di controllare la ricostruzione delle principali infrastrutture viarie e strutture di trasporto, alla valorizzazione di alcuni impianti industriali in Sicilia,

Polara (Arenella, Confindustria), Giuseppe Cenzato (Sme, Coniel), Stefano Siglienti (IMI), Giuseppe Lauro (Innocenti), Gerlando Marullo (Montecatini), Ottorino Pomilio (Cellulosa d'Italia), Cesare Ricciardi (Banco di Napoli), Isidoro Pirelli, Paolo Ricca Salerno, Filippo Masci, Gianfranco Calabresi.

¹⁰⁹ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno : Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., pp. 76-77. Cfr anche la ricostruzione presente in MORANDI, Rodolfo, *Storia della grande industria in Italia*, Torino, Einaudi, 1977.

¹¹⁰ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno : Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., p. 78.

Campania, Calabria, e al conseguimento di una maggiore integrazione tra comparto chimico e comparto minerario¹¹¹.

Una delle prime società a veder la luce nel 1947 sotto l'insegna della Svimez fu proprio Sudindustria, in essa confluivano le quote azionarie di Navalmeccanica, dell'Alfa Romeo, del Silurificio; la sua attività si esplicò da subito con la commessa di trasformare 2.500 motori diesel della General Motors in gruppi elettrogeni, obiettivo fondamentale e dichiarato era la ripresa del settore industriale meccanico nel Mezzogiorno, la produzione di motori a prezzo scontato per le fabbriche del meridione per un loro successivo impiego per trasporti ferroviari, motopompe, e altri mezzi di comunicazione. La ripresa del settore meccanico in particolare, era considerata necessaria per una ricostituzione dell'industria legata al settore primario; in quest'ottica la promozione dell'attività agroindustriale doveva poter contare sul sostegno del credito agevolato degli istituti meridionali, finanziato dallo Stato dal 1950¹¹². Ma già dopo il primo quinquennio sembrò che le misure messe in campo fossero insufficienti, soprattutto nel campo energetico i risultati furono decisamente deludenti, i fondi stanziati non riuscirono a colmare il divario con la disponibilità energetica delle regioni settentrionali, e le ricerche svolte soprattutto in Calabria non diedero i risultati sperati. Allo stesso tempo una enorme mole di richieste di finanziamento giunte ai banchi meridionali rivelarono una vivace ripresa delle attività imprenditoriali e soprattutto di fiducia nelle possibilità di ripresa dell'economia meridionale¹¹³.

Le difficoltà del contesto economico generale, ma anche l'avvio del Piano Marshall portarono la dirigenza della Svimez a modificare l'approccio e a spostare l'impegno dall'intervento diretto all'approfondimento di «appositi programmi di ampio respiro della cui affermazione in sede nazionale e internazionale si facesse responsabile il Governo». La svolta nelle attività dell'Associazione scaturì da due circostanze: «la prima fu che nel 1947-1948 l'esigenza di frenare l'inflazione con una manovra di stabilizzazione monetaria e di restrizione del credito mal si

¹¹¹ Venne istituito anche un Comitato forze endogene per il quale furono impegnati prestigiosi specialisti come Alfredo Rittmann e Felice Ippolito, per approfondire lo studio delle potenzialità geologiche ed energetiche del suolo meridionale.

¹¹² Le leggi n.1958 del 1947 e n. 261 del 1950, permisero allo Stato di mettere a disposizione dei Banchi meridionali somme ingenti tese all'industrializzazione del Sud per un ammontare iniziale di 20 miliardi del fondo lire-ERP. Cfr. ARCHIVIO SVIMEZ, *Finanziamenti industriali*, ID., *L'industrializzazione del Mezzogiorno*, Napoli, febbraio 1952.

¹¹³ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno : Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., p. 79.

conciliava con l'espansione immediata degli investimenti e consigliò un uso cauto delle riserve di dollari, anche dopo l'avvio del programma americano di aiuti all'Europa»¹¹⁴, dal punto di vista delle autorità italiane, era estremamente utile la funzione antinflazionistica degli aiuti del Piano Marshall, «dal lato delle risorse, allargando l'offerta di beni: dal lato monetario incanalando le liquidità verso i fondi di contropartita e sterilizzandole fino al momento dell'impiego, che prese ampiezza solo verso il 1950, ovvero quando la Banca d'Italia giudicò la situazione delle riserve tale da poter sostenere un'espansione degli investimenti»¹¹⁵. La seconda circostanza fu «la consapevolezza che in presenza di un vasto piano americano di aiuti, presentarsi con progetti e programmi ben studiati e concepiti, sarebbe stata una carta vincente per l'orientamento di parte consistente di tali aiuti verso il Mezzogiorno».

La quasi totalità dei dirigenti ed esponenti della Svimez condivisero questa impostazione, anche Morandi, nonostante il suo dissenso rispetto a molte scelte di politica economica e internazionale effettuate dal Governo, condivise l'approccio alla politica economica portata avanti, guidando l'associazione fino al 1950, anno delle sue dimissioni. Lo sostituì alla presidenza Francesco Giordani, che proseguì sostanzialmente l'opera di Morandi; tra il 1948 e il 1950 in seno alla Svimez e in collaborazione con l'IRI furono elaborati i due documenti più importanti per la politica italiana di ricostruzione e per lo sviluppo economico del dopoguerra: il primo *L'economia italiana di fronte al Piano Marshall*, redatto da Pasquale Saraceno con l'apporto dei documenti del Centro studi e piani tecnico-economici dell'IRI, e poi riprodotto nel *Piano a lungo termine*, fu il testo in breve adottato dal governo italiano e utilizzato dallo stesso presso l'Organizzazione europea per

¹¹⁴ «Furono diverse le critiche rivolte dai funzionari americani dell'Eca al Governo italiano, accusato di non utilizzare pienamente gli aiuti attuando una politica di espansione della spesa pubblica e di privilegiare l'incremento delle riserve monetarie. Di fronte alla domanda: Come è possibile che un paese povero come l'Italia non sia capace di assorbire e giustificare l'allocazione relativamente modesta degli aiuti che le sono stati concessi? esperti come Otto Hirschman sottolinearono il "paradosso italiano" per cui esistevano risorse non utilizzate, ma il loro pieno utilizzo avrebbe prodotto inflazione. Tale paradosso aveva le sue radici nella condizione della bilancia dei pagamenti per cui l'assorbimento effettivo degli aiuti stranieri per scopi di investimento avrebbe potuto produrre conseguenze inflattive per l'accresciuta importazione di materie prime e attrezzature, che a loro volta avrebbero attivato risorse precedentemente non utilizzate destinate a sollecitare i consumi».

¹¹⁵ Si vedano DE CECCO, Marcello, *La politica economica durante la ricostruzione. 1945-1951*, in STUART WOLF, John, (a cura di), *Italia. 1943-1950. La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1975; COTULA, Francesco, DE CECCO, Marcello, TONIOLO, Gianni (a cura di), *La Banca d'Italia: sintesi della ricerca storica, 1893-1960*, Roma, Laterza, 2003; BARUCCI, Piero, «La politica economica internazionale e le scelte di politica economica dell'Italia (1945-1947)», in *Rassegna economica*, Maggio – Giugno, 1973.

la cooperazione economica¹¹⁶, il secondo documento, *Financing of the Economic Development of Southern Italy*, presentato da Francesco Giordani alla Banca mondiale nell'autunno 1949 fu il documento di base per le scelte di politica economica da promuovere in Italia da parte dell'organismo internazionale, in favore, nello specifico, di un piano di investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno. Nel documento «vi erano previste opere di bonifica irrigua per 134.809 miliardi di lire, acquedotti per 106.783 miliardi, impianti idroelettrici per 20.900 miliardi, 85 centrali ortofrutticole per 15.875 miliardi, oleifici per 10 miliardi, un impianto di lastre di legno costruito in Sila per 700 milioni¹¹⁷. Il costo totale degli investimenti doveva essere di 800 milioni di dollari, il 60% in lire e il 40% in dollari, il principale scopo risiedeva nel superamento «dell'insufficiente sviluppo economico del Sud, indicato nel documento come il principale ostacolo al recupero dell'equilibrio economico in Italia, e il miglioramento dei livelli di vita della popolazione meridionale come uno stimolo al consumo di merci che l'industria del Nord può fornire»¹¹⁸.

Le ragioni che spinsero verso l'applicazione di «un programma organico di investimenti nel Sud» furono essenzialmente la disponibilità di manodopera inoccupata e la possibilità di utilizzare la capacità industriale già esistente del paese, l'eventuale capacità degli ingenti investimenti pubblici di generare un circolo virtuoso in grado di stimolare anche investimenti privati non solo nel settore industriale ma in tutti i settori economici con conseguenti effetti positivi sul reddito e sui risparmi. La Svimez, tramite i suoi calcoli aveva concluso che la Cassa per il Mezzogiorno, dato un rapporto a 100 per il Sud, avrebbe generato una domanda di beni di investimento e consumo pari al 69% del suo ammontare; al Nord avrebbe trovato posto il 55% dei consumi, il 118% dei risparmi e il 51% dei tributi, mentre l'incremento del reddito sarebbe stato maggiore nel meridione solo per il primo ciclo, per poi diminuire nelle fasi successive. L'Italia nel 1950 aveva ancora sulle spalle un forte debito con l'area del dollaro, ma non poteva permettersi di finanziare il proprio sviluppo e pagare il debito con risorse proprie

¹¹⁶ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., p.80. Si vedano anche ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo studi, corda 222, fasc. 3: *L'economia italiana di fronte al Piano Marshall*; BARUCCI, Piero (a cura di), *Pasquale Saraceno Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, cit., e ID., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, cit.

¹¹⁷ D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno: Taormina, 18-19 novembre 1994*, cit., p.81.

¹¹⁸ *Ibidem*.

né tantomeno di esporsi dal punto di vista monetario fuori dall'area del dollaro. La soluzione a questo nodo risiedeva nella fornitura continuativa e costante all'Italia di fondi pari a 10 milioni di dollari annui da parte della Banca mondiale. La conclusione fu che l'Italia adottando un adeguato piano di sviluppo basato anche sull'utilizzo di strutture istituzionali e interventi normativi straordinari avrebbe potuto innescare un buon processo di sviluppo da un lato, dall'altro avrebbe potuto pagare il debito, rafforzare il consolidamento del processo democratico e infine contrastare e costituire un argine all'avanzata del comunismo¹¹⁹.

La prima bozza del programma presentato da Giordani, fu poi approfondita e rivista nell'ambito delle discussioni interne alla Svimez, studiato dagli esperti della Banca mondiale, quindi perorato dagli esponenti dell'associazione ad ogni livello e successivamente promosso dai membri del Governo italiano in tutti gli incontri internazionali dal 1949 in poi. Come ricordato il programma e i diversi incontri internazionali fra autorità italiane e americane ebbero un peso notevole nella formulazione della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno e per l'avvio dell'intervento straordinario, che finì per essere orientato dalla scelte e dalle visioni delle autorità politiche, economiche, finanziarie italiane più che americane e, soprattutto, dei meridionalisti della Svimez¹²⁰. «Il Governo italiano ha affidato lo sviluppo di questo piano ad un'associazione semiprivata comunemente conosciuta come Svimez. L'Associazione, che è composta dai *leading italian business interest and utilities*, utilizza le autorità locali e altre nelle differenti province, da cui riceve piani e suggerimenti che sta finalizzando a uno schema coerente a lungo termine»¹²¹.

¹¹⁹ Ivi, pp. 87-89. Cfr. ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo Menichella, cart. 100, *Cassa per il Mezzogiorno*, cit.

¹²⁰ Ivi, p. 82.

¹²¹ *Ibidem*.

*1.4 Politica, economia e società nella Sicilia del secondo dopoguerra:
le riforme promosse, le promesse mancate*

«Autonomia regionale - industria» è un binomio attraverso il quale sono passate buona parte delle vicende e dei processi storici della Sicilia nella seconda metà del XX secolo. Ad esso possiamo ugualmente affiancare il binomio «Ente regionale - industrialismo», utile a rappresentare, durante gli anni di elaborazione dello Statuto autonomista siciliano una evidente ispirazione industrialista a favore della Sicilia che caratterizzò non solo il lavoro dei membri della Consulta regionale - e fra loro in particolare quello di Enrico La Loggia - ma che trovò anche posto in diverse formule riportate nel testo statutario e che lasciano in qualche modo intravedere la volontà della classe dirigente siciliana di inserire nel testo fondamentale del nascente ente regionale un preciso orientamento “programmatorio” a favore dello sviluppo e del superamento del divario col resto del paese¹²². Enrico La Loggia influenzò in maniera decisiva i lavori del Comitato per l’elaborazione dello Statuto regionale formulando in prima persona le norme inserite nello Statuto che sanzionarono la natura “riparatoria” dello stesso, ed ebbe soprattutto la capacità di radunare intorno a sé un ceto dirigente costituito da esponenti dei diversi settori dell’economia, dell’industria e della società siciliane il quale a sua volta contribuì all’elaborazione di un primo piano economico per il futuro della regione in larga misura industrialista. Esso conteneva norme per l’aumento della produzione di energia elettrica, per lo sfruttamento delle risorse minerarie della regione, e a favore della ripresa dei settori industriali tradizionali dell’economia isolana, dall’estrazione mineraria, alla chimica, all’industria dell’agroalimentare e della pesca, alla concia delle pelli.

Sin dall’inizio della vicenda autonomista siciliana l’industrialismo ebbe quindi un ruolo essenziale, caratterizzando visioni, orientamenti, e

¹²² Cfr. HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell’autonomia regionale siciliana 1947-67*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1984.

provvedimenti della classe dirigente siciliana¹²³. Questa, di fronte alla nascita del nuovo ente regionale siciliano, si ritrovò a dover affrontare almeno tre ordini di problemi: la difesa delle conquiste politiche e istituzionali ottenute con l'autonomia, l'organizzazione della nuova struttura istituzionale e amministrativa della Regione, l'esercizio delle competenze legislative regionali attraverso un'azione di intervento in economia che permettesse all'isola la ricostruzione e il successivo sviluppo. La tutela della conquistata autonomia regionale trovò riscontro nella salvaguardia dello Statuto siciliano e, quindi, nel massimo impegno da parte del Governo regionale e dell'Assemblea regionale siciliana nella fase di coordinamento del testo statutario con la Costituzione e nella costruzione delle strutture amministrative del nuovo ente. Nel corso degli anni Cinquanta le istituzioni siciliane dovettero affrontare in particolare tre questioni di fondamentale importanza per i successivi sviluppi di politica economico-industriale regionale: la riforma agraria, la ricostruzione delle fondamentali infrastrutture del territorio regionale e la costituzione delle premesse per il successivo sviluppo industriale¹²⁴.

Sul tema dello sviluppo industriale la Regione siciliana manifestò sin da principio l'intenzione di perseguire un proprio autonomo indirizzo di politica economica; nelle visioni della classe dirigente regionale lo sviluppo industriale dell'isola, poteva avviarsi solo attraverso l'introduzione di strumenti di incentivazione che potessero colmare le deficienze strutturali della Sicilia. Il primo decennio di vita dell'ente regionale siciliano vide così la politica siciliana impegnata nella realizzazione e nell'applicazione concreta di questa ispirazione di fondo; quella che visse la Sicilia in questo periodo la possiamo definire come una felice fase in cui istanze politiche, economiche e sociali trovarono riscontro e concretezza nelle idee di una "intelligenza tecnica" che aveva avuto il merito di progettare misure, del tutto nuove nel caso di un ente locale in Italia, capaci di offrire un futuro industriale per la Sicilia in perfetta, ma non consapevole, concomitanza con quanto maturava negli stessi anni a Roma attraverso l'azione della Svimez, di Rodolfo Morandi, Pasquale Saraceno, Donato Menichella, Francesco Giordani, creata al fine di promuovere lo sviluppo industriale del

¹²³ Si veda CARETTI, Paolo, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel mezzogiorno: profili istituzionali*, Milano, Franco Angeli Editore, 1974; CENTRO STUDI E INIZIATIVE DI POLITICA ECONOMICA IN SICILIA (a cura di), *La crisi dell'autonomia siciliana*, Roma, Editori riuniti, 1984.

¹²⁴ HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, cit., pp. 23-24.

Mezzogiorno. La Sicilia anticipò quindi in qualche modo, non solo dal punto di vista progettuale ma anche da quello politico e giuridico, la politica di intervento in economia che caratterizzò l'economia italiana almeno fino agli anni Settanta¹²⁵.

Il primo provvedimento regionale a veder la luce in questo senso fu la Legge del 2 luglio 1948 n. 32, approvata dall'Assemblea regionale nell'ottobre del 1947, riguardante le azioni delle società di nuova costituzione nella Regione. La legge - come sottolineato da Salvatore Butera - «poneva la Sicilia fuori dal quadro delle compatibilità nazionali e dava però, attraverso l'uso degli strumenti dell'autonomia, un'oggettiva spinta differenziale all'isola rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno». Il Parlamento regionale ebbe modo anche di discutere delle risorse derivanti dal Piano Marshall; la conclusione del dibattito fu un'esplicita richiesta delle istituzioni siciliane al Governo centrale affinché impegnasse parte dei fondi del piano ricevuti esclusivamente alla Sicilia. Provvedimenti di primo piano furono poi la legge del 20 marzo 1950 n. 29, contenente i provvedimenti per lo sviluppo delle industrie della Regione; il provvedimento prevedeva agevolazioni fiscali ed esenzioni dell'imposta di ricchezza mobile per i nuovi impianti industriali per dieci anni dalla loro attivazione con l'estensione delle stesse provvidenze agli stabilimenti impiantati nella Regione dal 1° luglio 1947, e la legge n. 30 del 20 marzo 1950 che regolava la disciplina della ricerca e della coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi¹²⁶.

L'economista Pietro Frasca Polara, già in quel caso, e anticipando posizioni poi divenute comuni, sostenne la necessità oltre che dell'intervento privato, anche di quello pubblico, per risolvere i gravi problemi economici siciliani come quello della disoccupazione strutturale dell'isola, della sua particolare carenza di attività produttive, dell'insufficienza delle risorse energetiche e dell'inadeguatezza di tutte quelle infrastrutture necessarie per lo sviluppo economico¹²⁷. Lo stesso Frasca Polara, fra gli autori del primo schema quinquennale di sviluppo economico della Sicilia nel 1945-1946, espresse esplicitamente il desiderio che «fossero date precise garanzie che le condizioni estremamente depresse del Meridione e delle isole venissero tenute nella giusta considerazione e si approfittasse della favorevole circostanza del Piano Marshall per tradurre in pratica quell'impulso all'industrializzazione del Mezzogiorno che viene continuamente eccitato con promesse le quali, finora, si sono tradotte in

¹²⁵ Ivi, pp. 26-27.

¹²⁶ Ivi, pp. 35-36.

¹²⁷ Ivi, pp. 28-29.

realizzazioni di limitata portata». L'allora Presidente regionale Giuseppe Alessi nel corso del dibattito in Assemblea regionale ribadì in diversi suoi interventi l'esigenza che al Mezzogiorno fosse assegnata una quota cospicua e predefinita di risorse, indicando così il Mezzogiorno come area depressa. Visione questa che non trovava però unanime consenso nei deputati regionali che, seguendo l'impostazione di Enrico La Loggia, insistevano invece per una netta divaricazione fra questione meridionale e questione siciliana; il richiamo del Presidente Alessi non trovò quindi un riscontro favorevole, anche per le divisioni politiche che in Sicilia, in maniera speculare rispetto al quadro politico nazionale, si riflettevano in vista delle elezioni del 1948¹²⁸.

L'agricoltura costituiva ancora la componente più importante dell'economia e l'istituto regionale nei primi anni di vita tentò di incidere maggiormente proprio in questo settore; i primi provvedimenti adottati dal Governo regionale erano tutti relativi all'ambito agricolo. Gli interventi legislativi messi in campo erano motivati dal profondo malessere delle masse contadine ma anche dall'impellente necessità di costruire un consistente consenso al nascente istituto regionale. Durante il primo governo Alessi, poiché mancavano i presupposti politici affinché si arrivasse ad un accordo generale, la tanto attesa riforma agraria rimase solo un auspicio; gli agrari, che sostenevano il primo Governo regionale, avversavano infatti l'emanazione di una legislazione che potesse comportare dei mutamenti dei tradizionali rapporti di forza, la maggioranza parlamentare a guida DC non aveva quindi il necessario consenso sociale né tanto meno la necessaria autosufficienza numerica in Assemblea regionale per promuovere provvedimenti in tal senso¹²⁹. L'11 gennaio 1949 Franco Restivo, già Assessore regionale alle Finanze e agli Enti locali, fu eletto Presidente regionale con l'appoggio della Democrazia cristiana, del Partito repubblicano, del Partito socialdemocratico, dei liberalqualunquisti. Il suo governo, riuscì ad ottenere importanti risultati, fra cui proprio la riforma agraria che riuscì a modificare strutturalmente l'economia di base dell'isola e soprattutto – come nelle parole di Francesco Renda - «mutò il volto delle campagne siciliane e sconfisse definitivamente il latifondo». È di questi anni un forte impegno del Governo regionale per consolidare le strutture economiche della regione in modo

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Cfr. PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (Ufficio legislativo), *Sicilia 1958: sviluppo economico-sociale della Regione negli anni 1947-1958*, Padova, Tipografie IRES, 1958 e HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, cit., pp. 30-31.

da consentire l'introduzione e l'impianto delle attività produttive necessarie al decollo economico siciliano; innumerevoli furono le opere di bonifica, alloggi popolari, impianti idrici, strade¹³⁰.

La riforma agraria, presentata come risposta razionalizzatrice e riparatrice all'insorgere delle lotte agrarie del dopoguerra, ebbe profonde conseguenze economiche e sociali e il merito di avviare un ammodernamento in senso capitalistico di quote consistenti del latifondo meridionale tramite tutti quegli interventi «volti alla trasformazione del sistema produttivo agricolo attraverso la redistribuzione della terra»¹³¹. La riforma agraria in Sicilia, si mosse essenzialmente in due fondamentali direzioni: da un lato la destrutturazione dei latifondi e le assegnazioni dei terreni, e dall'altro l'assistenza tecnica agli agricoltori, entrambe gestite dall'Ente per la Colonizzazione del Latifondo Siciliano¹³² e dai consorzi di bonifica già esistenti. La legge di riforma agraria in Sicilia fu approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana, dopo un'ampia e vivace discussione parlamentare, nella seduta del 21 novembre 1950. La Legge regionale 27 dicembre 1950 n. 104 costituisce, in tal senso uno dei più importanti provvedimenti legislativi mai approvati dal Parlamento regionale e sicuramente uno dei più importanti dei primi decenni di vita dell'istituto autonomista siciliano. Il provvedimento ebbe inoltre il merito di palesare le capacità dell'organo legislativo regionale, che, dopo secoli di immobilismo degli assetti e delle strutture economico-sociali siciliani, riuscì a disciplinare in maniera del tutto nuova l'intera materia¹³³. Con la legge di riforma, frutto di una profonda elaborazione, si fissarono le norme sugli obblighi di trasformazione, coltivazione, e di conferimento delle terre: il titolo primo imponeva ai proprietari obblighi di trasformazione agraria e fondiaria in relazione ai piani generali di bonifica, il secondo titolo istituì l'obbligo generale per i conduttori di aziende estese oltre i cento ettari, di attuare e mantenere ordinamenti colturali idonei a conseguire una razionale utilizzazione del suolo, il terzo titolo infine, da un lato fissò in 200 ettari il limite massimo per la proprietà privata in zone latifondistiche dall'altro sottopose la proprietà terriera privata al conferimento di una quota del possesso, in conformità alla tabella annessa alla legge, per l'incremento della

¹³⁰ HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, cit., p. 32.

¹³¹ Cfr. LA LOGGIA, Enrico, *Autonomia e rinascita della Sicilia*, Palermo, IRES, 1953, ID., *Sintesi Storica della questione siciliana*, Palermo, Mori, 1955.

¹³² L'Ente nel 1950 assunse la denominazione di Ente per la Riforma Agraria in Sicilia (ERAS).

¹³³ Cfr. PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (Ufficio legislativo), *Sicilia 1958: sviluppo economico-sociale della Regione negli anni 1947-1958*, cit.

piccola proprietà coltivatrice. La legge si distinse nettamente dalle leggi nazionali simili essendo la più organica e concreta, essa investì infatti interamente il campo delle trasformazioni e della coltivazione agricole e fissò soprattutto un limite massimo di estensione per le zone latifondistiche¹³⁴.

Oltre alla riforma agraria il governo Restivo presentò la legge di riforma amministrativa regionale, approvata dall'Assemblea regionale alla fine della legislatura, il 24 febbraio 1951, con la quale si riformava l'organizzazione provinciale delle Prefetture dello Stato; con essa si ribadì la potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali. Il D.P.R. 9 giugno 1954 n. 9 rappresentò un primo importante passo verso una complessiva riforma del sistema degli enti locali in Sicilia; tale provvedimento con i suoi 440 articoli suddivisi in nove titoli, portò all'approvazione del testo unico della legislazione comunale e provinciale nel territorio regionale. La successiva Legge regionale 18 marzo 1955 n. 17 dispose la riforma dell'ordinamento amministrativo degli enti locali siciliani. La Legge definiva il Comune come l'ente di base dell'ordinamento locale; esso avrebbe avuto natura di ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria. Il principio sancito nel primo comma dell'articolo 15 dello Statuto, cui la legge faceva riferimento, non solo comportava la soppressione della Provincia come ente territoriale autarchico, ma soprattutto la sopprimeva come circoscrizione amministrativa e di decentramento dello Stato. Il secondo comma dell'articolo 15 dello Statuto inoltre, alle cessate province, sostituiva altri enti intermedi fra la Regione ed i comuni, qualificandoli quali Liberi Consorzi dei comuni. Essi dovevano essere, in sostanza, degli enti nuovi risultanti dalla «libera volontà di associazione dei vari comuni facenti parte di un certo territorio». I liberi consorzi comunali avrebbero esercitato le funzioni devolute ai soppressi enti autarchici provinciali e altre ad essi delegate dalla Regione. I liberi consorzi, come organi di decentramento regionale assumevano la denominazione di «Province Regionali»¹³⁵.

Il maggior risultato che la storiografia ha riconosciuto all'azione del governo Restivo fu senza dubbio la capacità di ricondurre su posizioni autonomiste quella parte della classe politica siciliana che si era opposta e aveva

¹³⁴ Cfr. RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, Sellerio, 1984-1987.

¹³⁵ Cfr. BONANNO, Rosaria, *Prefetti e potere in Italia: storia dell'ordinamento territoriale italiano dall'età napoleonica all'autonomia regionale siciliana, 1801-1947: studio e testi*, Trapani, La Medusa, 1987, e HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, cit., pp. 33-34.

contrastato l'istituto autonomista regionale. Pasquale Hamel sottolineò come Restivo fosse «espressione di un certo tipo di borghesia agraria che aveva una concezione del potere che lo portava a cercare l'amicizia dei sindaci, a trascurare quella dei segretari di sezione e degli attivisti di partito, a respingere l'amicizia aperta con i boss della mafia». Emanuele Macaluso evidenziò invece come Restivo fosse «uomo di formazione ideologica liberale-conservatrice, astuto e spregiudicato, imparentato con una grande famiglia feudale. Egli garantiva con la sua persona alla vecchia classe dirigente che l'autonomia poteva essere quella che avevano sognato gli agrari negli anni del separatismo: una frontiera contro il progresso della Sicilia». Probabilmente questi giudizi sommari non possono risultare esaustivi; ma l'accantonamento della tesi separatista e l'epilogo del movimento indipendentista sono allo stesso tempo un indizio della complessità delle vicende di quegli anni e un segno della determinazione della classe dirigente siciliana nel guidare il nuovo istituto regionale, senza dubbio la fase del governo di Franco Restivo fu il periodo in cui l'autonomia regionale siciliana trovò la sua collocazione nella prassi politica e istituzionale dell'ordinamento repubblicano¹³⁶.

Le elezioni regionali del 1955 segnarono un notevole successo della DC e l'accesso al Parlamento regionale di deputati provenienti da esperienze politiche diverse da quelle che avevano caratterizzato i primi anni di vita dell'istituto regionale ma, soprattutto, in quell'occasione trovarono posto in Assemblea tra le fila della DC esponenti della corrente fanfaniana, dunque espressione di una visione politica diversa da quella che aveva caratterizzato la classe dirigente siciliana nei primi anni di vita della Regione. Mentre infatti le prime legislature regionali erano state caratterizzate dalla presenza di una classe dirigente proveniente dalla tradizione popolare e cattolico-democratica di Sturzo, Scelba, Aldisio e di Alessi e Milazzo a livello locale, il panorama politico sia regionale che nazionale mostrava un cambiamento e un avvicendamento nella guida del partito democratico-cristiano. In questo contesto la riconferma di Restivo alla presidenza della Regione presentava molte difficoltà; egli propendeva infatti per la riproposizione della stessa formula di governo di centrodestra, avversata oltre che da diversi gruppi finanziari e industriali nazionali che operavano in Sicilia anche dalla maggioranza fanfaniana della DC; come ebbe modo di rimarcare Emanuele Macaluso, «il programma fanfaniano sostitutiva al vecchio

¹³⁶ Cfr. MUSUMECI, Salvatore, *Tra separatismo ed autonomia – il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia*, Messina, Armando Siciliano Editore, 2005.

immobilismo restivano una “politica” di iniziative che, senza intaccare le posizioni fondamentali delle forze del privilegio, dell’imperialismo, e dello Stato accentratore, permetteva in parte di accogliere le rivendicazioni di alcuni gruppi e strati, ai danni degli interessi generali e di fondo delle popolazioni siciliane»¹³⁷. La soluzione che prevalse fu la costituzione di una maggioranza che comprendeva DC, PSDI, PLI e che poteva contare su una maggioranza molto risicata ma capace di garantire una notevole omogeneità politica, necessaria a recepire le esigenze e le richieste che la società – e soprattutto l’economia – in quel momento richiedevano. Restivo, contrario alla tesi centrista non poteva guidare il nuovo governo regionale espressione di quella formula politica; così nella seduta per l’elezione del nuovo Presidente, tenutasi il 21 luglio 1955, Restivo ricevette solo 32 voti, mentre Silvio Milazzo ottenne ben 50 voti. Quella votazione rappresentò la fine dei vecchi assetti di potere; il voto dei deputati regionali non aveva seguito le indicazioni del partito mettendo in difficoltà l’intera DC. Silvio Milazzo si dimise su invito del capogruppo democristiano Giuseppe Alessi, e quest’ultimo venne eletto Presidente regionale alla guida di un governo appoggiato da DC, PSDI, PLI; la nuova compagine aveva le caratteristiche per portare avanti una soluzione politica in grado di impegnare la Regione nella salvaguardia delle prerogative regionali, e nella sfida dell’industrializzazione¹³⁸.

La grande battaglia intrapresa con ancor più forza dal nuovo governo regionale fu proprio quella per l’industrializzazione; l’ipotesi che in quegli anni circolava negli ambienti economico-finanziari settentrionali era quella di creare grossi agglomerati industriali in alcune aree del Mezzogiorno, appartenenti soprattutto al comparto chimico, senza che questa prevedesse però un collegamento diretto con la media e piccola realtà industriale locale; un piano questo, allora definito da molti “neocolonialista” e dal quale Sicindustria prese le distanze. In questo contesto si inseriva la proposta del presidente degli industriali siciliani Domenico La Cavera di introdurre uno strumento in grado di sollecitare uno sviluppo auto-propulsivo dell’industria siciliana: una società finanziaria che fornisse i capitali di cui l’imprenditoria siciliana aveva bisogno, e non disponibili sul mercato locale, idea questa fatta propria anche dall’Assessore regionale Giuseppe La Loggia, in linea con la tesi riparazionista del padre Enrico, tradotta nell’articolo 38 dello Statuto. A ciò si aggiunse anche una politica di

¹³⁷ HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell’autonomia regionale siciliana 1947-67*, cit., pp. 60-61.

¹³⁸ Ivi, pp. 62-63.

pianificazione; Alessi predispose a tal fine un piano quinquennale di sviluppo, che rispondesse alle reali e impellenti esigenze dell'economia siciliana, in linea sostanzialmente con quanto richiesto da Sicindustria¹³⁹, ma il tentativo di Alessi di tutelare comunque le esigenze del territorio e anche i piccoli interessi industriali siciliani comportò una decisa opposizione contro le sue politiche. La segreteria nazionale della DC appoggiava le ipotesi e i progetti di Confindustria, provocando una forte delegittimazione della dirigenza siciliana del partito; fu in queste condizioni che si giunse alla crisi politica del 1956, una crisi che, come notarono gli osservatori già all'epoca, pur alimentata dalle frizioni fra le correnti interne alla DC, era maturata anche e soprattutto contro il metodo di governo; il voto contro Alessi si espresse in sede di approvazione del bilancio regionale¹⁴⁰.

Come ricordato, il primo decennio di vita dell'ente regionale siciliano fu anche quello che vide l'approvazione di fondamentali provvedimenti come quello sulla non nominatività dei titoli azionari che faceva dell'isola una sorta di paradiso fiscale; la legge per la creazione di un fondo di partecipazioni industriali presso il Banco di Sicilia che porterà nel 1957 alla creazione della SOFIS e la legge per la concessione dei permessi di ricerca petrolifera nel territorio isolano. Questa legge sembrava in realtà destinata a favorire la Gulf Italia - una delle sette sorelle del cartello petrolifero mondiale - la quale però - pur di non incrinare l'equilibrio del cartello petrolifero - non se ne avvalse. Dopo il 1950 e la creazione dell'Eni la Gulf si spese per trovare nei pressi di Ragusa ulteriori risorse petrolifere che avrebbero dovuto risollevare le sorti dell'economia regionale. Si trattava - secondo il parere di molti - di un preciso tentativo di arginare l'azione e i disegni espansionisti di Enrico Mattei. La Sicilia fu comunque la terra che in quegli anni, anche grazie all'azione di sostegno svolta dalla sezione di credito industriale del Banco di Sicilia, sorta nel 1944, e successivamente dall'IRFIS, sorta nel 1954, riuscì ad avviare una grande stagione di industrializzazione, per certi versi in anticipo rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno¹⁴¹.

Nel 1949 gli imprenditori Angelo Moratti e Giorgio Enrico Falck, si adoperarono per ricostituire presso il porto di Augusta una raffineria rilevata da una società americana, l'operazione era stata portata avanti anche grazie ai finanziamenti del Banco di Sicilia. La società costituita - la RASIOM poi divenuta

¹³⁹ HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, cit., pp. 71-72.

¹⁴⁰ Ivi, pp. 73-74.

¹⁴¹ *Ibidem*.

Esso - rappresentò il primo insediamento di lavorazione di risorse petrolchimiche nella parte sudorientale della Sicilia. Ma già pochi anni dopo altre due grandi società americane, la CELENE e la Union Carbide, daranno vita alla Sincat (Società Industriale Catanese), avviando l'intera area della Sicilia sudorientale a divenire uno dei maggiori poli industriali del Mezzogiorno d'Italia per la produzione, tra l'altro, di sali potassici col minerale proveniente dall'interno della Sicilia. Il settore minerario vedeva contestualmente la Montecatini dar vita in provincia di Agrigento, all'impianto di Campofranco che veniva rifornito direttamente dalle miniere di San Cataldo in provincia di Caltanissetta; intorno a queste aree altre imprese, soprattutto chimiche ed estrattive, si aggiunsero in questa fase di intenso sviluppo industriale della parte centrale e orientale della Sicilia, i profili di pericolosità e rischio per le attività legate alla tutela paesaggistica e alla valorizzazione turistico-culturale fiorenti in quelle stesse aree furono del tutto ignorati. La sostenibilità ambientale dei nuovi impianti era allora un valore ancora estraneo alla cultura del paese, e soprattutto inconciliabile con i necessari ritmi e le esigenze dello sviluppo che si dovevano registrare nelle aree arretrate del Mezzogiorno e della Sicilia che si apprestavano a vivere una rottura netta rispetto al passato. Era opinione comune a livello nazionale che la Sicilia potesse realmente rappresentare una nuova "frontiera" dello sviluppo di cui aumento dell'occupazione e della produzione, creazione di nuova ricchezza e diffusione di maggior benessere potevano costituire un volano alla ricostruzione e alla rinascita economica non solo dell'isola ma di tutto il Mezzogiorno¹⁴².

Il ritrovamento dal 1960 di altri giacimenti di petrolio nei pressi di Gela portò alla nascita del progetto del petrolchimico; lo stabilimento gelese, che però sin dall'inizio si costituì come realtà del tutto estranea e anche geograficamente distante dalla cittadina fu occasione di spunti e di studi per storici, economisti e sociologi che fin dalla fine degli anni Sessanta scrissero testi, che ne approfondivano le modalità della nascita e la dimensione industriale. È del 1955 il menzionato convegno del Comitato Europeo per il Progresso Economico e Sociale (CEPES), svoltosi a Palermo e aperto da un intervento di Pasquale Saraceno il quale auspicava - e in qualche modo annunciava - l'insieme degli interventi che appena qualche anno dopo avrebbero segnato la vicenda

¹⁴² Ivi, pp. 75-76.

dell'industrializzazione siciliana: si trattava di creare le condizioni le più favorevoli possibili ad investire esattamente dove queste non sussistevano¹⁴³.

Con l'elezione, di Giuseppe La Loggia a Presidente regionale il 22 luglio 1956, si completava il disegno di emarginazione del vecchio gruppo popolare dalle vicende siciliane; chi guidava veramente il partito era una nuova compagine di potere, che esprimeva una prassi politica diversa, fatta di trasformismi e di alleanze contratte al fine di mantenere la gestione del potere. L'individualismo e l'exasperazione della contrapposizione tra le correnti della DC provocò forse i danni maggiori: lo svuotamento di significato delle istituzioni autonomistiche; l'autonomia regionale siciliana imboccava quella parabola discendente che l'avrebbe caratterizzata a lungo, dovuta alla mancanza di saggezza e lungimiranza della classe politica regionale. Il 1957 fu un anno di svolta nella vicenda dell'industrializzazione del Mezzogiorno grazie all'approvazione della legge n. 634 con la quale si disponeva il rifinanziamento dell'intervento straordinario, che questa volta prevedeva l'utilizzo di misure quali: i contributi a fondo perduto, il credito agevolato, la detassazione degli utili investiti, la creazione delle aree di sviluppo industriale, maggiori investimenti e la pianificazione della formazione¹⁴⁴. La Loggia riprese il cammino dell'industrializzazione in Sicilia sollecitando l'intervento dei grossi monopoli per il sud, mostrando di puntare così ad un'industrializzazione fondata sui grandi complessi produttivi. In quegli stessi anni veniva soppressa l'Alta Corte per la Sicilia, atto questo, che costituiva una mortificazione dello spirito autonomista siciliano, e che vide una reazione quantomeno timida del governo regionale.

Nella seduta del 5 agosto 1957 l'Assemblea regionale siciliana approvava la legge sull'industrializzazione, che di fatto, nell'ambito del compromesso messo a punto dal Governo regionale con gli industriali, vedeva comunque il prevalere delle esigenze dell'industria locale siciliana. La legge istituitiva la SOFIS, una società di finanziamento a partecipazione regionale, ma le indecisioni del Presidente La Loggia nel rendere operativa la società, comportarono pressioni tali da spingere i liberali a votare contro il bilancio regionale il 31 ottobre 1957: contro di lui votarono anche i cristiano-sociali, i socialdemocratici e alcuni fanfaniani, aprendo di fatto la crisi. Il governo che ne seguì, il secondo guidato da La Loggia, eletto il 26 novembre 1957, fu caratterizzato da nuovi e ancor più forti

¹⁴³ Ivi, pp. 78-79.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

attriti. La scelta del monocolore fu quindi una via obbligata visto che, con i socialisti in posizione di attesa e i comunisti che non cercavano minimamente di spezzare il loro isolamento, non si prospettavano altre soluzioni politiche in seno all'Assemblea. Il Presidente degli industriali siciliani La Cavera nella sua azione e con i suoi interventi aveva palesato l'esistenza di una convergenza di intendimenti e di interessi molto forte con il gruppo di Alessi, asse che tentavano di contrastare Giuseppe La Loggia e il suo governo¹⁴⁵. La Cavera, legato ai cristiano-sociali, era schierato contro la linea della Confindustria che a sua volta si appoggiava ai liberali, i quali sostenevano il governo nazionale e rendevano più agevole l'azione della maggioranza fanfaniana. Si palesava dunque quell'intreccio di interessi che avrebbe minato ogni concreta possibilità d'azione del governo regionale. La Loggia lasciando fuori dal Consiglio di amministrazione della SOFIS La Cavera, diede l'impressione che il governo regionale nella persona del suo massimo rappresentante fosse sotto il controllo dei gruppi industriali e della segreteria nazionale della DC, mortificando le istituzioni regionali e lo stesso istituto autonomistico. La polemica che ne scaturì fu violenta; in Giunta gli Assessori Milazzo, Fasino e Lanza dichiararono tutto il loro dissenso rispetto alle scelte di La Loggia; anche parte dei fanfaniani e i liberali manifestarono in Assemblea il loro dissenso per le scelte del Presidente, mentre gli industriali siciliani animarono una pesante protesta contro. Le critiche lasciarono il posto a precise accuse contro l'operato del Presidente: gli venne rimproverato non solo di aver favorito i grossi gruppi capitalistici settentrionali, ma anche di aver adottato una gestione spregiudicata del potere per fini personali. La presentazione e votazione del bilancio diede così modo ai delusi o agli insoddisfatti di esprimere tutta la loro contrarietà nei confronti dell'azione della dirigenza siciliana e il 2 agosto 1958 l'Assemblea Regionale Siciliana respingeva il bilancio del governo La Loggia, aprendo una crisi che si sarebbe conclusa, dopo tre mesi¹⁴⁶. Nelle febbrili consultazioni seguite al voto si delineò un netto contrasto fra i fanfaniani e gli esponenti cristiano-sociali; la decisione emersa nella riunione della segreteria provinciale del partito fu quella di resistere al voto, reputandolo da solo insufficiente ad aprire la crisi. Silvio Milazzo non condivise la scelta della Giunta e presentò le proprie dimissioni nelle mani del Presidente dell'Assemblea regionale Alessi, il quale, nei confronti della crisi del Governo regionale

¹⁴⁵ Ivi, pp. 81-82.

¹⁴⁶ Ivi, pp. 84-85.

mantenne un atteggiamento imparziale accreditandosi come uomo ligio e fedele all'istituto autonomistico, ma allo stesso tempo contrario alle direttive centrali del partito. La Loggia ripresentò il bilancio all'Assemblea, gesto, questo, che apparve a molti come una pesante prevaricazione della DC nei confronti del Parlamento. Le ipotesi sul campo a quel punto erano due: da un lato una coalizione DC-MSI, sicuramente sbilanciata a destra, dall'altro una maggioranza DC-PLI-PSDI, sicuramente più praticabile dal punto di vista politico ma poco sicura sul piano dei numeri¹⁴⁷. È emblematico a riguardo l'articolo pubblicato sul "Corriere della sera" il 2 settembre 1958 che faceva uno specifico riferimento alla degenerazione dell'istituto autonomista siciliano, il quale, finiva allora per emulare gli aspetti peggiori della politica nazionale. «Nel capoluogo siciliano» – questo il parere di molti - «si riproponeva in maniera ancor più degenerata il malcostume politico nazionale e ciò portava alla ripetuta e ferma sconfessione di Luigi Sturzo che dell'autonomia regionale era stato uno dei più convinti assertori, ma che sempre aveva ammonito sulle possibili degenerazioni del costume politico anche a livello locale»¹⁴⁸.

La battaglia politica, che si era polarizzata intorno alle due correnti - fanfaniani e dorotei da un lato, popolari dall'altro – aveva compromesso ogni possibilità per La Loggia di ricoprire la carica di Presidente regionale. Per la prima volta nella storia dell'autonomia regionale siciliana – e anche questo segnò un cambiamento di fase storica e politica in Sicilia - la soluzione della crisi non poteva essere trovata in Sicilia, ma andava cercata a Roma. La DC puntò su Barbaro Lo Giudice, mentre i cristiano-sociali puntavano su Silvio Milazzo; il partito fu tuttavia irremovibile sulla candidatura di Lo Giudice, e anche i popolari, a malincuore, dovettero accettare la candidatura del partito e assicurare il sostegno dei loro deputati. Il risultato della votazione per il nuovo Presidente regionale fu però sorprendente: nella seduta del 23 ottobre 1958 Lo Giudice raccolse 27 voti, Milazzo 54; quest'ultimo, ringraziando tutti i deputati, accettò l'incarico di Presidente, iniziava così l'era milazzista. La formazione politica che nacque da questa vicenda - l'Unione Siciliana Cristiano Sociale - risulterà tuttavia essere un esperimento fragile e poco radicato e il secondo governo Milazzo, costituito a metà del 1959, concluse la sua esperienza nel febbraio del 1960 con l'elezione di

¹⁴⁷ Ivi, pp. 87-88.

¹⁴⁸ Ivi, pp. 90-91.

Benedetto Majorana della Nicchiara alla Presidenza della Regione¹⁴⁹. Il dato rilevante che emerge nelle analisi dei rapporti tra istituzioni regionali, politica e società siciliane – oltre al forte arretramento delle istanze regionaliste - è una nuova proposizione del paradigma dello stato sociale, gestito da e in stretta relazione col principale partito di governo alla Regione, la DC; il progetto politico del centro-sinistra aveva rappresentato in questo caso il massimo sforzo e il culmine di quella parabola di riforme pianificate, ma solo parzialmente realizzate. Nella società siciliana degli anni Cinquanta e Sessanta il concetto di ceto politico – e il conseguente impegno nelle e con le istituzioni – finì così per mostrare uno sfilacciamento e una permeabilità tale da includere gruppi di potere, individui, imprenditori, amministratori, fenomeno questo che ha rappresentato un punto debole, utile al radicamento ad ogni livello dei fenomeni del clientelismo e dell'abuso di potere. Si inseriva in questo contesto l'affermazione di quel complesso di professionisti della politica, di burocrati e affaristi che in quegli anni hanno animato il discorso politico regionale e di fatto guidato lo sviluppo dell'isola; «una rete in grado di generarsi e riprodursi sulla base della semplice tutela degli interessi, ora settoriali, ora individuali, ma quasi mai collettivi»¹⁵⁰.

È fondamentale rilevare come già alla fine degli anni Quaranta fossero presenti in Sicilia istanze di pianificazione economica e di industrializzazione tramite l'intervento pubblico; in tal senso il primo «slancio autonomista» e quello «dirigista» hanno trovato una comune convergenza in una comune politica economica e industriale formata però da matrici culturali con differenti origini; ecco che accanto alle spinte a favore dell'intervento dei pubblici poteri, motivati anche dalle necessità dell'emergenza postbellica, si fecero avanti, come visto, elementi di marcato liberismo economico come la legge del 1948 sull'abolizione della nominatività dei titoli azionari e quella del 1950 sulla liberalizzazione della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi e, allo stesso tempo la legge del marzo del 1950 che stabiliva la costituzione di un fondo pubblico per partecipazioni azionarie in società industriali, prevedendo, per la prima volta la partecipazione della Regione al capitale di nuove imprese. La vera «svolta industrialista» arrivò all'inizio degli anni Cinquanta, stimolata dalla scoperta dei giacimenti di petrolio e sali potassici avvenuta tra il 1953 e il 1956, la quale sollecitò l'interesse dei grandi gruppi privati italiani e stranieri e la stessa impresa

¹⁴⁹ Ivi, pp. 101-103.

¹⁵⁰ Ivi, pp. 104-105.

pubblica ad investire in Sicilia per sfruttare le materie prime. Il convegno organizzato a Palermo dal CEPES nel 1955 fu l'occasione per affermare a riguardo «la necessità di una cooperazione tra iniziativa privata e iniziativa pubblica che non confondesse i rispettivi compiti» e proponeva «la costituzione di un comitato tecnico espressione delle forze economiche private da affiancare alla Cassa per il Mezzogiorno per controllarne e condizionarne l'attività»; vi era una esplicita richiesta di supporto pubblico alla formazione tecnico-professionale e di garantire l'equilibrio finanziario, la stabilità economica e i mezzi finanziari e creditizi necessari all'iniziativa privata. Animarono il convegno temi quali il ruolo dello Stato in economica e la sua limitazione, la preminenza dell'iniziativa privata, la polemica sui «doppioni industriali» la quale mirava a creare nel Mezzogiorno iniziative industriali in concorrenza col tessuto produttivo settentrionale, concezione questa, evidentemente subordinata di industrializzazione delle regioni meridionali e «intesa esclusivamente come occasione di espansione territoriale delle imprese del Nord e di allargamento del mercato interno», ma furono presenti nel corso del dibattito anche posizioni che vedevano in un modello di industrializzazione distorto la principale causa del divario tra Nord e Sud del paese, e che quindi auspicavano un intervento diretto dello Stato per passare da una politica di pre-industrializzazione ad una politica di industrializzazione vera e propria, in questo senso si inseriva la richiesta di La Cava per il sostegno «ad una politica finanziaria finalizzata allo sviluppo delle piccole e medie imprese» e il suo richiamo «ai peculiari strumenti legislativi dell'autonomia speciale e, in particolare, alla società finanziaria regionale prevista dal nuovo progetto di legge per l'industrializzazione», si andava delineando dunque quella divaricazione di vedute e interessi tra la Confindustria di De Micheli «espressione della grande industria settentrionale» e la Sicindustria di La Cava «che rappresentava invece gli interessi della piccola e media impresa locale – ma che trovava una sponda nel meridionalismo della Svimez, nel dirigismo del Piano Vanoni e nell'ENI di Enrico Mattei, ma, fino a quel convegno, gli industriali siciliani erano ancora alla ricerca di un compromesso nella speranza di rilanciare l'industria locale sull'onda delle possibili sinergie tra le iniziative industriali del Nord e le politiche pubbliche dello Stato e della Regione»¹⁵¹. La Sicilia, come vedremo, sperimentò quel modello di industrializzazione che, dal 1957, anche il resto del Mezzogiorno conoscerà, di

¹⁵¹ Ivi, pp. 106-107.

fatto «i finanziamenti agevolati erogati dalla Sezione di Credito industriale del Banco di Sicilia, e soprattutto dell'IRFIS, attraverso cui operava anche la Cassa venivano assorbiti prevalentemente dai grandi gruppi privati a scapito delle piccole e medie imprese locali, veniva concesso lo sfruttamento del petrolio e delle risorse minerarie da parte della Gulf, della Montecatini della Edison, mentre si ritardava e ostacolava l'intervento dell'ENI, venivano realizzati pochi e grandi impianti ad alta intensità di capitale che procuravano scarsi risultati occupazionali e diffusivi, disgregazione del preesistente tessuto economico-sociale e danni ambientali». Il confronto su questo processo di «industrializzazione senza sviluppo» ebbe le sue conseguenze anche sul piano delle relazioni politiche e industriali; esso fu alla base dello scontro tra Confindustria e Sicindustria che si sarebbe concluso nel 1958 con l'espulsione di Domenico La Cavera dalla prima, ma soprattutto, come accennato, è «intorno a questo conflitto che nacquero delle insolite alleanze politiche e sociali con, da un lato, Sicindustria e le forze di destra che convergevano con le forze di sinistra in un comune – anche se temporaneo – schieramento antimonopolista che guardava all'ENI di Enrico Mattei come possibile interlocutore privilegiato per lo sviluppo dell'isola e, dall'altro, la Confindustria e i grandi gruppi finanziari e industriali del Nord che realizzavano un compromesso con il ceto burocratico, parassitario, prevalentemente democristiano, che controllava i canali della spesa pubblica». Anche in questa logica rientravano le formule politiche, tradotte in maggioranza politica regionale con i governi di La Loggia, «interprete duttile del centralismo fanfaniano», cui si era opposto il blocco guidato dagli Alessi, dai Restivo, dai Milazzo, con queste nuove esperienze politiche si realizzava la convergenza fra interessi industriali del Nord, ceto politico-amministrativo regionale e un'ampia fascia di piccoli industriali, tecnici, funzionari, che spesso operavano in una «zona grigia ai margini della legalità», spazio nel quale avrebbero trovato possibilità di inserimento e manovra anche le logiche e dinamiche del potere mafioso, la duttilità di questa formula politica stava anche in questa ambivalenza che si muoveva tra l'appoggio ai gruppi industriali settentrionali, impegnati in una dura lotta contro l'ENI per il controllo delle risorse, e la forzatura del sistema in senso pubblicistico, andando, infine, anche al di là della stessa impostazione di Sicindustria con la creazione della Società finanziaria siciliana¹⁵². Gli anni successivi furono caratterizzati proprio dalla lotta per il controllo della Società

¹⁵² Ivi, pp. 108-109.

che, come vedremo, avrà vita breve e risultati fallimentari, ma fino a quel momento la Sicilia aveva sperimentato un modello di sviluppo industriale che poco dopo sarebbe stato adottato anche per il Mezzogiorno continentale; «si trattava di uno scontro tra due diversi modelli di sviluppo: da un parte si ipotizzava e si cercava di avviare uno sviluppo industriale equilibrato, articolato, e territorialmente diffuso, in grado di valorizzare le risorse locali e quindi incentivato e guidato dalla Regione – il che non implicava necessariamente forme estreme di dirigismo – e dall'altra invece si teorizzava e si praticava un processo di industrializzazione squilibrato e occasionale, subordinato alle strategie esterne dei gruppi monopolistici e non collegato alla realtà economica locale, interessato solo a sfruttare le materie prime e gli incentivi pubblici per realizzare sovraprofiti garantiti». Si erano confrontati quindi un modello di sviluppo più equilibrato e integrato tra Nord e Sud, che si fondava sulla valorizzazione delle risorse industriali e agricole e delle piccole e medie imprese, e un modello di sviluppo capitalistico, quello degli anni Cinquanta, che proprio sugli squilibri aveva fondato la sua forza. È curioso notare come proprio negli anni fra il 1958 ed il 1973 il processo di industrializzazione delle regioni meridionali trovò la sua affermazione quando – negli stessi anni - si era già avuta la parabola del miracolo economico italiano e nel momento in cui stavano per verificarsi le crisi internazionali che durante gli anni Settanta misero in difficoltà il sistema economico mondiale. In questo contesto, quasi a voler emulare la parabola discendente dell'impegno politico della classe dirigente regionale, anche l'economia siciliana, imboccò la strada di una profonda crisi, non mostrando alcuna capacità reattiva alle crisi internazionali e agli shock petroliferi degli anni Settanta. La struttura produttiva dell'industria siciliana, che si basava proprio sulle tipologie di impresa più colpite dagli andamenti negativi dell'economia - piccole imprese da un lato, ma anche grandi imprese impegnate in settori di base e spesso in mano pubblica dall'altro - fu indistintamente sottoposta a pressioni fortissime. Il quadro che ne emergerà alla fine degli anni Settanta è quindi quello di un incipiente processo di deindustrializzazione; esso segnò allo stesso tempo per la Sicilia l'ingresso in una nuova fase di revisione di un modello di industrializzazione che aveva comunque permesso all'isola di avviarsi all'industria moderna¹⁵³.

¹⁵³ Cfr. anche Cfr. GIARRIZZO, Giuseppe, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Venezia, Marsilio, 1992, ID., *La Sicilia moderna dal Vespro al nostro tempo*,

II. STATO E REGIONI NELLA LEGISLAZIONE D'INTERVENTO IN CAMPO ECONOMICO: ASPETTI GIURIDICI E SPAZI DELL'AUTONOMIA REGIONALE SICILIANA

Collaborazione e coordinamento Stato-Regioni nelle politiche di intervento in economia: la disciplina e gli strumenti legislativi; L'evoluzione della normativa per gli incentivi finanziari allo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (1947-1970); L'intervento straordinario nel quadro dell'ordinamento regionale e la sua conclusione; La legislazione siciliana di promozione dello sviluppo industriale (1947-1967)

II. 1 Collaborazione e coordinamento Stato-Regioni nelle politiche di intervento in economia: la disciplina e gli strumenti legislativi

I temi del coordinamento e della collaborazione fra lo Stato e gli enti locali furono al centro del dibattito che precedette l'emanazione del primo esperimento globale di programmazione¹⁵⁴. Il dibattito si era altresì reso indispensabile dati gli attriti che erano già nati sin dai primi interventi legislativi in campo economico-finanziario, specie con le Regioni a Statuto speciale. Premesso che lo scopo primario di qualsiasi tipo di programmazione è anche quello di «attuare un efficace raccordo tra i diversi centri decisionali pubblici e privati onde rendere possibile il conseguimento di obiettivi certamente irraggiungibili attraverso un'azione estemporanea e scoordinata dei medesimi», risulta evidente come su tale aspetto si basasse la buona riuscita di ogni tipo di intervento di promozione dello sviluppo economico e industriale sul territorio¹⁵⁵. Da un esame degli

¹⁵⁴ Si tratta del "Programma economico 1966-1970" approvato con Legge 27 luglio 1967 n. 685.

¹⁵⁵ Cfr. NOVACCO, Nino, «Piani regionali e sviluppo economico», in *Quaderni di civiltà degli scambi*, n. 3, Bari, 1959; SPAGNA MUSSO, Enrico, «Limiti costituzionali alla programmazione regionale», in *Diritto dell'economia*, n. 5, 1965.

interventi e delle azioni messe in campo tra la fine del secondo conflitto mondiale e la fine degli anni Sessanta emerge con estrema chiarezza che la classe dirigente dell'epoca non ebbe un'esatta percezione «della complessità e delicatezza dei problemi di coordinamento in una società che aveva raggiunto un certo grado di sviluppo ed ispirata ad un policentrismo molto accentuato»¹⁵⁶, non a caso la maggior parte degli strumenti predisposti per coordinare le politiche di intervento statali e regionali si rivelarono sostanzialmente inadeguati nell'esperienza reale. Un dato fondamentale ci preme sottolineare in questo caso, ovvero la sottovalutazione per tutto il ventennio in esame di quello che Filippo Salvia definisce «il vizio fondamentale della programmazione degli anni Sessanta», esso è consistito nel convincimento che il successo delle politiche di intervento in economia potesse basarsi sulla sola forza del «documento base» e dunque sulla forza vincolante di questo nei confronti degli attori politici e istituzionali, economici e sociali; ecco perché risulta necessaria una netta distinzione tra la stesura e l'approvazione dei piani e l'attuazione degli stessi¹⁵⁷. Il tentativo di equiparare o affiancare i programmi economici alle leggi di riforma generali, sembrerebbe rivolto in tal senso proprio alla volontà di imporre al legislatore locale gli interventi legislativi nazionali. Tali tentativi hanno trovato però due ordini di ostacoli: da un lato la genericità dei piani economici (specie quello del 1966-1970) rendeva ardua la dimostrazione di una qualche forma di incompatibilità di una legge regionale con i provvedimenti nazionali, dall'altro lato è bene precisare che un'eventuale ravvisata incostituzionalità di una legge regionale avrebbe potuto soltanto impedire al legislatore regionale di emanare norme nella materia in oggetto, ma non avrebbe salvaguardato la possibilità di mettere in opera tutte le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi prefissati, tali limiti risultano aver avuto un peso ancor maggiore per una programmazione - quale quella del 1966/1970 - «basata su un documento programmatico nazionale quasi del tutto privo di valore operativo immediato e su una serie di atti programmatici successivi di carattere sempre più specifico ed impegnativo posti in essere unilateralmente dai diversi soggetti pubblici in relazione alla loro specifica competenza». In tal senso il consenso che le scelte

¹⁵⁶ Sulla nozione di “coordinamento” utilizzata si vedano BACHELET, Vittorio, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957; ORLANDO, Leoluca, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

¹⁵⁷ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Padova, Cedam, 1977, pp. 63-64.

tecniche – oltre che l'impostazione dei provvedimenti giuridici – riuscivano a riscuotere ricopre un ruolo di fondamentale importanza per la buona riuscita sul territorio delle azioni di intervento intraprese. La difficile costruzione di un adeguato consenso attorno alle linee di politica per lo sviluppo industriale in una società come quella italiana di allora, estremamente eterogenea e squilibrata, palesò da subito tutti i limiti e delle scelte effettuate e delle azioni intraprese, ma anche degli stessi strumenti adottati¹⁵⁸.

L'impianto iniziale della programmazione prevedeva una «pianificazione gerarchica in cui il programma economico doveva costituire l'atto principale capace di vincolare la successiva attività di attuazione, per la quale si impegnarono coerentemente enti esponenziali, forze politiche e sociali nella formazione del programma col dichiarato intento di rafforzarne l'efficacia». Il documento finale steso invece ebbe un carattere “onnicomprensivo” ma privo di reali effetti proprio a causa delle sue indicazioni vaghe e poco circostanziate e dunque poco adatte ad una pronta azione dei soggetti pubblici e privati. È quindi evidente come la programmazione degli anni Sessanta ebbe un ruolo solo marginale sulle dinamiche delle decisioni inerenti lo sviluppo industriale, in tal senso la legislazione d'intervento speciale permette di avere un quadro molto più significativo. In particolare – e questo è un dato fondamentale – i rapporti tra i due enti, statale e regionale, si caratterizzarono per schemi mai uniformi e costanti ma del tutto eterogenei e sempre diversi; alcuni fattori risultano determinanti per definire queste relazioni centro-periferia, e nello specifico: il grado di fiducia delle forze politiche, sociali ed economiche nell'istituto regionale e la forza e la capacità di contrattazione delle Regioni nei confronti degli organi statali. Come vedremo se nella legislazione del primo periodo «unicità e coerenza di certi disegni di politica economica tendono ad essere perseguiti attraverso congegni espropriativi, nella legislazione più recente si affermarono formule più sofisticate, le quali pur non escludendo ingerenze statali nelle predette materie, concedevano, tuttavia un certo spazio alle Regioni sotto forma di partecipazione ai procedimenti amministrativi statali»¹⁵⁹. Il complesso normativo entro il quale si è sviluppata la politica di intervento economico nel Mezzogiorno trae origine dalla legge 10 aprile 1950, n. 646¹⁶⁰. Questo

¹⁵⁸ Ivi, pp. 65-66.

¹⁵⁹ Ivi, pp. 67-68.

¹⁶⁰ L'intervento straordinario non può farsi datare dalla emanazione del DLCPS 14 dicembre 1947 n. 1598 concernente la concessione di agevolazioni fiscali e finanziarie per favorire la

provvedimento aveva previsto e assicurato preventivamente il finanziamento per 1000 miliardi e la formulazione di un piano decennale «di complessi organici di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale». Nel dettaglio si trattava di una serie di interventi che si sommarono a quei provvedimenti emanati in via ordinaria dall'amministrazione pubblica e finanziati tramite il bilancio annuale¹⁶¹. Lo stesso provvedimento prevede l'istituzione della «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (la Cassa per il Mezzogiorno) che assunse la figura di ente statale gestore del piano, avente cioè come suo fine esclusivo e caratterizzante quello di realizzare il piano straordinario e i suoi programmi di attuazione».¹⁶² Obiettivo specifico in tal senso era la creazione di un ente che differisse strutturalmente da quelli tradizionali, e dal punto di vista della durata e dal punto di vista della disponibilità dei fondi, ma anche per ciò che atteneva alle modalità di erogazione dei fondi stessi e alle competenze intersettoriali. La realizzazione di importanti infrastrutture nelle zone depresse del Sud Italia costituiva in tal senso il presupposto fondamentale di ogni azione di promozione dello sviluppo industriale, ma a questa avrebbe dovuto aggiungersi «la creazione di un importante mercato di assorbimento di beni di investimento prodotti dalle industrie delle restanti sezioni del Paese»¹⁶³.

Ciò che emerge analizzando i documenti, come sottolinea anche Massimo Annesi¹⁶⁴, è lo scarto esistente tra le dimensioni attribuite al problema che i provvedimenti legislativi intendevano affrontare e la reale portata della questione da risolvere. Servì poco tempo in effetti per rendersi conto di come la semplice creazione delle infrastrutture necessarie non era sufficiente per avviare un adeguato e duraturo processo di sviluppo industriale nel Mezzogiorno;

realizzazione di nuove iniziative industriali nel Mezzogiorno, dato il carattere settoriale e la palese inadeguatezza del provvedimento.

¹⁶¹ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Roma, Giuffrè editore, 1966, pp. 8-9.

¹⁶² Ivi, p. 10.

¹⁶³ Il ruolo svolto dalla Svimez è in questo caso sottolineato da Massimo Annesi quando ribadisce che «alla progressiva acquisizione di consapevolezza della inderogabile necessità di avviare un processo di industrializzazione delle regioni meridionali contribuì in maniera determinante l'attività della Svimez, costituita il 2 dicembre 1946, per iniziativa di Rodolfo Morandi e di Pasquale Saraceno».

¹⁶⁴ Massimo Annesi ha contribuito a gran parte della legislazione sul Mezzogiorno dell'ultimo cinquantennio ed è stato un attento studioso del rapporto tra poteri pubblici e sviluppo economico. Ha guidato la Svimez con «equilibrio e fermezza, con autonomia di giudizio e con attenzione ai cambiamenti, senza concessioni a nuovi miti o a derive demagogiche delle sottoculture prevalenti. Un meridionalismo di oggi, quello di Annesi, radicato nella storia; ma capace di indicarci metodi, temi, obiettivi per continuare in un cammino comune»; Cfr. ZOPPI, Sergio, *Massimo Annesi un ricordo*, Soveria Mannelli (CA), Rubbettino editore, 2006.

sopraggiunse allora la convinzione che bisognava concepire un intervento straordinario per lo sviluppo industriale¹⁶⁵. La legge 22 marzo 1952, n. 166 si inserisce in tale contesto, introducendo importanti modifiche all'ordinamento della Cassa per il Mezzogiorno, come l'istituzione di un Comitato esecutivo, una maggiore elasticità nell'utilizzazione dei prestiti contratti all'estero per il finanziamento di specifici progetti, un maggiore impegno nell'integrazione del territorio meridionale con il rafforzamento delle infrastrutture stradali e ferroviarie¹⁶⁶. La legge 25 luglio 1952, n. 949, aumentando la durata del piano e dell'intervento straordinario a dodici anni, incluse tutte le opere infrastrutturali stradali e ferroviarie nell'ambito del piano stesso, in tal modo le risorse provenienti dai prestiti esteri avrebbero potuto essere utilizzate per la promozione industriale¹⁶⁷.

La legge 11 aprile 1953, n. 298, che dispose il riordino o la costituzione ex novo di tre istituti speciali per l'esercizio del credito a medio termine a condizioni di favore a medie e piccole imprese industriali: ISVEIMER, IRFIS, CIS, stabilì in particolare la partecipazione della Cassa per il Mezzogiorno ai fondi di dotazione dei tre istituti, nella misura del 40%, autorizzando al contempo l'ente a concorrere agli aumenti dei fondi di dotazione e alla costituzione di fondi speciali per la copertura di eventuali perdite che gli istituti avessero registrato nello svolgimento della loro attività di credito; tale progressiva attenzione alla politica industriale, concepita come naturale completamento e integrazione della politica infrastrutturale vide la formulazione dello Schema Vanoni come fondamentale elemento propulsivo capace di segnare una svolta in tale direzione. Lo Schema Vanoni infatti ebbe in tal senso l'importante ruolo di affermazione della necessità di una organica politica di promozione dello sviluppo industriale come premessa indispensabile per un più generale sviluppo del Mezzogiorno d'Italia¹⁶⁸.

¹⁶⁵ La Relazione del Consiglio di amministrazione al bilancio del 1947 costituisce tutt'oggi un documento di grande importanza per la lucidità dell'analisi compiuta sugli aspetti fondamentali del problema meridionale. Lo stesso è a dirsi per il volume *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno* (Svimez, Roma, 1948) nel quale particolarmente importanti sono i contributi di Pasquale Saraceno. Cfr. anche MOLINARI, Alessandro, *Necessità e urgenza di industrializzare il Mezzogiorno*, Roma, Giuffrè editore, 1948.

¹⁶⁶ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 11.

¹⁶⁷ Ivi, p. 12.

¹⁶⁸ «Dietro l'elaborazione dello Schema era l'esperienza vissuta nel primo biennio della realizzazione di una politica di intervento straordinario, contrassegnata dalla legge di riforma agraria e dall'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la necessità di una programmazione di lungo respiro, capace di tradurre in concreta azione di intervento i piani di sviluppo regionale elaborati negli ambienti della Svimez, a partire dal 1947-48. L'esigenza di una svolta nella politica meridionalista e l'idea dello Schema era stata lanciata da Pasquale Saraceno, nel

Una parziale e incompleta trasformazione dello Schema Vanoni in atti e azioni concrete, al di là delle adesioni e delle mere e formali elaborazioni che ne conseguirono, fu uno degli elementi che portarono lo schema stesso a configurarsi e a rimanere come un complesso di dati e sistemi descritti, senza che questi potessero contribuire alla costituzione di un organico piano di sviluppo economico per il Mezzogiorno¹⁶⁹. Appare inequivocabile poi che esso nel tempo si sia rivelato inadeguato alla formazione di nuove attività industriali che potessero promuovere un aumento del reddito e un aumento della domanda di lavoro¹⁷⁰. Un cambio di rotta è però ravvisabile nella legge 29 luglio 1957, n. 634¹⁷¹, senza dubbio una delle più importanti tra quelle emanate fra il 1950 e il 1965, dopo la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, con essa infatti si delineò una maggiore aderenza alle esigenze dei poteri pubblici tesi allo sviluppo

novembre del 1953, nel convegno di Napoli sui risultati dalla Cassa per il Mezzogiorno nel primo triennio di attività, raccogliendo fin da allora il sostegno da parte della CGIL di Di Vittorio e della CISL di Pastore. Intorno alla elaborazione dello Schema collaborarono, a vario titolo, i principali studiosi che erano entrati nella Svimez, durante i primi anni di attività, costituendo il nucleo del futuro Centro studi di Claudio Napoleoni. Lo Schema, secondo la bozza illustrata da Saraceno a Vanoni, all'inizio del 1954, avrebbe dovuto costituire la cornice di una seria e razionale politica di programmazione economica, capace di legare la crescita all'obiettivo di superamento del divario tra le diverse aree territoriali. I mesi successivi furono contrassegnati da un'attività febbrile da parte del Ministro del Bilancio. In primo luogo Vanoni ottenne il sostegno dei principali organismi internazionali, tra cui l'OECE e incaricò la Svimez di sviluppare l'idea dello Schema in programma organico, nel frattempo ne diede l'annuncio nel congresso della Democrazia Cristiana di Napoli, e in Senato, e, una volta giunto nella sua versione definitiva, presentò i risultati dello Schema al Presidente del Consiglio, Mario Scelba, nella riunione del 29 dicembre 1954 e, di lì a un mese, anche al Consiglio dei ministri dell'OECE. Lo Schema di sviluppo della occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964 guardava alla necessità di una più incisiva politica di intervento, nel quadro del rilancio del processo di integrazione europea, capace di saldare il progresso economico che cresceva a ritmi accelerati, ad una politica di giustizia sociale, puntando l'accento sul problema dell'industrializzazione. Nelle intenzioni di Vanoni, l'intervento pubblico, non avrebbe dovuto sostituirsi a quello dei privati, ma, come affermò rivolgendosi agli industriali, avrebbe dovuto limitarsi a porre le condizioni «per un ben equilibrato progresso economico dell'intero Paese». L'apertura del circuito positivo tra aumento dei redditi e dei consumi, si sarebbe dovuto ottenere attraverso la promozione di uno sviluppo autoregolato attraverso una politica di prelievo fiscale e realizzato dall'iniziativa privata nelle regioni meridionali. Su questo punto fu estremamente chiaro. Gli investimenti «devono essere realizzati, nel Mezzogiorno come nel resto d'Italia, principalmente dall'iniziativa privata, in quanto lo Schema non si basa su modificazioni dell'attuale struttura economica del Paese. L'azione dello Stato dovrà perciò essere diretta, per quanto riguarda il Sud d'Italia in particolare, soprattutto a modificarne le condizioni ambientali, le quali rendono talvolta impossibile e spesso non redditizio l'investimento privato, almeno in termini relativi». Vedi SARACENO, Pasquale, *Rapporto del Vice Presidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica*, Servizio informazioni della Presidenza del Consiglio, Roma, 1964.

¹⁶⁹ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 13.

¹⁷⁰ Soprattutto in riferimento alla sue circoscritte finalità attraverso l'esecuzione di opere pubbliche e di bonifiche ambientali.

¹⁷¹ Con essa si tende a far partire "il secondo tempo" della politica meridionalista.

delle regioni meridionali¹⁷². La legge che dispose l'aumento della dotazione per la Cassa per il Mezzogiorno, conteneva anche alcune disposizioni «volte ad assicurare un maggiore coordinamento tra l'azione ordinaria di competenza delle amministrazioni statali e l'azione straordinaria affidata alla Cassa per il Mezzogiorno», dispose pure – qua uno degli aspetti decisivi - «una più diretta azione dei pubblici poteri nel settore dell'industrializzazione, attraverso l'intervento delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno, e la trasformazione ambientale per la localizzazione industriale». Ulteriori norme presenti nel provvedimento erano dirette a incentivare l'impianto e la nascita di nuove iniziative industriali e la crescita e l'ammodernamento di quelle esistenti¹⁷³. Nel dettaglio, il prolungamento da dodici a quindici anni, e il contestuale aumento della dotazione iniziale della Cassa, previsto dalla legge 10 agosto 1950, n. 646, che arrivò a 2069 miliardi di lire, rappresentò un ulteriore segnale dell'impegno profuso, ma ciò che probabilmente segnò maggiormente un cambiamento rispetto all'azione svolta fino a quel momento fu la definizione di un maggior coordinamento dei programmi di opere di competenza della Cassa con quelli delle amministrazioni ordinarie; i Ministri dell'Agricoltura e delle Foreste, dell'Industria e del Commercio, dei Lavori Pubblici, dei Trasporti, del Lavoro e della Previdenza sociale in tale prospettiva avrebbero dovuto presentare per l'esame al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno i programmi delle opere previste per le regioni meridionali in ogni esercizio finanziario¹⁷⁴. Il Ministro per le Partecipazioni statali era tenuto alla presentazione annuale al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno dei programmi di investimento degli enti e delle aziende rientranti nell'ambito del controllo del Comitato¹⁷⁵. Non solo, i programmi dovevano prevedere una distribuzione territoriale degli investimenti, utile a realizzare «un progressivo migliore equilibrio economico fra le diverse regioni»¹⁷⁶. Infine «il Comitato dei Ministri coordinati i programmi ricevuti, doveva comunicare alla Cassa ed ai Ministeri le decisioni adottate in ordine alla loro attuazione». La legge stabilì anche la possibilità di creazione di consorzi «per

¹⁷² ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 14.

¹⁷³ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documenti sul programma di sviluppo economico*, Roma, 1957 e SCOTTI, Enzo, *Lo sviluppo industriale, in Mezzogiorno e politica di piano*, Bari, Laterza, 1964.

¹⁷⁴ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 15.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Gli investimenti destinati alla creazione di nuovi impianti industriali dovevano essere effettuati per una quota non inferiore al 60% della somma totale nei territori meridionali.

le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione» con il compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura di zone industriali in cui fosse prevista la concentrazione di nuove iniziative produttive. Ma ciò che comportava maggiori novità era sicuramente il complesso delle norme volte a favorire le nuove iniziative industriali: nello specifico venne prevista per la prima volta la concessione di un contributo a fondo perduto alle imprese, del 20% per opere murarie e opere connesse e 10% per l'acquisto di macchinari. Di particolare rilievo anche il disposto dell'articolo 4, che prevedeva la possibilità per il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, sentito il Ministro della Pubblica istruzione, di prevedere e autorizzare e quindi finanziare programmi di formazione di figure lavorative e professionali specializzate, ma anche ad assumere partecipazioni in enti che svolgevano attività di formazione con finalità di carattere “sociale ed educativo”¹⁷⁷.

È pure vero che l'avvio di un massiccio piano di interventi per la promozione dello sviluppo industriale nelle regioni meridionali non significò l'abbandono delle linee di intervento sul piano infrastrutturale e delle opere pubbliche, anzi. Numerose sono infatti le disposizioni relative ad interventi della Cassa per il Mezzogiorno in settori diversi da quelli originari, contraddicendo alla caratteristica della straordinarietà degli interventi stessi¹⁷⁸. La legge 26 novembre 1955, n. 1177 concernente i provvedimenti straordinari per la Calabria, dispose l'esecuzione di «un piano aggiuntivo ed organico di opere per un periodo di dodici anni per la sistemazione idraulico-forestale, per la sistemazione dei corsi d'acqua e dei bacini montani, per la stabilità delle pendici e per la bonifica montana e valliva nonché per la difesa degli abitanti dal pericolo di alluvioni e frane».¹⁷⁹ L'attuazione del provvedimento, esempio emblematico della tipologia di interventi della Cassa, fu finanziata grazie ad uno stanziamento di 204 miliardi ripartiti in “12 esercizi”. Le leggi 18 luglio 1959, n. 555 e 29 settembre 1962 n. 1462 estesero i settori dell'intervento straordinario ulteriormente, annoverando tra questi anche porti, aeroporti, ospedali, acque industriali, ma aumentarono anche le agevolazioni per vari settori produttivi. Alla stessa tipologia appartenevano

¹⁷⁷ Su tali dinamiche e sulle modifiche dell'istituto della “zona industriale” in funzione di adeguamento alle esigenze dell'epoca si veda anche ANNESI, Massimo, *Aspetti legislativi dell'industrializzazione del Mezzogiorno: “porti franchi” e “zone industriali”*, in SVIMEZ, *Aspetti tecnici e giuridici dell'industrializzazione del Mezzogiorno*, Roma, 1949.

¹⁷⁸ Con le leggi 9 agosto 1954 n. 645 e 19 marzo 1955 n. 105 l'intervento della Cassa fu esteso ad esempio al settore delle scuole materne ed elementari e degli asili infantili.

¹⁷⁹ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 16.

provvedimenti quali la legge 27 gennaio 1962, n. 7 e la legge 30 gennaio 1962, n. 28, contenenti interventi straordinari a favore dei comuni di Napoli e Palermo. Con la seconda in particolare la Cassa fu autorizzata ad intervenire finanziando – tramite un apposito aumento delle proprie dotazioni – le opere pubbliche previste dai piani di risanamento di alcuni quartieri nel Comune di Palermo e la costruzione di alloggi popolari nella stessa città¹⁸⁰. «Queste leggi di scarso rilievo nell'economia generale dell'azione meridionalistica nel quindicennio in esame» - sottolinea Massimo Annesi - «evidenziano la tendenza degenerativa della concezione dell'intervento straordinario che ha portato ad estendere il campo di attribuzione della Cassa a settori estranei a quelli propri in un'azione straordinaria di sviluppo»¹⁸¹.

È stato evidenziato che l'intervento straordinario fra il 1950 e il 1965 non ha portato, come si sperava, ad un consistente aumento dell'occupazione, del reddito e dei consumi; in questo senso quello dell'intervento dei poteri pubblici e dello Stato nel suo complesso si è rivelato come un sostanziale fallimento; il fatto che ancora nei decenni successivi e fino ai nostri giorni le regioni meridionali abbiano avuto bisogno dell'afflusso di risorse dall'esterno ne è una dimostrazione, se poi andiamo a verificare i dati ancor più nel dettaglio, allora potremo verificare che al 1965 i consumi nelle regioni meridionali erano più elevati del prodotto delle stesse regioni¹⁸². Allo stesso tempo attribuire al mancato o parziale funzionamento della Cassa per il Mezzogiorno l'intera responsabilità del mancato sviluppo economico dell'Italia meridionale indica in maniera chiara come non si avesse una corretta percezione delle reali risorse necessarie ad uno slancio economico che potesse riequilibrare il divario esistente tra Nord e Sud Italia, né tantomeno delle specifiche qualificazioni e modalità che i pubblici poteri avrebbero dovuto mantenere¹⁸³. È condivisibile in tal senso l'opinione di molti studiosi, fra cui lo stesso Annesi, in base alla quale «nel periodo breve [la Cassa] doveva accontentarsi di un obiettivo meno ambizioso: quello di avviare un processo di espansione nelle Regioni meno provvedute e, in ogni caso, di determinare un incremento dell'occupazione e dei consumi». Se poi andiamo ad analizzare le caratteristiche temporali degli obiettivi da raggiungere è ancor più

¹⁸⁰ Dello stesso tenore la legge 24 luglio 1962, n. 1073 inerente gli interventi della Cassa per la scuola materna, e la legge 5 ottobre 1962, n. 1431 inerente i finanziamenti per la ricostruzione delle zone dell'Irpinia colpite dal terremoto dell'agosto 1962.

¹⁸¹ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 17.

¹⁸² Ivi, pp. 18-19.

¹⁸³ Ivi, pp. 20-21.

chiaro come un'impresa del genere richiedesse un impegno ben maggiore dei 2.673 miliardi di lire impiegati nel quindicennio in esame¹⁸⁴.

È pure vero, d'altra parte, che in conseguenza dell'azione svolta grazie all'intervento straordinario e con la creazione della Cassa per il Mezzogiorno l'evoluzione dell'economia meridionale ha segnato in quindici anni progressi mai registratisi dal 1861 in poi. Le maggiori trasformazioni si sono avute nelle strutture fondiari e con la nascita di rilevanti complessi industriali, con livelli di efficienza tecnologica elevati e ben inseriti nel tessuto produttivo nazionale e internazionale, e tuttavia tali progressi non sono stati sufficienti a porre le premesse di uno sviluppo duraturo e dunque all'eliminazione dello squilibrio tra Nord e Sud del paese¹⁸⁵. I limiti dell'azione della Cassa non devono stupire se consideriamo anche le ridotte dimensioni finanziarie dell'intervento, la cui incisività è stata oltretutto pregiudicata dalla politica della spesa gestita dalle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, che tale intervento si è esplicato in larga parte attraverso opere infrastrutturali e incentivi¹⁸⁶.

L'analisi di Massimo Annesi tocca quindi il punto fondamentale, affermando che «la politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno adottata dai pubblici poteri da far data dal 1950, pur avendo avuto l'indubbio merito di creare con l'istituzione della Cassa nuove e valide strutture amministrative, non ha mostrato di essere consapevole del fatto che la eliminazione degli squilibri territoriali presupponeva una pluralità di azioni tra loro coordinate e rese complementari da un comune filo ispiratore, volte a suscitare nelle regioni meridionali un processo di accumulazione di capitale produttivo», e quindi si spiega il suo giudizio, quando ribadisce che «non è un intervento straordinario come tale – per quanto elevate siano le sue dimensioni e per quanto razionale e coordinata sia la sua attuazione, presupposti questi che sono peraltro mancati nella specie – che può consentire il raggiungimento di tale obiettivo, ma solamente una impostazione di politica economica generale che di tale obiettivo si dia costantemente carico»¹⁸⁷. Era necessario, possiamo concludere, che il tentativo di riequilibrio del divario economico italiano non fosse affrontato nei termini di un “risollevarlo” di una zona depressa in un ristretto ambito

¹⁸⁴ Questa cifra equivarrebbe a circa l'1,1% del reddito nazionale lordo e al 20% degli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno nel periodo 1951-1964.

¹⁸⁵ ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., p. 22.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ Ivi, pp. 23-24.

territoriale, al contrario sarebbe stato utile aggiungere nella politica economica nazionale un'azione di coordinamento delle misure svolte su scala nazionale in modo da impedire ogni tipo di contrasto tra le diverse aree¹⁸⁸.

La legge 10 agosto 1950 n. 646 è un esempio della tendenza, prima accennata, all'espropriazione, del primo periodo dell'intervento in economia; il provvedimento, che presenta i caratteri «dell'organicità e dell'intersettorialità» prende le mosse dal perseguimento di un preminente centralismo dell'azione degli organi dello Stato. Il Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro con relativa delega, svolgeva in tal senso il ruolo di formulare il piano generale delle opere straordinarie, la Cassa per il Mezzogiorno era l'ente che doveva provvedere all'attuazione dei programmi di intervento ed accertare l'esecuzione e il funzionamento delle opere¹⁸⁹. Le norme che si allontanavano dallo schema fondamentale dei rapporti Stato-Regioni definito dal testo costituzionale erano diverse: mentre infatti l'articolo 119 ultimo comma della Costituzione dispone che lo Stato «per provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole [...] assegna per legge a singole regioni contributi speciali», la citata legge 646 prevedeva l'istituzione di un apparato creato appositamente allo scopo di programmare l'intervento straordinario attivo anche nelle uniche due regioni meridionali costituite e a Statuto speciale: Sardegna e Sicilia¹⁹⁰. Gli interventi previsti dalla legge 646 non riguardavano oltretutto soltanto materie di esclusivo interesse statale, ma finivano per interessare anche settori e ambiti legislativi di competenza (anche primaria) regionale, avvalorando quella tendenza in base alla quale era legittimo l'intervento del potere centrale in determinate materie ogni qualvolta lo Stato provvedeva alla copertura finanziaria¹⁹¹. Tale lettura di una tendenza alla centralizzazione delle funzioni e del controllo trovò conferma nella successiva legge 29 luglio 1957 n.634 che disponeva l'istituzione dei Consorzi delle aree di sviluppo industriale ed introduceva un nuovo strumento di pianificazione territoriale¹⁹² «la cui approvazione in deroga alla potestà regionale in materia urbanistica è attribuita ad organi dell'apparato statale»¹⁹³. La

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ *Ivi*, pp. 69-70.

¹⁹⁰ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., pp. 69-70.

¹⁹¹ Si veda al riguardo GUARINO, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia regionale*, Napoli, Morano, 1964 e PALADIN, Livio, «Programmazione economica statale e ordinamento regionale», in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1967, pp. 5 e ss.

¹⁹² È il piano regolatore delle aree di sviluppo industriale.

¹⁹³ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., p. 71.

privazione dei poteri decisionali in materia urbanistica alle regioni sicuramente incise pesantemente sull'autonomia delle stesse, ad un approccio che valorizzava una reale concorrenza di centro e periferie nei processi decisionali si andò sostituendo e imponendo «la riserva statale in materia di approvazione dei piani delle aree di sviluppo industriale», impedendo così alle regioni di «dettare l'assetto urbanistico di parte del loro territorio, condizionando anche il contenuto degli altri piani urbanistici sui quali la Regione manteneva formalmente ogni potere. Trattasi in questo caso di una vera e propria espropriazione di competenza, afferente, per di più, ad una delle materie di maggior spicco tra quelle elencate, e non di semplice compresenza Stato-Regioni nel medesimo settore»¹⁹⁴.

La legge 26 giugno 1965 n. 717 prorogò l'attività della Cassa per il Mezzogiorno fino al 31 dicembre 1980, essa ebbe il ruolo di disciplinare nuovamente gli interventi per lo sviluppo industriale, introducendo aspetti ancor più complessi; la disciplina legislativa mantenne infatti nelle linee generali la struttura organizzativa dell'intervento pubblico così come concepita nella legge del 1950¹⁹⁵, anche se all'articolo 28 della legge n. 717 si enuncia che la stessa «si applica sempreché la materia non sia disciplinata da disposizioni legislative poste in essere dalle Regioni», è pur vero che questa disposizione sembrerebbe avere soprattutto un valore politico piuttosto che salvaguardare realmente le prerogative regionali, «trattandosi infatti di legge-programma comportante interventi finanziari statali nel territorio delle regioni meridionali, queste ultime ben difficilmente avrebbero potuto avere interesse ad escluderne l'applicabilità nei relativi territori, come del resto a ben guardare ben difficilmente avrebbe potuto concretamente porsi – atteso il carattere provvedimentale della legge e la sua efficacia temporale limitata – quella paventata incompatibilità cui l'articolo 28 fa cenno, nell'improbabile ipotesi in cui le Regioni avessero deciso di disciplinare organicamente e globalmente le singole materie toccate dalla legge»¹⁹⁶. La legge n. 717 sembrerebbe comunque porsi con maggiore apertura nei confronti delle autonomie regionali, rispetto alla legge n. 646 del 1950, essa infatti ha previsto meccanismi di partecipazione e cooperazione che intervengono e coinvolgono le diverse fasi della programmazione e dell'attuazione dell'intervento nel

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ «La legge 26 giugno 1965 n. 717 disciplina materie e oggetti rientranti negli elenchi statutarî, attribuendo ad organi dell'apparato statale rilevanti poteri anche sul piano amministrativo, su materie formalmente riservate alle Regioni».

¹⁹⁶ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., p. 72.

Mezzogiorno. L'articolo 1 della legge del 1965 prevedeva che «le Regioni partecipassero alla predisposizione dei piani pluriennali di coordinamento attraverso l'intesa con le amministrazioni statali interessate alla formulazione e approvazione del piano pluriennale intervenendo con propri rappresentanti in seno ad appositi Comitati interministeriali previsti dallo stesso articolo»¹⁹⁷. Sicilia e Sardegna inoltre avrebbero concorso alla formazione e all'approvazione dei programmi esecutivi della Cassa «attraverso l'intesa» con questa (articolo 29)¹⁹⁸.

Il ruolo giocato dall'ente regionale si inseriva tuttavia in un contesto più articolato rispetto a quanto disposto dalla legge del 1950, questa «pur avendo affrontato la questione del coordinamento dell'intervento straordinario con quello ordinario si limitava ad affidare al Comitato interministeriale il compito di attuare detto coordinamento tra la Cassa per il Mezzogiorno e le restanti amministrazioni ordinarie dello Stato», al contrario la legge n. 717 del 1965 attraverso il Piano pluriennale di coordinamento mirava ad attuare «un coordinamento globale di tutti gli interventi pubblici nel Mezzogiorno tanto statali che regionali», il ruolo svolto dalle regioni in questo caso andrebbe quindi analizzato anche in base alle norme previste dal piano pluriennale, vincolo questo rilevante, poiché avrebbe condizionato l'attività amministrativa e la produzione legislativa della regione¹⁹⁹. Nell'esperienza reale il vincolo posto dall'articolo 28 non costituì un limite insormontabile per le Regioni che nella stragrande maggioranza dei casi si mosse in base a valutazioni empiriche al di fuori di ogni tipo di pianificazione, a ciò va aggiunto il fatto che l'attribuzione formale del potere di programmazione e di coordinamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ad un organo politico come il Comitato interministeriale non sarebbe riuscito a rompere le logiche di conduzione “settorialistica” caratteristica del sistema pubblico italiano con i suoi diversi piani e centri decisionali incapaci di comunicare tra loro²⁰⁰. In tale ottica i piani pluriennali di coordinamento finirono per diventare i contenitori di scelte unilaterali che riflettevano l'impostazione dello specifico ramo dell'amministrazione investito dai processi decisionali, allo stesso tempo i poteri del Comitato interministeriale divennero sempre meno incisivi rispetto alla preminente figura del Ministro per il Mezzogiorno e soprattutto rispetto alla

¹⁹⁷ La successiva legge 6 ottobre 1971 n. 853 istituì uno speciale Comitato presso il Ministero del Bilancio e della programmazione economica, composto da tutti i presidenti delle regioni meridionali col compito di formulare proposte ed esprimere pareri su tutte le questioni che il Ministero doveva sottoporre al CIPE in materia di interventi straordinari nel Mezzogiorno.

¹⁹⁸ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., p. 73.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ Cfr. CASSESE, Sabino, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976.

Cassa per il Mezzogiorno, che da organo esecutivo di scelte politiche – così come era stato concepito – finì per trasformarsi in organismo decisionale vero e proprio nella programmazione e nell’attuazione dell’intervento straordinario²⁰¹. È lo stesso approccio che venne seguito per l’attuazione del primo Piano quinquennale di sviluppo dell’agricoltura presente nella legge 2 giugno 1961 n. 454, concepito allo scopo di razionalizzare il settore in vista di un rilancio complessivo dello sviluppo economico; la legge sembrerebbe non tenere in conto le prerogative di autonomia in una delle materie di prerogativa esclusiva regionale come nel caso di Sardegna e Sicilia. Dall’analisi del disegno di legge emerge come la partecipazione delle Regioni al processo decisionale sia in realtà poco incisiva; essa venne infatti prevista solo nel momento di definizione delle direttive annuali per il coordinamento regionale e di fatto consisteva in «un parere reso dagli organi regionali al Ministero. In tale contesto l’incidenza delle Regioni si realizzava prevalentemente attraverso interventi paralleli o integrativi di quelli statali che accentuavano in qualche caso forme di sostegno non chiaramente finalizzate, assolutamente inidonee a rimuovere le vere cause di arretratezza del settore agricolo». È bene sottolineare come le “chiusure” presenti nella legge n. 454 del 1961 non si collocavano solamente nel contesto di diffidenza e rigetto delle autonomie regionali ma andrebbero collocate anche in un ambito che tiene conto delle resistenze alla permeabilità delle strutture organizzative del settore agricolo in Italia. Qualcosa di analogo accadde con la legge 4 febbraio 1963 n. 129 che conteneva «la predisposizione di un piano regolatore generale degli acquedotti per tutto il territorio nazionale». Anche in questo caso era il Ministro a «predisporre il piano degli acquedotti, a deliberare il progetto di piano, a formulare la proposta di approvazione del piano», e soprattutto «l’intervento regionale consultivo e di proposta si collocava in vari momenti del procedimento»; ciò che preme sottolineare è come il piano degli acquedotti incidesse comunque sulle competenze delle regioni creando vincoli e limiti²⁰².

All’inizio degli anni Settanta si afferma una nuova tendenza alla programmazione di tipo più pragmatico: è la cosiddetta «programmazione per

²⁰¹ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., p. 74. Sugli ulteriori sviluppi della legislazione in favore del Mezzogiorno si veda anche la Legge n. 853 del 1971 la cui analisi è riportata anche in MASSERA, «La nuova legge per il Mezzogiorno e le norme sull’autorizzazione agli impianti», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973.

²⁰² Cfr. GIANNINI, Massimo Severo, «Problemi dell’amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, ANNESI, Massimo, *Le leggi sul piano di rinascita*, Roma, Svimez, 1963, CASSESE, Sabino, *L’amministrazione pubblica in Italia*, cit.

progetti» nata allo scopo di portare alla costituzione di complessi di opere pubbliche e servizi utili alle aree metropolitane e alle nuove aree di sviluppo. Il quadro organizzativo risultava molto semplice: «ad una amministrazione articolata per competenza, e quindi frantumata in enti ed organi che agivano divisi da “paratie stagne”, ignari l’uno dell’operato dell’altro, interferenti l’uno sull’altro ed ostacolanti a vicenda, occorreva sostituire un’amministrazione per “progetti” nella quale l’azione fosse guidata dai fini e non dalle competenze»²⁰³. Sul versante dei rapporti tra Stato e Regioni i riflessi sono rilevanti: alla esigenza di definire in modo formale i poteri dell’uno e degli altri enti, si sostituiva la necessità di organizzare i differenti interessi politici e «gli elementi determinanti in un punto periferico o al vertice o in una posizione intermedia nel sistema, in relazione alla natura della decisione e non in ossequio ad una generale direttiva decentralizzatrice o centralizzatrice o peggio ancora a una ripartizione tassativa di competenza»²⁰⁴. La tendenza alla ristrutturazione delle materie regionali risulterebbe affermata dagli Statuti regionali, com’è desumibile sia dalle dichiarazioni programmatiche sia dagli stessi piani di sviluppo regionali che in molte parti dimostravano superare la sfera di competenza regionale. È certo che tali programmi avevano per lo più valore esecutivo e natura immediatamente operativa per quanto riguarda le materie di stretta competenza regionale, e carattere propositivo per gli altri ambiti, ma è pur vero che alla base del tentativo di pianificare per progetti vi stava l’intenzione di «superare - attraverso una lettura aggiornata dei testi costituzionali - i compartimenti stagni delle materie, attribuendo alle Regioni un ruolo più incisivo nella guida dello sviluppo, senza poter peraltro negare la presenza di notevoli diversità, conseguenza dei citati atti programmatici»²⁰⁵. Se da un lato infatti i programmi di sviluppo degli Statuti sembravano ancora essere mirati ad una «programmazione totalizzante» tipica degli anni Sessanta, la programmazione per progetti si muoveva oltre questa prospettiva introducendo una maggiore specificità degli interventi ma anche proponendo un «carattere concordato»; Stato e Regioni infatti avrebbero dovuto concorrere alla definizione degli obiettivi da perseguire, delle procedure e delle responsabilità reciproche in merito ad ogni singolo progetto messo in campo. Questo avrebbe dovuto essere, senza dubbio, un cambiamento rilevante fra gli

²⁰³ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., pp. 76-78.

²⁰⁴ Conseguenza di questo nuovo approccio è la «fluidificazione delle competenze Stato-Regioni, accompagnata da un possibile potenziamento del ruolo di queste ultime in relazione all’obiettivo concreto da realizzare».

²⁰⁵ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., pp. 80-81.

strumenti legislativi introdotti, poiché adesso non era più lo Stato centrale a stabilire unilateralmente «momento, forma e rilevanza della partecipazione regionale, ma entrambi gli enti nel momento della definizione del Progetto».²⁰⁶

Il modello descritto sappiamo non aver però dato i risultati che ci si attendeva, tale insuccesso più che ad un intrinseco difetto dello strumento della programmazione per progetti andrebbe probabilmente imputato alla specifica conformazione del sistema politico italiano nel secondo dopoguerra, caratterizzato da una farraginosità e ambiguità a vari livelli capace di rendere inefficace ogni sforzo di largo respiro e sul lungo periodo²⁰⁷. Tale prospettiva rimase comunque in secondo piano, e venne soprattutto offuscata dalle legge finanziaria 16 maggio 1970 n. 281, con la quale si predispose «un Fondo per il finanziamento dei programmi regionali da ripartire tra le varie regioni in base alle indicazioni del programma nazionale», configurando, di fatto, già un pesante condizionamento statale nei confronti delle prerogative di indirizzo politico della Regione, a maggior ragione tenuto conto del fatto che il suddetto Fondo rappresentava una delle principali fonti della spesa regionale non concorrente per fra fronte ai compiti da assolvere²⁰⁸. Accanto ai modelli di compartecipazione e collaborazione procedimentale fra Stato e Regioni, andranno poi ad aggiungersi «forme di raccordo e coordinamento a base organizzativa determinanti talvolta ipotesi di integrazione dei diversi apparati». Alcune di queste ipotesi avevano trovato spazio negli Statuti regionali come nel caso di quello siciliano che all'articolo 21 sanciva la partecipazione del Presidente regionale alle sedute del Consiglio dei Ministri dedicate ai problemi che interessano la Sicilia, o come nel caso degli statuti che prevedono l'integrazione di organi statali con rappresentanze regionali o la formazione di organismi creati per realizzare la «compartecipazione provvedimentale» o la «collaborazione di risultato» tra Stato e Regioni²⁰⁹. Tra gli strumenti di carattere organizzativo utili al coordinamento vanno annoverati organismi «compartimentali» sorti con il contributo delle

²⁰⁶ «Il terreno sul quale il metodo dell'esercizio congiunto delle competenze avrebbe dovuto trovare maggiore attuazione – stando alla relazione dell'allora Ministro Giolitti – avrebbe dovuto essere quello dei cosiddetti progetti misti mentre più semplice si presentava l'attuazione dei progetti di preminente significato nazionale non richiedenti, o richiedenti in misura non rilevante, l'esercizio di poteri attivi regionali».

²⁰⁷ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., pp. 82-83.

²⁰⁸ Ivi, pp. 84-85.

²⁰⁹ Come nell'articolo 43 dello Statuto siciliano. SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., pp. 90-93.

legislazioni regionali²¹⁰: diversamente dai «raccordi strutturali», citati precedentemente, questi costituiscono, o avrebbero dovuto costituire, strumenti in grado di collegare le iniziative programmatiche e dunque di rappresentare i nuclei fondamentali del coordinamento fra enti pubblici (Stato, Regioni, Comuni)²¹¹.

Dall'analisi svolta finora è possibile trarre alcune considerazioni: in primo luogo il complesso della legislazione di intervento in campo economico confermerebbe quello che possiamo definire come un «processo di fluidificazione dei rapporti Stato-Regioni al quale si è accompagnata una costante presenza statale nelle materie enumerate, non sempre però giustificata da reali esigenze di unità di indirizzo dell'azione pubblica e non sempre validamente compensata da efficaci forme di partecipazione delle Regioni alla definizione e attuazione degli interventi centrali». In secondo luogo «il coordinamento dell'azione statale con quella regionale non si è realizzato né nei termini indicati dall'articolo 117 della Costituzione, né nei termini prefigurati dai documenti di programmazione (piano nazionale, piano regionale discendente, leggi di programma statali e regionali), ma attraverso una miriade di leggi-provvedimento che disciplinavano minutamente i poteri statali e regionali in ordine all'attuazione di determinati interventi programmati regolamentando i modi e i tempi della partecipazione delle Regioni negli interventi stessi, imponendo a queste ultime di sviluppare attraverso un'ulteriore azione sul piano amministrativo o anche su quello legislativo le direttive emergenti dai programmi statali e fissando standard inderogabili»²¹². Gli spazi di intervento delle Regioni si riducevano quindi ad un tipo di legislazione integrativa, da un lato perché la legislazione statale risultava quanto mai completa ed esaustiva, dall'altro perché, soprattutto sul versante delle risorse finanziarie le Regioni, estremamente dipendenti dal sistema della «fiscaltà derivata», non sarebbero riuscite a trovare i mezzi per predisporre e portare a conclusione, esercitando la propria autonomia, i propri programmi²¹³. Il panorama dei rapporti Stato-Regioni nella legislazione di intervento in economia confermerebbe quindi l'assenza di una netta divisione delle competenze e delle sfere d'azione, esso tuttavia deve tener conto di differenti tendenze legislative presenti ad esempio nella Legge-Delega 22 luglio 1975 n. 382. Questa

²¹⁰ Si vedano ad esempio la Legge regionale dell'Emilia-Romagna 31 gennaio 1975 n. 12 istitutiva dei comitati comprensoriali, la Legge regionale della Lombardia 15 aprile 1975, n. 52 sugli ambiti territoriali comprensoriali, e la Legge regionale del Piemonte 4 giugno 1975 n. 41.

²¹¹ SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, cit., pp. 94-96.

²¹² Ivi, pp. 97-98.

²¹³ *Ibidem*.

rappresenta probabilmente «il tentativo estremo di ridare al modello una certa linearità, investendo le Regioni della responsabilità completa nella gestione delle materie di loro competenza, identificate non più in base alle attribuzioni dei Ministeri, ma secondo criteri oggettivi, desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari, in modo che il trasferimento potesse risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina e una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio e per il corpo sociale» (articolo 1). Il fatto che il nuovo assetto dei rapporti Stato-Regioni fosse prefigurato da una legge di riordino della pubblica amministrazione, avrebbe dovuto costituire una garanzia per una riaffermazione dei confini di competenza delle prerogative regionali in campo legislativo e amministrativo, ancor più visto che tali norme venivano collegate alla legge n. 70 del 1975 sul riassetto dell'apparato statale periferico²¹⁴. Il trasferimento delle funzioni previste dall'articolo 117 della Costituzione avrebbe dovuto per esempio restituire alle Regioni maggior spazio di manovra e intervento, sottratto fino a quel momento da enti pubblici statali che hanno condizionato in senso riduttivo l'esercizio da parte delle Regioni delle funzioni amministrative e legislative di loro competenza. L'esperienza degli anni successivi ha mostrato come fosse irrealistico pensare che «il sistema potesse riacquistare quella nitidezza originaria sì da avviarsi ad un regime di sostanziale separazione di competenze, in cui i problemi di coordinamento potessero trovare soluzione al solo livello legislativo prescindendo da altri criteri di collegamento non previsti in Costituzione»²¹⁵. Una gestione "esclusiva" di certi interessi pubblici da parte delle Regioni avrebbe potuto configurarsi solamente se si fosse assicurata agli enti regionali una reale e concreta autonomia finanziaria, ma la legge delega n. 382 di fatto non modificava i criteri su cui poggiavano i rapporti finanziari Stato-Regione allora vigenti, è quindi così comprensibile che lo Stato abbia continuato comunque ad esercitare un certo condizionamento sulle politiche regionali²¹⁶. Ciò che si può desumere è che gli interventi legislativi hanno spesso cambiato in senso peggiorativo i rapporti Stato-Regioni negli strumenti di intervento in campo economico, andando ad impattare su altre fonti come i decreti presidenziali di attuazione degli Statuti speciali, i decreti delegati, le leggi finanziarie regionali. Sembra così

²¹⁴ Ivi, pp. 99-100.

²¹⁵ Ivi, pp. 101-102.

²¹⁶ Ivi, pp. 103-104.

evidente che la mancata riforma dell'apparato amministrativo dello Stato, e soprattutto una tangibile riconversione della struttura dello Stato in senso regionalistico, abbia vanificato ogni tentativo di superamento delle sovrapposizioni, delle frizioni, delle dispersioni di responsabilità e delle ambiguità che hanno reso difficile, se non impossibile, qualsivoglia forma di coordinamento e collaborazione tra centro e periferia²¹⁷.

²¹⁷ Ivi, pp. 105-106.

II.2 L'evoluzione della normativa per gli incentivi finanziari allo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (1947-1970)

Le prime disposizioni legislative in materia di agevolazioni fiscali all'industrializzazione furono emanate fra il 1947 e il maggio del 1950; con esse le sezioni di credito industriale dei banchi meridionali, Banco di Napoli, Banco di Sicilia e Banco di Sardegna avrebbero potuto effettuare operazioni di finanziamento di attività industriali nel Mezzogiorno ad un tasso di interesse agevolato, lo Stato avrebbe coperto con proprie risorse la differenza e le eventuali perdite registrate²¹⁸. Gli effetti di questa prima normativa furono tuttavia trascurabili anche a causa dei limitati fondi che gli istituti potevano mettere a disposizione degli investimenti. A fianco all'IMI, allo scopo di favorire la concessione di mutui alle medie e piccole imprese industriali, furono create Mediobanca, Efibanca, Centrobanca e le Sezioni di Credito industriale di vari banchi²¹⁹, nel contempo l'azione della Cassa per il Mezzogiorno si adoperava per concedere prestiti a tasso agevolato con fondi ricavati da finanziamenti esteri²²⁰. L'iniziale ambiguità e inefficacia di questi primi provvedimenti fu arginata grazie alla legge 11 aprile 1953, n. 298 che disponeva «lo spostamento dei finanziamenti industriali a condizioni di favore delle Sezioni di Credito Industriale del Banco di Napoli, di Sicilia, di Sardegna rispettivamente all'Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER), all'Istituto Regionale per il Finanziamento delle Industrie in Sicilia (IRFIS), e al Credito Industriale Sardo (CIS)». È con tale disposizione che la prima normativa in materia di agevolazioni fiscali all'industrializzazione trovò una propria definizione e si riuscì così ad ottenere una netta separazione tra credito a lungo termine e credito a medio termine; questa norma «rese disponibili istituti speciali dotati di una propria autonomia finanziaria, stabile e continuativa, cui fu chiamata a partecipare anche la Cassa per il Mezzogiorno»: tale modifica determinò un ampliamento della

²¹⁸ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 2-3.

²¹⁹ Banca Nazionale del Lavoro, Banco di Napoli, Banco di Sicilia e Banco di Sardegna.

²²⁰ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 4.

capacità di finanziamento e un reale miglioramento delle condizioni di accesso al credito²²¹. L'insieme delle norme per la concessione delle agevolazioni finanziarie all'industrializzazione si sarebbe basato su questa normativa fino al 1957, offrendo così una prima e valida organizzazione del sistema creditizio meridionale. La seconda fase di emanazione della normativa per le agevolazioni finanziarie alla politica di sviluppo proseguiva proprio sulla strada del miglioramento dell'organizzazione del credito all'industria; la legge 29 luglio 1957 n. 634 consentì agli istituti di credito a medio termine e a raggio d'azione nazionale di operare a condizioni favorevoli analoghe a quelle di cui godevano gli istituti di credito meridionali, in modo tale che il sistema bancario nella sua interezza fosse in grado di intervenire nel campo del finanziamento industriale del Mezzogiorno²²². I maggiori cambiamenti introdotti furono da un lato l'impegno richiesto alle Partecipazioni Statali «cui viene fatto obbligo di investire nel Mezzogiorno con non meno del 60% dei fondi destinati alla creazione di nuovi impianti, e con non meno del 40% degli investimenti globali», dall'altro «la concessione di contributi a fondo perduto per il sorgere di medie e piccole industrie, che pur riferendosi alla fase di impianto, in effetti contribuirono ad aumentare le disponibilità finanziarie nel periodo iniziale della gestione», ma anche l'istituzione di «aree e nuclei di sviluppo industriale che, attraverso consorzi di enti locali autorizzati ad eseguire sviluppare e gestire con il contributo della Cassa per il Mezzogiorno le opere di attrezzatura della zona, doveva costituire un ulteriore incentivo alla localizzazione di nuovi impianti industriali»²²³. Venne introdotto lo strumento dell'intervento diretto in economia, tramite l'industria controllata dallo Stato, l'incentivazione poi fu dotata di maggior flessibilità «in funzione degli orientamenti settoriali e territoriali della strategia di industrializzazione», in tal senso l'utilizzo massiccio di contributi a

²²¹ Ulteriori importanti disposizioni per il sistema bancario erano contenute nelle leggi 22 giugno 1950 n. 445, con la quale si autorizzava la costituzione di istituti regionali per il finanziamento alle medie e piccole imprese e 25 luglio 1952 n. 949 "Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione" che tenuto conto delle difficoltà incontrate nella costituzione degli Istituti regionali per la scarsità di mezzi finanziari a disposizione, provvedeva alla creazione del Mediocredito (Istituto centrale per il credito a medio termine alle piccole e medie industrie) con funzioni di riscontro e di finanziamento degli istituti e delle aziende autorizzate all'esercizio del credito a medio termine alle piccole e medi industrie per le operazioni a favore delle medie e piccole industrie. Queste disposizioni risultarono in pratica scarsamente efficaci nel Mezzogiorno dove con la legge del 1953 furono creati gli Istituti speciali citati (ISVEIMER, IRFIS, CIS), dotati di maggiore autonomia finanziaria e operanti a particolari condizioni di favore.

²²² SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 5.

²²³ Ivi, p. 6. Cfr. anche SVIMEZ, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez 1947-1967*, Roma, Giuffrè, 1968 e ID., *L'unificazione economica dell'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

fondo perduto risultò decisivo non soltanto in vista di un rafforzamento delle piccole e medie imprese nel recupero di liquidità ma anche, e soprattutto, per le modalità previste per la concessione dei contributi stessi. L'entità del contributo in questo modo «non risultava determinata dal legislatore rigidamente, ma veniva data ampia delega al potere esecutivo di graduarne l'ammontare in funzione del settore di attività industriale nel quale la nuova iniziativa intendeva operare, delle sue dimensioni, e della localizzazione territoriale prescelta»²²⁴. Tale impostazione, con l'istituzione delle aree a sviluppo industriale rappresentò un ulteriore incentivo verso la concentrazione di infrastrutture ed opere costruite allo scopo di favorire l'insediamento e il radicamento industriale; interventi per le infrastrutture e le agevolazioni creditizie rappresentarono da questo momento in poi «elementi collegati fra loro e riferiti congiuntamente ad uno stesso ambito territoriale». L'applicazione degli incentivi previsti dalla legge 29 luglio 1957 n. 634 richiese tuttavia un certo tempo durante il quale si intervenne ulteriormente con nuove misure per adattare le norme al contesto ambientale che andava mutando. Le disposizioni fondamentali erano contenute nella circolare del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno numero 21.354 del 7 ottobre 1959²²⁵ che stabiliva le condizioni e i requisiti minimi per la creazione di aree di sviluppo industriale. Alla fine del 1959 si riuscì ad avviare la richiesta per l'approvazione tramite decreto del Presidente della Repubblica dello Statuto del Consorzio, atto dal quale prese forma e legittimità l'esistenza stessa dell'area o del nucleo; il 1962 può essere considerato l'anno dal quale si ebbero effetti concreti e tangibili sulla gradualità degli incentivi legati all'esistenza delle aree e dei nuclei²²⁶. Il primo piano regolatore definitivo approvato fu quello dell'agosto del 1963; era quello dell'area industriale di Taranto, fino ad arrivare ai 46 nuclei, dei quali 28 realmente operativi, del 31 dicembre 1969.

Sul versante della distribuzione settoriale degli incentivi, il punto di riferimento legislativo era rappresentato dalla legge n. 623 del 30 luglio 1959 che prevedeva nuovi investimenti a favore di piccole e medie imprese, tale provvedimento fu concepito in una prospettiva di riorganizzazione del sistema industriale dell'intero paese allo scopo di una migliore risposta alle esigenze di rafforzamento della competitività nell'ambito del mercato comune europeo²²⁷.

²²⁴ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 7.

²²⁵ Delibera del 30 luglio 1959.

²²⁶ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 8.

²²⁷ Ivi, p. 9.

Accanto al problema della parificazione del costo del capitale creditizio fu posto il problema della promozione di uno sviluppo industriale che tenesse conto delle esigenze di riequilibrio territoriale del tessuto produttivo nazionale; fu questa la leva attraverso la quale il legislatore passò ad un tipo di normativa che tenesse conto soprattutto della «leva creditizia come strumento di sviluppo del sistema industriale», piuttosto che favorire «una generica politica di credito a medio termine». La legge abbassò ulteriormente il tasso di interesse, dispose nuove agevolazioni fiscali per il Mezzogiorno e in particolare per le imprese che «valorizzavano le risorse locali, che assicuravano una maggiore occupazione o un più elevato prodotto netto, che operavano in settori complementari o sussidiari di imprese a partecipazione statale». La definizione delle disposizioni finanziarie, ancora generica, lascerà gradualmente il passo ad un insieme di agevolazioni che faceva riferimento a precise direttive di politica industriale che andarono, a loro volta, ad inserirsi in un quadro di maggior presenza ed intervento dello Stato attraverso i suoi enti e le politiche di programmazione economica²²⁸. Per quanto riguarda invece i contributi a fondo perduto il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, con delibera del 1962 con validità 1 giugno 1963 stabilì che «la percentuale di contributo sul costo delle opere murarie venisse determinata in base alla media aritmetica dei punteggi assegnati ai seguenti tre fattori: settore industriale e dimensioni dell'iniziativa, investimento per occupato e localizzazione»²²⁹. In questo caso occorre distinguere tra: «le iniziative industriali fino a 6 miliardi di lire considerate piccole e medie imprese, alle quali per un finanziamento che non superi il miliardo nel caso di nuovo impianto e i 500 milioni nel caso di ampliamento, si applica la legge n. 623 del 1959, e le iniziative industriali oltre i 6 miliardi di lire e i finanziamenti superiori ai limiti precedenti, ai quali si applicava in sostanza la normativa anteriore al 1957 che comportava una minore agevolazione in termine di tasso di interesse e nessuna indicazione sia pure generica di preferenze settoriali e territoriali. Infine i contributi a fondo perduto (legge n. 634 del 1957) che rappresentavano la componente del tutto nuova delle agevolazioni finanziarie per l'industrializzazione del Mezzogiorno; essi sono concessi ad iniziative di piccole e medie dimensioni, fino a 3 miliardi di investimento, ma tale limite è elevato a 6 miliardi di lire per le imprese che si localizzavano in un'area o in un nucleo

²²⁸ *Ibidem.*

²²⁹ Cfr. anche SVIMEZ, *Sintesi delle agevolazioni per l'industrializzazione del Mezzogiorno*, Roma, Settembre 1964.

industriale»²³⁰. Questa prima fase normativa si chiuse tuttavia con una legislazione ancora incompleta rispetto a quanto disposto con la legge del 1957, il processo di adeguamento legislativo fu infatti molto lento e complesso, ciò ebbe sicuramente un peso rilevante sull'andamento dei dati economici.

L'introduzione di un'organica politica di programmazione portò rapidamente ad un inserimento delle misure di intervento pubblico in un quadro di politica economica generale; tale inserimento si concretizzò essenzialmente in una modifica nell'assetto delle competenze dei vari organismi deputati al sostegno all'industrializzazione, mutando in modo significativo anche l'approccio dei soggetti pubblici nei confronti della questione meridionale: da questo momento in poi infatti il tema dello sviluppo meridionale costituì una delle questioni sociali nazionali da affrontare «congiuntamente agli altri nelle sedi e nei documenti che predispongono le linee di politica economica per l'intero paese». La legge 26 giugno 1965 n. 717 in questo senso adottò una soluzione parziale dal momento che prevedeva «la predisposizione di piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, distinti dai piani economici nazionali, anche se ad essi legati nelle direttive, negli impegni temporali e negli aggiornamenti previsti». L'esigenza di una «valutazione unitaria di tutti gli interventi operati nel territorio nazionale tale da assicurare la reale straordinarietà e aggiuntività di quelli attuati nel Mezzogiorno e il rispetto di certi vincoli quantitativi, sembra far prevalere la tendenza all'inserimento completo del problema meridionale nel quadro legislativo e organizzativo della programmazione nazionale»; il quadro della normativa di intervento per il Mezzogiorno di questi anni risulta quindi consistente soprattutto in un sistema di pianificazione degli interventi pubblici coordinati a livello nazionale e su un condizionamento molto incisivo e capillare attraverso una «contrattazione programmata» sulle decisioni dell'impresa privata nel Mezzogiorno²³¹.

Il 1° agosto 1966 venne approvato il Piano di coordinamento; il testo conteneva le linee guida fondamentali per le scelte sui settori di intervento, sulle localizzazioni, e sulle dimensioni delle singole iniziative; «in riferimento a tali scelte, da una parte il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno provvedeva all'accertamento preventivo della conformità dei singoli progetti industriali e, dall'altra il CIPE attraverso la contrattazione programmata

²³⁰ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 9. Si vedano al riguardo gli articoli 11 e ss della legge 29 settembre 1962 n. 1462.

²³¹ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 10.

esaminava i programmi delle maggiori imprese industriali del Paese e ne indirizzava gli investimenti verso il Mezzogiorno, verso le localizzazioni giudicate più rispondenti ai criteri generali di assetto territoriale»²³². Il Governo, in questo schema, che fino a quel momento si era occupato di definire gli indirizzi generali per la concessione dei finanziamenti, adesso si trovava ad intervenire direttamente (e preliminarmente) nell'approvazione delle singole iniziative industriali; chiaro che in questa prospettiva il peso degli equilibri politici nazionali crebbe in modo rilevante, dal momento che «il parere di conformità era previsto quale condizione necessaria ma non sufficiente per la concessione del finanziamento, in quanto non sostituiva né vincolava la valutazione tecnico-finanziaria di competenza degli istituti di credito»: non solo, «nel momento in cui esprimeva il parere di conformità l'autorità governativa specificava, sulla base di parametri di graduazione delle agevolazioni, l'entità massima del finanziamento agevolato e/o la misura del contributo concedibile»²³³. I criteri per la concessione della agevolazioni finanziarie furono inseriti nel Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno e nel Decreto Ministeriale dell'8 febbraio 1967; con essi si tentò di migliorare le modalità di erogazione delle risorse dando ai finanziamenti l'impostazione data nel 1962 dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno per la concessione dei contributi alle piccole e medie industrie. Il criterio di base adottato fu quello della dimensione dell'iniziativa, fondamentale per la definizione dell'aliquota di finanziamento concedibile e dunque per il tasso di interesse da applicare al finanziamento; in questo senso il Piano stabilì che agli investimenti fino a 6 miliardi di lire si applicava il tasso del 4% e a quelli superiori ai 6 miliardi il tasso del 5 o 6% con riferimento ai settori e alla localizzazione delle singole iniziative imprenditoriali. Gli investimenti inferiori ai 6 miliardi di lire avrebbero potuto godere di un tasso ridotto al 3%²³⁴, mentre la graduazione dell'aliquota di finanziamento concedibile alle iniziative industriali, prevista nella misura massima del 70% dell'investimento, doveva essere effettuata con riferimento a tre parametri: localizzazione, settore industriale e dimensione, con un'attribuzione di una aliquota massima pari rispettivamente al 25% per i primi due e del 20% per il terzo. Anche la valutazione dei singoli parametri seguiva criteri precisi: per la localizzazione infatti il Piano affermava

²³² *Ibidem.*

²³³ Il parere di conformità è richiesto anche per i contributi a fondo perduto che non vengono però concessi dal sistema bancario ma direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno.

²³⁴ Rientrano in questa categoria i casi previsti dalle leggi 30 luglio 1959 n. 623 e 15 febbraio 1967 n. 38.

che «il carattere preferenziale di una localizzazione non può essere stabilito in astratto e in maniera assoluta, ma soltanto in relazione alle esigenze particolari di ciascun tipo di iniziativa industriale», pertanto non vi fu una definizione rigida dei criteri di valutazione come invece nel caso delle preferenze settoriali. In questo modo da un lato si ottenne il risultato di favorire la concentrazione territoriale attraverso la localizzazione nelle aree e nei nuclei di industrializzazione delle imprese che necessitavano di imponenti dotazioni infrastrutturali e con forti legami inter-industriali, dall'altro si tentò di favorire il radicamento sul territorio di tutte quelle iniziative imprenditoriali non soggette ai vincoli legati ai criteri citati e che utilizzavano materie e prodotti provenienti dal contesto agricolo e minerario locale²³⁵. In quest'ultimo caso però l'imprenditore avrebbe dovuto dimostrare l'assoluta necessità di impiantare la nuova attività nel determinato luogo prescelto al fine di ottenere l'aliquota massima al 25%; elemento, questo, che insieme allo sforzo per dotare di infrastrutture le aree e i nuclei di servizio, portò a ritenere che tale insieme di norme fosse mirato alla concentrazione dello sviluppo industriale piuttosto che ad una sua capillare diffusione sulla maggior parte del territorio meridionale²³⁶. Eppure l'insieme delle norme legislative e degli atti amministrativi emanati non hanno dato seguito, e dunque concreta applicazione, all'opera di «armonizzazione dello sviluppo industriale con gli altri settori dinamici dell'economia meridionale che dovevano portare ad una distribuzione spaziale ottima e, in pratica, ad un superamento, sia pure in funzione intersettoriale della concezione delle aree e dei nuclei industriali» come previsto nel Programma Economico Nazionale per il quinquennio 1966-1970 e ribadito nel Piano di Coordinamento²³⁷.

Il dibattito che aveva caratterizzato le scelte inerenti la concentrazione industriale aveva visto emergere la preoccupazione di non ricreare nelle regioni meridionali, attraverso le concentrazioni industriali, lo stesso squilibrio già esistente tra Nord e Sud, in considerazione anche dei minori investimenti indirizzati fino a quel momento soprattutto per le zone interne ed appenniniche del Meridione. Il Decreto Ministeriale del 17 dicembre 1969 mirava proprio ad equiparare nelle aliquote massime di finanziamento e di contributo concedibili i territori esterni alle aree di sviluppo globale caratterizzate da livelli di reddito pro-

²³⁵ In questo caso l'imprenditore avrebbe dovuto dimostrare che la sua attività non poteva essere localizzata in sede diversa da quella prescelta al fine di ottenere l'aliquota massima del 25%.

²³⁶ SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, cit., p. 11.

²³⁷ Ivi, p. 12.

capite inferiori alle zone di concentrazione industriale. Una circolare del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno successiva al Decreto Ministeriale dell'8 febbraio 1967 specificava le classi di attività alle quali veniva attribuito il massimo dell'aliquota (25%) prevista dal criterio di valutazione del settore industriale. Fu inserita una lista di classi escluse dal provvedimento ma per le quali era sempre prevista una forma di finanziamento agevolato; esse avrebbero potuto comunque ottenere il massimo dell'aliquota purché conformi ai criteri indicati nel Piano di Coordinamento: ovvero che fossero «iniziative destinate a soddisfare una domanda di beni strumentali, di attrezzature e di equipaggiamenti accessori conseguenti agli sviluppi delle attività produttive», oppure «iniziative industriali che accrescessero, valorizzassero, e razionalizzassero, l'utilizzazione delle risorse locali, comprese le risorse minerarie ed energetiche»²³⁸. Successive disposizioni legislative non fecero altro che ribadire la deroga alle disposizioni settoriali del decreto del 1967 «sulla base di considerazioni inerenti gli effetti che le nuove iniziative erano in grado di determinare nella struttura produttiva e occupazionale dell'industria meridionale». In merito alla dimensione il Piano dispose la differenziazione, nei tassi di interesse, tra iniziative con investimento superiore o inferiore ai 6 miliardi di lire. Nel Decreto Ministeriale del 1967 venne graduata l'incidenza del «parametro dimensione sulla base di tre categorie d'investimento fisso, definite tenendo conto dell'evoluzione tecnologica dei processi produttivi e alle quali corrispondevano aliquote diverse di finanziamento»²³⁹. I settori industriali vennero così suddivisi in base alle dimensioni in classi le quali dovevano tenere conto del fabbisogno di capitale che contraddistingueva i diversi settori e all'interno di essi le diverse attività svolte. Anche se il criterio guida che stava alla base della graduazione degli incentivi rimaneva la dimensione e in particolare tendeva a favorire l'impianto delle piccole e medie imprese, tale indirizzo subì «notevoli attenuazioni» in relazione al modo in cui si evolse lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, «alle procedure di blocchi di investimento e della contrattazione programmata». Con il Decreto Ministeriale del 23 marzo 1968 vennero elevati i livelli massimi di finanziamento e di contributo concedibili alle iniziative che prevedevano un investimento fisso che superasse i 12 miliardi, a condizione che queste garantissero la possibilità di contribuire realmente allo sviluppo industriale del Mezzogiorno, soprattutto sotto

²³⁸ Ivi, p. 13.

²³⁹ Ivi, p. 14.

il profilo dell'incremento dei livelli occupazionali e di «diversificazione della struttura produttiva». Il Decreto del Ministro del Tesoro del 30 marzo 1968, confermò tale approccio ma «svincolava addirittura la determinazione del tasso d'interesse della entità degli investimenti fissi nei casi in cui si rendesse necessario incoraggiare con misure adeguate la localizzazione nel Mezzogiorno di investimenti e dare un contributo rilevante alla espansione dell'occupazione o di blocchi di investimento atti a promuovere uno sviluppo integrato nell'industria meridionale»²⁴⁰.

²⁴⁰ Ivi, pp. 15-16.

II.3 L'intervento straordinario nel quadro dell'ordinamento regionale e la sua conclusione

Il Testo Unico delle leggi per il Mezzogiorno, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 24 giugno 1968, ebbe il merito di palesare le «ridondanze e le incongruenze dell'abbondante legislazione che si era venuta accumulando dal dopoguerra in poi». La sovrapposizione degli organismi preposti alla programmazione e al coordinamento degli interventi - CIPE e Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno - fu ad esempio una delle questioni che la legge 853 del 6 ottobre 1971 tentò di risolvere, disponendo la soppressione del secondo e liquidando i Piani pluriennali di Coordinamento. Già dal 1966 infatti il Piano di Coordinamento non aveva ottenuto gli obiettivi che si era prefissato e «ciò era dipeso» - scrive Gabriele Pescatore - «dal contenuto del piano, il quale, invece di formulare direttive precise e analitiche prescrizioni esecutive, si sostanziosò in indicazioni generiche, talvolta addirittura in auspici», era del resto «impossibile un qualsiasi collegamento tra piano di coordinamento, di durata pluriennale e bilancio statale, legato all'annualità: il piano infatti, avrebbe dovuto coordinare interventi (quelli dei Ministeri) di cui non era nota la possibilità di finanziamento futuro, essendo questa connessa agli stanziamenti del bilancio annuale»²⁴¹. La legge 853 attribuiva al CIPE poteri direttivi vincolanti per tutte le amministrazioni sugli interventi già oggetto dei piani di coordinamento, nonché i poteri di direttiva in materia di industrializzazione; dal punto di vista istituzionale si ottenne quindi formalmente «un inquadramento più rigoroso della politica per il Mezzogiorno nella programmazione», allo stesso tempo vennero però confermati i poteri del Ministro per gli interventi straordinari sulla Cassa e soprattutto sugli enti ad essa collegati. La tradizionale separazione dell'intervento

²⁴¹ Cfr. PESCATORE, Gabriele, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna Il Mulino, 2008, ID., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1962; ID., «Il progetto speciale nel quadro dell'intervento straordinario», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, pp. 885-99; SARACENO, Pasquale, «Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforma», in *Mondo economico*, 1972, n. 38, pp. 41-46; ID., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1947-1958)*, Milano, Giuffrè, 1974; ANNESI, Massimo, «Legislazione per il Mezzogiorno», in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, 1976.

straordinario dal resto dell'azione pubblica di fatto non fu scalfita dalla concentrazione dei poteri di cui era dotato il CIPE²⁴². Dopo l'emanazione della legge elettorale del 1968 e della legge sul finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario, si procedette all'elezione dei primi consigli regionali; in questo contesto andava definito il nuovo rapporto tra Cassa per il Mezzogiorno e Regioni²⁴³. È di facile intuizione come tra programmazione economica e riforma regionale vi fosse uno stretto legame che aveva implicazioni costituzionali ed economiche, ma anche sul piano della cultura e della prassi politica e di gestione del potere; «l'idea che gli interventi politico-amministrativi andassero programmati implicava una definizione dell'organizzazione amministrativa diversa da quella che aveva ispirato i costituenti. Se questi avevano immaginato i rapporti tra Stato e Regioni in termini di separazione, e dunque di garanzia delle reciproche sfere (ciò che tra l'altro contribuisce pure a spiegare la tensione tra richiesta democratica d'attuazione dell'ordinamento regionale e resistenze conservatrici dei poteri centrali), la programmazione prospettava invece un sistema di integrazione e di coordinamento al quale gli ordinamenti vigenti non erano funzionali, e al quale non era adeguata la stessa cultura istituzionale dei politici dell'epoca»²⁴⁴.

Il contesto politico in cui l'Assemblea Costituente si trovò a decidere sull'ordinamento da dare al sistema delle autonomie fu senza dubbio influenzato dal fenomeno del separatismo siciliano; il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia, nato immediatamente dopo lo sbarco alleato in Sicilia del 1943 era animato e guidato da quei latifondisti, tra cui Lucio Tasca Bordonaro, e da quella parte della classe dirigente siciliana prefascista, che con maggior forza intendeva fermare ogni tentativo di riforma degli assetti e delle strutture politiche, economiche e sociali dell'isola, e riappropriarsi degli spazi che il regime fascista aveva loro negato, ritornando così protagonista della vicenda politica, non solo siciliana ma anche nazionale. In tal senso il separatismo, nato proprio per evitare un'eventuale ed ulteriore emarginazione nel quadro del ritorno della Sicilia all'Italia, dopo il periodo di amministrazione alleata, non esitò ad usare anche la lotta armata contro le autorità italiane. La fermezza e determinazione delle forze del Comitato di Liberazione Nazionale, il cui orientamento autonomista fu

²⁴² CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita Editore, 2000, pp. 91-92.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Cr. ROMANELLI, Raffaele, *Centralismo e autonomie*, in ROMANELLI, Raffaele (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1995, pp. 173 e ss.

inflessibile, diede un contributo fondamentale per l'esaurimento della pressione separatista, ma è altresì vero che la classe dirigente siciliana antifascista facente riferimento al CLN, esercitò il proprio potere, prima agitando lo spauracchio dell'indipendentismo siciliano e poi contrattando spazi di manovra politica dietro «lo specchio dell'autonomia regionale», da cui la nascita e il radicamento del binomio «separatismo-autonomia», caratterizzante tutta la storia siciliana dell'immediato secondo dopoguerra. Quel che è certo è che il processo di attuazione dell'autonomia siciliana non può essere letto semplicemente come una «risposta moderata alternativa alla stessa istanza posta dal separatismo»; se da un lato non vi è dubbio infatti che «la forma di autonomismo che prevalse nella formulazione dello Statuto siciliano condivise con il separatismo il presupposto che la Sicilia avesse subito gravi torti dall'unità italiana, torti che, per gli autonomisti, lo Stato italiano avrebbe dovuto risarcire» è pur vero che la politica intrapresa dalla classe dirigente siciliana fautrice dell'autonomismo in chiave «riparazionista» incise modificando strutturalmente i rapporti politici e istituzionali tra centro e periferia. «Di questo autonomismo risarcitorio si fece banditore Enrico La Loggia, deputato prefascista di orientamento social riformista e nittiano. Entrato a far parte della Consulta Regionale, nominata dal governo Bonomi nel 1945, vi esercitò un'influenza determinante che si espresse nella formulazione del famoso articolo 38 dello Statuto siciliano: «Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi in base ad un piano economico nell'esecuzione di lavori pubblici. Questa somma servirà a bilanciare il minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale»²⁴⁵.

L'introduzione nel testo statutario dell'idea di piano di lavori pubblici anticipò in qualche modo un approccio e una visione che troverà spazio a livello nazionale con la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno; ma - aspetto fondamentale - «mentre nella legge istitutiva della Cassa la finalità dell'intervento è chiaramente definita in termini di sviluppo, nello Statuto siciliano - il cui progetto formulato dalla Consulta fu approvato dall'Assemblea Costituente e la Regione fu istituita prima ancora che fosse approvata la Costituzione - l'accento è posto sulla finalità di perequazione del reddito»²⁴⁶. Enrico La Loggia propose a riguardo l'impugnativa della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno da

²⁴⁵ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 93-94.

²⁴⁶ *Ibidem*.

parte della Regione, proprio in quanto la legge interferiva con il principio riparazionista sancito dall'articolo 38 dello Statuto siciliano e limitava le risorse da versare alla Regione; possiamo affermare che da questo singolo episodio prese il via il processo di «dissociazione degli anni della Sicilia senza Mezzogiorno, di una Sicilia cioè che non riuscirà mai più a trovare un soddisfacente rapporto con la Cassa»²⁴⁷.

Il dibattito sull'industrializzazione in realtà fu da subito presente nella legislazione e nel contesto politico siciliano, anticipando, anche in questo caso, la politica nazionale a favore dell'industrializzazione meridionale sancita dalla legge 634 del 1957. La politica intrapresa in tal senso fu essenzialmente caratterizzata dall'emanazione di un insieme di misure e interventi tesi ad agevolare l'impianto di nuove attività industriali e, soprattutto, separata da qualsiasi forma di pianificazione nella progettazione di nuove opere pubbliche. Tale indirizzo politico puntava a creare per le imprese vantaggi fiscali «di natura eccezionale rispetto al regime fiscale vigente nel resto del paese (e quindi anche nel resto del Mezzogiorno)», allo stesso tempo esso immaginò una “Regione imprenditrice” ovvero un istituto regionale che direttamente investiva nella costituzione di nuove iniziative industriali attraverso la creazione di enti e società ad hoc in funzione di gestione e amministrazione dei finanziamenti regionali. Le leggi regionali n. 32 dell'8 luglio 1948 che istituiva l'anonimato per le azioni delle società di nuova costituzione aventi sede in Sicilia²⁴⁸ e n. 29 del 20 marzo 1950 che costituiva presso la sezioni di Credito Industriale del Banco di Sicilia, il Fondo per partecipazioni azionarie in società industriali, la n. 30 del 20 marzo 1950 che disponeva condizioni favorevoli alle imprese che operavano nel campo della ricerca e della coltivazione di idrocarburi e infine la n. 51 del 5 agosto del 1957 che autorizzava la costituzione della società finanziaria (SOFIS) controllata dalla Regione con il compito di promuovere l'industrializzazione, attraverso l'assunzione di partecipazioni di minoranza in nuove società industriali private o di maggioranza, quando alle nuove società partecipassero altri enti pubblici segnarono, in base a questo approccio, la politica per l'industrializzazione

²⁴⁷ Cfr. BUTERA, Salvatore, *L'intelligenza tecnica in Sicilia e nella prima Svimez*, in AA.VV., *L'unificazione economica italiana*, Bologna, Il Mulino, 1997.

²⁴⁸ «La legge mirante a liberare dalle imposte vigenti per il resto del Paese i redditi da capitale delle imprese che si sarebbero localizzate in Sicilia, diede luogo a una lunga controversia con lo Stato circa la sua legittimità costituzionale. La controversia si chiuse solo nel 1974 con l'abrogazione della legge da parte della Corte Costituzionale. In effetti più che le attività produttive la legge valse ad attrarre in Sicilia le sedi legali di imprese la cui attività produttiva restò in massima parte fuori dalla Sicilia».

siciliana²⁴⁹. La Regione per assolvere al suo ruolo di soggetto attivo in economia agì dunque parallelamente, sia sul piano legislativo sia su quello attuativo, in autonomia e in alcuni casi in concorrenza con l'attività della Cassa; non mancarono le contestazioni reciproche, e soprattutto, le accuse, da parte delle autorità regionali siciliane, di distribuire in maniera iniqua le risorse comprese nell'intervento straordinario e di aver adottato «autonome decisioni e scelte nel conferimento di incarichi di studi e progettazioni, nel collocamento degli appalti, nell'affidamento delle gestioni in concessione, senza intese con gli organi regionali, che sarebbero stati validissimi sul piano dell'opportunità di un coordinamento assiduo con l'esplicazione dei programmi regionali»²⁵⁰.

L'autonomismo sardo si caratterizzò da principio per un approccio diverso; il separatismo sardo infatti non assunse quei caratteri critici e violenti che aveva invece assunto quello siciliano, in effetti «assolutamente nulla in comune poteva avere l'autonomismo di un Emilio Lussu, che lungi dal negare l'unità dello Stato, si collocava nell'ambito di un progetto di sua generale rifondazione autonomistica, non solo con il separatismo di Finocchiaro Aprile, ma anche con il particolarismo sicilianista di un Enrico la Loggia»²⁵¹. Nel caso dello Statuto sardo – come recita l'articolo 13 dello stesso - «Lo Stato col concorso della Regione

²⁴⁹ «In verità, il controllo della Regione sulla SOFIS e la possibilità che essa assumendo partecipazioni di maggioranza, divenisse ente di gestione diretta di industrie non erano stati previsti dal progetto iniziale. Secondo le idee del presidente degli industriali siciliani (Sicindustria) Domenico La Cavera, che ne era stato sostenitore, la partecipazione regionale avrebbe dovuto essere minoritaria nel capitale della Società finanziaria, il cui compito avrebbe dovuto essere quello di raccogliere il risparmio attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dalla Regione per impiegarlo in prestiti o partecipazioni di minoranza in società che investissero in Sicilia. La legge istitutiva della SOFIS invece, così come fu voluta dal presidente della Regione, il democristiano Giuseppe La Loggia, conferiva alla Regione il 51% del capitale e quindi il controllo della società e le dava la possibilità di assumere partecipazioni industriali di maggioranza. Di fatto la SOFIS si avvale largamente di tale possibilità. Il passaggio da un soggetto regionale promotore a un soggetto regionale gestore di imprese fu completato quando nel 1967 fu costituito l'ESPI (Ente Siciliano Promozioni Industriali)».

²⁵⁰ Cfr. JAMICELI, Giovanni, *Quindici anni di rapporti Cassa-Regione: bilancio negativo*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1981, LA CAVERA, Domenico, *Liberale e grande industria nel Mezzogiorno*, Firenze, Parenti, 1961, TULUMELLO, Alberto, *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, L'Epos, 1995. Nello scritto del 1968 del Segretario della Regione Siciliana Jamiceli dal quale è tratta la citazione, lo stesso Segretario ammette come «lo stimolo allo sviluppo industriale avrebbe avuto ben altro risultato con la presenza coordinatrice della Cassa nel funzionamento della Società ed avrebbe evitato, nello sviluppo di un'azione unitaria, svincolata dal gioco politico locale, la gravissima degenerazione che ha caratterizzato la vita della società stessa, e più in generale si riconosceva che, se si erano verificati ritardi nella spesa della Cassa, ben maggiori erano quelli che si erano verificati nella spesa della Regione, che opera attraverso le determinazioni della Giunta di Governo ed in base alle caratteristiche contingenti della sua composizione politica, ed attraverso i singoli titolari degli Assessorati, intesi nell'attuazione settoriale dei programmi esecutivi a soddisfare con prevalenza l'aspetto politico della rispettiva attività amministrativa».

²⁵¹ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 95-96.

dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'isola»; il relatore dei progetti di legge per la costituzionalizzazione degli Statuti speciali regionali Gaspare Ambrosini non mancò di riconoscere al proposito ai rappresentanti sardi «che essi non avevano esitato a dire che dato che lo Stato concorrevva alla spesa, doveva necessariamente intervenire anche nella formulazione del piano; ed espressamente ebbero il coraggio di dirlo senza riserve mentali»²⁵². La distanza tra i due approcci, quello attivo riconosciuto allo Stato nell'articolo 13 dello Statuto sardo e quello polemico e rivendicativo dell'articolo 38 dello Statuto siciliano, segnarono anche le due differenti tipologie di gestione delle prerogative autonomistiche ma anche le diverse modalità di disporre del potere di intervento in economia amministrato dai due enti regionali autonomi²⁵³.

Il quadro dell'intervento straordinario nell'ambito dell'ordinamento regionale italiano trovò un mutamento sostanziale con la legge n. 853 del 1971 con la quale si affermò il principio regionalista, non solo per le regioni del Sud, ma anche a livello nazionale e ad ogni livello; il provvedimento aveva previsto la costituzione presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica di un Comitato composto dai presidenti delle Giunte regionali o dagli assessori da essi designati; alle singole Regioni vennero trasferiti tutti i poteri decisionali e attuativi e i relativi finanziamenti, prima esercitati dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, ora soppresso, dal Ministro per gli interventi straordinari, da singoli Ministri di settore, dalla Cassa per il Mezzogiorno, sugli interventi che avrebbero coinvolto il territorio di loro competenza o loro funzioni amministrative²⁵⁴. I cosiddetti “progetti speciali” furono individuati come leve per «interventi organici di carattere intersettoriale e di natura interregionale»; essi avrebbero dovuto prevedere un'azione rivolta alla costruzione di grandi infrastrutture, alla valorizzazione delle risorse naturali e ambientali e all'attrezzatura con opere e servizi delle aree metropolitane. I progetti avrebbero

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ Dopo il 1950 anche in Sardegna crebbe e si manifestò il timore che gli investimenti della Cassa per il Mezzogiorno potessero in qualche modo essere sottratti alle quote già stanziare e trasferite dallo Stato alla Regione in ragione degli articoli statutari. A fugare questi dubbi intervenne l'accordo Stato-Regione: il 1° dicembre 1951 un decreto del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno istituiva d'intesa con la Giunta regionale la Commissione economica di studio per la rinascita della Sardegna, che dopo sette anni concluse i suoi lavori con la presentazione di un rapporto che delineava gli indirizzi generali da seguire nell'elaborazione del Piano: gli interventi del Piano, nel dettaglio, avrebbero dovuto essere aggiuntivi rispetto a quelli ordinari e straordinari centrali e regionali.

²⁵⁴ Ad esempio in materie riguardanti i Consorzi di sviluppo industriale.

dovuto essere formulati dal Ministro per gli interventi straordinari, successivamente vagliati dal Comitato delle Regioni e infine approvati dal CIPE, mentre la Cassa si sarebbe, in ultima istanza, occupata dell'elaborazione tecnologica delle opere e della loro esecuzione; alla Regione spettava comunque la facoltà di formulare propri progetti speciali ma sempre purché l'esecuzione – con la relativa gestione finanziaria - fosse affidata alla Cassa, la quale avrebbe comunque potuto fornire, su richiesta delle Regioni, supporto nella formulazione di progetti di sviluppo regionali. Una norma transitoria della legge 853 autorizzava in ogni caso la Cassa a «proseguire gli interventi che sarebbero stati trasferiti alle Regioni, completando i programmi approvati alla data di entrata in vigore della legge»; l'esperienza ha dimostrato come le difficoltà e la lunghezza delle tempistiche di elaborazione e poi di esecuzione dei piani, a cui in molti casi si aggiunse l'incapacità operativa e organizzativa di alcune Regioni, fecero sì che la straordinarietà delle procedure di gestione dei finanziamenti allo sviluppo industriale divenissero la normalità, tant'è che «i piani di completamento restarono di gran lunga il più importante campo di attività prima della Cassa poi dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, che subentrò alla Cassa nel 1986»²⁵⁵. Per quanto riguarda il tema degli incentivi la legge 853 mantenne invariato quanto precedentemente previsto, limitandosi a definire tre classi di dimensioni dell'impresa per gli investimenti (piccola media e grande) e le relative tre aliquote massime e minime concedibili²⁵⁶. La legge inoltre «vincolava il CIPE a favorire la massima penetrazione del processo di industrializzazione nei territori esterni alle zone di concentrazione e la localizzazione di impianti industriali nelle zone caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento». Tuttavia la principale innovazione introdotta dal provvedimento fu l'attribuzione al CIPE del potere di autorizzare la realizzazione di nuovi impianti di grande dimensione; in questo modo il CIPE finiva per essere dotato di uno strumento di pressione formidabile nei confronti delle imprese, nell'ambito di quella «contrattazione programmata» che una delibera del 8 gennaio 1968 del CIPE stesso aveva disciplinato come semplice consultazione tra amministrazioni pubbliche e imprese, allo scopo di un confronto tra i reciproci piani di investimento²⁵⁷. Il

²⁵⁵ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 100-101.

²⁵⁶ L'effettivo ammontare dell'agevolazione sarebbe stato definito in base ai criteri decisi dal CIPE.

²⁵⁷ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 102-103.

CIPE avrebbe ora potuto dissuadere ad indirizzare i maggiori investimenti verso le regioni meridionali, ma «la crisi economica che sopravvenne di lì a poco, contribuì a rendere sconsigliabile qualunque azione potenzialmente dissuasiva nei confronti degli investimenti delle imprese. Pertanto l'autorizzazione agli impianti venne poco utilizzata, probabilmente aggirata con omertà pubbliche in sede locale, concessa insieme agli incentivi quasi ogni volta che veniva chiesta per il Sud»²⁵⁸.

Le misure messe in campo fino a quel momento vennero così gradualmente a perdere di efficacia col mutare del contesto internazionale; le ripetute crisi economiche che cominciarono a verificarsi dai primi anni Settanta finirono infatti per vanificare gli sforzi profusi dalla contrattazione programmata e più in generale da tutta l'azione pubblica per la promozione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno²⁵⁹. Com'è noto la crisi economica interessò l'intero sistema economico occidentale e i due shock internazionali – la fine della stabilità dei cambi dovuta alle dinamiche monetarie conseguenti ai conflitti internazionali e l'incremento del prezzo del petrolio a partire dal 1973 – non fecero altro che aggravare le difficoltà che l'economia italiana cominciava ad avvertire già dal 1968 come conseguenza del fallimento delle politiche di programmazione e di introduzione delle riforme economiche²⁶⁰. La fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta fu quel periodo che coincise con l'inizio delle violente lotte sindacali, ma anche della strategia della tensione; «il conflitto sociale», in particolare, «esplose dopo anni di compressione della condizione operaia. Le imprese avevano reagito all'ondata di aumenti salariali del 1963 con aumenti di produttività conseguiti attraverso l'intensificazione non degli investimenti, che anzi diminuirono, ma dei ritmi di lavoro. Le dure condizioni di lavoro in fabbrica si aggiunsero alle difficili condizioni di vita fuori dalle fabbriche, nei quartieri dormitorio delle informi periferie urbane senza servizi delle grandi città settentrionali di immigrazione, nelle quali tra l'altro si ebbero anche i maggiori

²⁵⁸ «Un ostacolo determinante per l'attuazione dei progetti speciali si rivelò la carenza di piani urbanistici, di fronte alla quale la Cassa si trovò nel dilemma di intuire con tutti gli scostamenti che l'operazione comportava soluzioni che si supponevano non contrastanti con l'obiettivo territoriale ovvero di fermarsi in attesa di disponibilità degli strumenti con la conseguenza di trasformare gli schemi di più razionale azione in elemento insuperabile di inerzia».

²⁵⁹ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 104-105.

²⁶⁰ «La fine della stabilità dei cambi fu dovuta essenzialmente all'inconvertibilità del dollaro che il Presidente Nixon fu indotto a dichiarare dalla massa di dollari immessi nei circuiti finanziari internazionali a copertura degli enormi passivi che la bilancia dei pagamenti americana era venuta accumulando a seguito dell'interminabile guerra del Vietnam»

rincari del costo della vita»²⁶¹. È in questo contesto che alla crisi economica si aggiunsero scioperi e manifestazioni di protesta; ne scaturirono – nell’ambito delle stagioni contrattuali del 1969, 1970 e 1971 – forti aumenti dei livelli salariali, la riduzione dell’orario lavorativo a 40 ore settimanali, la limitazione della facoltà per le imprese di spostare lavoratori anche da un reparto ad un altro dello stesso impianto, e furono eliminate le “gabbie salariali”, gli effetti sui costi del lavoro furono poi assorbiti grazie alla fiscalizzazione degli oneri sociali, misura, questa, che diverrà essenziale fra gli interventi pubblici adottati per le imprese meridionali, fu quindi approvato lo Statuto dei lavoratori e nel 1974 fu infine siglato l’accordo tra Confindustria e sindacati sul “punto unico di contingenza” in base al quale all’aumento dell’indice del costo della vita sarebbe corrisposto un aumento retributivo automatico e uguale per tutti i dipendenti, facendo sì che gli aumenti salariali fossero in buona parte sganciati da un corrispondente aumento di produttività²⁶². La finanza pubblica in breve si trovò a subire gli effetti dell’aumentata pressione sociale e quindi politica; l’importo delle pensioni venne calcolato non più col metodo contributivo ma fu collegato alla retribuzione dell’ultimo – e più vantaggioso - periodo lavorativo e anch’esso fu indicizzato al costo della vita, furono introdotte le pensioni sociali, la cassa integrazione straordinaria, i prepensionamenti, e la sanità pubblica fu riformata “liberando” gli ospedali pubblici dal vincolo di bilancio. Anche gli enti regionali si avviarono ad una gestione autonoma delle proprie finanze, gestione che però spesso non tenne conto della necessaria responsabilità nel mantenere in equilibrio i bilanci pubblici; la tendenza che si manifestò sempre più di frequente in questo caso fu quella di impegnare gli enti e gli istituti economici in operazioni di salvataggio di imprese in crisi. La spesa pubblica aumentò, passando rapidamente dal 31% del PIL nel 1970 al 37% nel 1975, mentre la pressione fiscale restò invariata su un livello inferiore al 28% del PIL; dati questi fattori, e tenuto conto del forte disavanzo che si andava accumulando, non può stupire come il debito pubblico cominciava proprio in quegli anni una inarrestabile ascesa che si aggravava con l’onere degli interessi sullo stesso che aumentavano di pari

²⁶¹ «Dal 1970 al 1975 il salario reale cresce di una volta e mezza. Questo incremento è circa il triplo rispetto al progresso, pure considerevole che nello stesso periodo si osserva nella produttività complessiva dell’industria italiana, cioè nel rapporto tra prodotto industriale e numero di occupati. La distribuzione tra salario e profitto del reddito generato nell’industria si modifica profondamente a favore del salario: la quota del valore del prodotto industriale assorbita dai profitti crolla del 34 per cento circa del 1969 al 24 per cento del 1975».

²⁶² CAFIERO, Salvatore, *Storia dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 106-107.

passo²⁶³. La fase che ne seguì fu quindi caratterizzata da un tentativo di frenare questa impetuosa crescita del debito e di rilanciare la crescita: sul fronte valutario si ricorse al sostegno del Fondo monetario internazionale: con la «fissazione dei massimali agli impieghi delle banche fu operata una drastica riduzione del credito»; ne conseguì un'ulteriore riduzione degli investimenti e – per la prima volta in Italia dalla fine del secondo conflitto mondiale – una riduzione del reddito nazionale. La crisi che stava investendo in profondità anche il mondo delle imprese indusse dunque le autorità pubbliche ad allentare la stretta e a rafforzare le misure di rilancio le quali, inevitabilmente, portarono ad una ripresa dell'inflazione. La fase delle svalutazioni della lira contribuì, seppur in un contesto di stabilità economica altalenante, alle esportazioni sostenute dalla domanda estera di compensare la riduzione della domanda interna ma, come accennato, contribuì anche ad un incremento dell'inflazione che raggiunse il 20% nel 1977²⁶⁴.

Le iniziative di politica industriale adottate furono dirette verso il sostegno all'industria esistente, concentrata soprattutto nelle regioni settentrionali del paese, e a favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture rispetto al mutato quadro tecnologico, alla differente struttura dei costi e alla diversa divisione internazionale del lavoro; rientrano fra queste la fiscalizzazione generalizzata degli oneri sociali e la legge 675 del 1977 per la ristrutturazione industriale. Anche il Mezzogiorno d'Italia si ritrovò al centro dei processi di cambiamento e delle relative conseguenze sociali, economiche e politiche che stavano caratterizzando tutto il mondo; le agitazioni e le proteste di quegli anni furono tra le più cruente: nel 1969 ad Avola uno sciopero di braccianti si concluse con uno scontro con le forze dell'ordine e con due vittime, fu quella una delle ultime manifestazioni di un Mezzogiorno agricolo che sul piano economico andava sempre più perdendo rilevanza e il cui ruolo sociale e peso politico andava inesorabilmente scemando; seguirono nel 1970 le sommosse di Battipaglia e di Reggio Calabria, represses duramente, la rivolta di Napoli, insieme all'esplosione di diverse epidemie nelle aree periferiche delle grandi città del Sud, segno di un mutamento della questione meridionale, non più emblema di arretratezza delle campagne, ma sintomo ora del degrado delle aree urbane e di un sottoproletariato che, nonostante la crescita complessiva del reddito e il

²⁶³ Ivi, pp. 108-109.

²⁶⁴ Cfr. ROSSI, Salvatore, *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma, Laterza, 2007.

miglioramento del benessere sociale, continuava a rimanere in una condizione di sostanziale sottosviluppo²⁶⁵. La risposta del governo centrale fu una nuova fase di investimenti più dettati dalla volontà di raffreddare gli animi e accontentare alcune categorie e strati sociali più che per mettere in campo una razionale risposta tecnico-industriale alle esigenze delle regioni meridionali. L'affannosa ricerca di risposte immediate alle proteste aprì margini di condizionamento sempre più forti da parte dei ceti politici locali che, sotto la pressione dell'elettorato meridionale, si impegnarono per la concessione di autorizzazioni, pareri di conformità e infine ingenti finanziamenti all'ANIC, alla Montedison, alla SIR, alla Liquichimica per portare a compimento la realizzazione di impianti petrolchimici la cui capacità produttiva però sarebbe stata enormemente superiore al livello della domanda che si sarebbe registrata²⁶⁶.

I cosiddetti "progetti speciali" che avrebbero dovuto «essere finalizzati a precisi e circoscritti obiettivi di sviluppo in materia di infrastrutture» ebbero invece una limitata attuazione; essi dovevano comprendere insieme al complesso di studi ed elaborazioni tecniche della Cassa, anche una serie di opere pubbliche e di incentivi "settoriali" denominati «progetti promozionali». Proprio per correggere la tendenza in atto provocata dalle misure messe in campo fino a quel momento il 2 maggio 1976 fu emanata la legge n. 183 che confluirà nel 1978 in un Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno; si cercava in questo modo di conferire agli interventi e provvedimenti un carattere più programmatico, «un programma quinquennale avrebbe dovuto precisarne gli obiettivi quantificando gli effetti previsti di incremento dell'occupazione e del reddito, ridefinire i progetti speciali; contenere le direttive per la politica di industrializzazione e per il coordinamento tra intervento ordinario e straordinario e interventi regionale, contenere altresì i criteri cui le Regioni si sarebbero dovute attenere nella predisposizione dei progetti speciali regionali». Di fatto la formulazione – e poi l'attuazione - dei piani dovette scontrarsi con l'influenza delle dinamiche politiche locali e nazionali; rientrava in questo ambito la costituzione della Commissione bicamerale composta da 15 membri di Camera e 15 del Senato con poteri di consultazione e controllo sulla programmazione ed

²⁶⁵ Tra il 1951 e il 1971 l'occupazione agricola era diminuita da 3,7 a 1,8 milioni di unità e l'apporto dell'agricoltura al prodotto lordo complessivo dell'area era diminuito dal 34% al 19%. Si veda al riguardo SVIMEZ, *Un quarto di secolo di statistiche Nord-Sud 1951-1976*, Roma, 1978, tabelle p. 37 e ss.

²⁶⁶ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 110-111.

esecuzione degli interventi nel Mezzogiorno ma anche sulla «coerenza con gli obiettivi meridionalistici di tutti i provvedimenti all'esame del Parlamento», ma anche il rafforzamento dell'obbligo di consultazione del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali su tutti i provvedimenti e le delibere del CIPE inerenti lo sviluppo industriale del Mezzogiorno; la legge in questo senso prevede che la Cassa avesse una gestione che comprendesse anche una rappresentanza delle singole Regioni e a questo scopo elevò a 18 i membri del consiglio di amministrazione dell'ente, la metà dei quali designati appunto da organi regionali²⁶⁷. I contrasti e le dinamiche politiche interne agli stessi organismi regionali fecero sì che la norma non trovasse applicazione e un decreto del luglio 1978 ridefinì il consiglio di amministrazione dell'ente con 8 membri senza che alcuno di essi fosse designato a livello regionale²⁶⁸. La legge estese poi l'applicazione degli incentivi agli uffici delle imprese industriali e alle imprese di progettazione e di ricerca; si tentò di salvaguardare l'orientamento meridionalista della normativa, rispetto all'allargarsi del ricorso al credito agevolato per altri obiettivi, con la facoltà di delega al Governo a costituire un "Fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale" che nella previsione iniziale doveva destinare almeno il 65% dei propri investimenti al Mezzogiorno. Il sistema però veniva a configurarsi in maniera molto simile a quanto già previsto in precedenza con la presenza di contributi commisurati al costo dell'investimento o di sgravi fiscali commisurati al costo del lavoro in un contesto economico generale del tutto mutato²⁶⁹.

Significative a tal proposito le parole di Paolo Baratta quando nel 1976 ricorda come «il fatto che l'unità industriale da incentivare sia identificata nei due soli fattori semplici "lavoro" e "investimenti fissi" rispecchia una visione quanto mai semplicistica e antiquata dell'impresa che è ricondotta in realtà a un impianto di produzione, all'attività che ha luogo, dato un prodotto, dato un mercato, un prezzo, una tecnologia, ecc, dato cioè tutto quello che nella gestione di un'impresa dato non è, ma dipende in larghissima misura dalle decisioni prese dalle imprese nel tempo, dalle risorse destinate via via a vari fini che non siano gli immobilizzi tecnici». Nel Mezzogiorno tale sistema di incentivi se da un alto

²⁶⁷ Ivi, pp. 112-113.

²⁶⁸ *Ibidem*.

²⁶⁹ L'instabilità internazionale dei mercati e allo stesso tempo l'integrazione degli stessi sommati al cambiamento profondo delle strutture della produzione e della tecnologia avevano messo in crisi l'intero sistema produttivo industriale di molti paesi occidentali. Cfr. PESCATORE, Gabriele, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., ID., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, cit.

aveva favorito l'impianto di attività industriali – per lo più ad opera di imprese esterne – una volta venuto meno si era rivelato come fonte di una crescita artificiosa e incapace di rispondere alle dinamiche di mutamento del sistema economico mondiale, «se a questo» - ribadiva Paolo Baratta - «si aggiunge la scomparsa di capacità produttive che si è verificata, non solo nell'apparato di più piccole dimensioni, in conseguenza degli stimoli agli aumenti di produttività originati nel Centro-Nord che hanno causato la caduta delle frange meno efficienti dell'industria meridionale, si ha un ulteriore elemento di spiegazione tanto del (relativamente) elevato assorbimento di capitale quanto degli scarsi risultati in termini di prodotto: vale a dire del comportamento esattamente opposto a quello del resto del Paese»²⁷⁰. Quel che mancò in quella fase fu dunque – come ripetuto - una politica industriale fondata non più solamente su strumenti erogatori, ma «anche sull'utilizzo simultaneo di molti e diversi strumenti (ad esempio il sostegno alla ricerca e allo sviluppo industriale, il potenziamento delle strutture di commercializzazione all'estero, gli organismi per la diffusione delle innovazioni tecnologiche e organizzativo-manageriali, gli incentivi alle imprese per la ricerca di dimensioni ottimali e di insediamento più validi ai fini degli assetti territoriali, il supporto alla formazione e riqualificazione professionale ecc.)»²⁷¹. Tuttavia non possiamo affermare che la legge 183 del 1976 per l'industrializzazione del Mezzogiorno, così come la legge 675 del 1977 per la riconversione e ristrutturazione industriale, ignorasse del tutto tali esigenze, ma di fatto le norme più innovative non trovarono puntuale applicazione, rendendo il provvedimento scarsamente efficace; la politica industriale per il Mezzogiorno rimase quindi sostanzialmente legata alle logiche di erogazione di risorse finanziarie, logiche sicuramente meglio rispondenti alle esigenze e agli interessi espressione della connivenza tra categorie sociali differenti, tra ceti politici, sindacati, establishment finanziario e industriale locale e nazionale di quegli anni. Gli strumenti di politica industriale adottati furono quindi quelli utilizzati fino a quel momento con in più un rilevante rafforzamento degli ammortizzatori sociali²⁷², l'insieme di questi strumenti furono orientati sull'obiettivo di sostenere interi settori e imprese in crisi e di mantenere livelli occupazionali piuttosto che su quello della promozione di settori e imprese nuove con maggiori opportunità di

²⁷⁰ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 114-115.

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Agevolazioni fiscali, finanziarie, contributive, Cassa integrazione.

successo e potenzialmente localizzabili nelle regioni meridionali, cosicché – come documentato da Adriano Giannola - «se fino al 1974 si può dire che lo sforzo di finanziamento dello sviluppo industriale delle aree svantaggiate cresce progressivamente, in un secondo tempo la dinamica si rovescia a tutto favore del Centro-Nord sia per quanto riguarda i contributi in conto capitale sia per quanto riguarda i contributi in conto interessi»²⁷³.

Il contesto politico e istituzionale che aveva alimentato le spinte a favore dell'intervento straordinario in economia fino ai primi anni Settanta mutò completamente a partire dalla metà dello stesso decennio; l'accresciuto peso politico del Partito Comunista soprattutto attraverso la cosiddetta "pratica consociativa" ebbe in questo senso una sua influenza nell'evoluzione delle scelte legislative compiute in quegli anni: se nel 1976 il gruppo comunista si era astenuto nella votazione della legge 183, rinunciando di fatto alla richiesta, da sempre portata avanti, di abolizione dell'intervento straordinario, fu solo grazie all'accoglimento di alcune sue proposte²⁷⁴ e venne inoltre prevista la partecipazione di esponenti e personalità indicate dal PCI negli organi gestionali della Cassa per il Mezzogiorno e degli altri enti attivi nell'intervento straordinario. In questo senso risultò determinante «l'acuita esigenza di compensare il Partito Comunista dell'esclusione da dirette responsabilità di governo a livello centrale che diede ulteriore impulso al processo già in corso di decentramento dei poteri di spesa ad enti territoriali e funzionali dai quali i comunisti non fossero esclusi» e, aspetto che ebbe un peso fondamentale, «ciò accentuò la separazione tra poteri di spesa e responsabilità di garantirne la copertura finanziaria con mezzi che fossero i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato». L'impegno del gruppo comunista in Parlamento spostò poi l'insieme degli sforzi di sostegno all'economia verso un più deciso mantenimento dei livelli di occupazione nei settori e nelle imprese in crisi rafforzando parallelamente il sistema di welfare state, all'interno dello stesso PCI non mancarono le critiche di chi sottolineava che «non bastano le dichiarazioni di buona volontà meridionalista per annullare, ad esempio, le conseguenze concretamente antimeridionaliste della fiscalizzazione generale degli oneri sociali e della pratica non selezionata, del salvataggio indiscriminato delle grandi e piccole imprese fallite con

²⁷³ Cfr. GIANNOLA, Adriano, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *Storia d'Italia repubblicana*, vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, tomo I, Torino, Einaudi, 1996, p. 471 e ss.

²⁷⁴ Fra queste la fiscalizzazione degli oneri sociali e l'istituzione della Commissione bicamerale per il Mezzogiorno.

l'utilizzazione di ingenti risorse nazionali a vantaggio del mantenimento e del miglioramento reale delle retribuzioni. I nuovi investimenti nel Mezzogiorno richiesti dai sindacati delle industrie settentrionali non possono, anche se realizzati, compensare i danni provocati da una politica economica che riduce la possibilità del Mezzogiorno di disporre dei mezzi necessari alla sua trasformazione»²⁷⁵.

Il proseguimento della politica di intervento straordinario dovette dunque fare i conti con due ordini di fattori: da un lato le esigenze congiunturali di copertura delle perdite di imprese in crisi ed enti pubblici con bilanci in passivo, dall'altro la necessità di proseguire con le politiche di sostegno al welfare state in una condizione di costante aumento dei tassi di interesse sul debito. La seconda crisi petrolifera internazionale a seguito della guerra tra Iran e Iraq nel 1979 provocò un aumento del prezzo degli idrocarburi che portò l'inflazione nuovamente sopra il 20%. Nello stesso anno l'Italia ratificava il trattato con cui entrava a far parte dello SME; da questo momento si impose in maniera imprescindibile un controllo più rigido del bilancio pubblico e soprattutto un freno alla crescita della spesa; elemento questo che non fece altro che rendere ancor più difficile se non arduo il rifinanziamento dell'intervento straordinario, la cui immagine nell'opinione pubblica come nelle sfere alte delle dirigenza pubblica, era venuta man mano deteriorandosi. Si pervenne in questo modo, il 31 dicembre 1980, alla scadenza del periodo di vita della Cassa per il Mezzogiorno fissato dalla legge del 1965, senza che i Ministri competenti²⁷⁶ riuscissero a far approvare dal Parlamento una nuova proroga. Il Ministro DC Salverino De Vito riuscì invece a far approvare la legge 651 del 1983, la quale prevedeva che gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno rientrassero in un documento di programmazione triennale senza che fossero però precisate le forme attuative della stessa²⁷⁷. La Cassa riuscì a "sopravvivere" ancora grazie ad una ripetuta successione di decreti di proroga culminati, il 1° agosto 1984, nella negazione da

²⁷⁵ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 116-117.

²⁷⁶ I Ministri socialisti Nicola Capria e Claudio Signorile.

²⁷⁷ Il punto di snodo fondamentale si verificò in particolare quando fu fatta cadere la proposta di delega al governo per la riorganizzazione della Cassa in merito alla quale la posizione del PCI, poi formalizzata in una proposta di legge del 1984 a firma di Giorgio Napolitano ed altri, era comunque favorevole ad una soppressione della stessa Cassa e degli altri istituti ed enti che avevano caratterizzato l'intervento straordinario, così come per il Ministero per gli interventi straordinari: la Cassa sarebbe stata sostituita da una società di programmazione a servizio delle varie amministrazioni, mentre i poteri e le funzioni del Ministro per gli interventi straordinari sarebbero stati attribuiti al Ministro del Bilancio e della Programmazione economica.

parte della Camera dei Deputati «dei caratteri di indifferibilità ed urgenza» per un nuovo decreto di proroga, la conseguente presa d'atto da parte del Governo di questa posizione del Parlamento portò alla soppressione, il 6 agosto dello stesso anno, dell'ente.

Le osservazioni di Giovanni Marongiu sulla fine della Cassa sono chiarificatrici di una convergenza che si era venuta a creare in quel determinato momento storico e politico; ciò che si era deciso di eliminare infatti – usando le sue parole - era «la stretta unione, che solo la Cassa realizzava tra programmazione-progettazione-finanziamento-esecuzione di un intero e globale piano economico d'intervento». Essa infatti aveva rappresentato la grande forza iniziale e si era tradotta nella solidità di azione dei primi quindici anni di attività dell'ente «quando l'organicità del suo metodo decisionale e operativo si era potuta dispiegare nella massima libertà e flessibilità», divenendo poi col passare degli anni «la debolezza maggiore quando la Cassa ha cominciato a subire un vero e proprio assedio, prima con l'affermazione di un'idea “nazionale” della programmazione, e poi con la creazione delle Regioni a statuto ordinario, meno disposte delle amministrazioni tradizionali a farsi “circuire” nei processi di governo da uno speciale organo statale». Quel che più conta infine – conclude Marongiu - «si era avuto un drastico spostamento di confini nel rapporto politica-amministrazione tutto a favore del primo termine del rapporto stesso, con la conseguenza che cadde quell'ampia delega che le stesse forze politiche avevano concesso alla Cassa ponendo al riparo il processo decisionale interno di questa e i correlati ampi spazi di discrezionalità tecnica e amministrativa da troppo frequenti condizionamenti e incursioni istituzionali ed extraistituzionali. Una volta venuta meno questa delega la Cassa fu esposta agli assalti più diversi provenienti ora dall'interno ora dall'esterno del recinto istituzionale e fu ben presto vinta»²⁷⁸.

²⁷⁸ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 118-120. Cfr. anche BARBAGALLO, Francesco, BRUNO, Giovanni, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *Storia d'Italia repubblicana*, vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, tomo I, cit., ANNESI, Massimo, «La Cessazione della Cassa per il Mezzogiorno e la riforma normativa dell'intervento straordinario», in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1985, n. 1, e in *Studi Svimez*, 1985, n. 3.

II.4 La legislazione siciliana di promozione dello sviluppo industriale (1947-1967)

I primi interventi legislativi nazionali in campo economico, come visto, risalgono all'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno avvenuta con la Legge 10 agosto 1950 n. 646; con essa prese avvio la legislazione per lo sviluppo dell'Italia meridionale. Il riordino e la fondazione di due importanti enti come l'IRI e l'ENI, avvenuti con la Legge 30 agosto 1951 n. 940 e con la Legge 10 febbraio 1953 n. 136, costituirono un altro importante passaggio nell'emanazione della nuova legislazione d'intervento in campo economico. Fu da allora introdotto un complesso di provvedimenti a vari livelli, e con contenuto spesso eterogeneo, ma unificati dalla comune determinazione del campo di azione e dell'obiettivo prescelti: l'Italia meridionale e insulare e lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, e dalla scelta di un insieme di strumenti, primi fra tutti le agevolazioni fiscali e creditizie e gli incentivi, che avrebbero a lungo caratterizzato, anche nelle successive legislature, questo preciso indirizzo di politica economica. Tuttavia, come ebbe modo di sottolineare anche Guido Melis, da soli questi interventi non potevano avvalorare l'immagine di una classe dirigente nazionale innovatrice e capace di introdurre in tempi brevi le riforme strutturali di cui il paese aveva bisogno²⁷⁹. La classe dirigente regionale siciliana anticipando la legislazione nazionale era intervenuta già alla fine degli anni Quaranta con alcuni provvedimenti di intervento in campo economico, ma per tutto il decennio «la questione siciliana» sarebbe rimasta essenzialmente una «questione contadina»; la riforma agraria aveva infatti introdotto importanti elementi di novità, senza tuttavia essere supportata da un'uguale forza propulsiva a favore dello sviluppo di una moderna agricoltura industriale, «si ebbero» - ha sottolineato Giuseppe Giarrizzo - «una serie di modificazioni nella società rurale della Sicilia, destinate all'irreversibilità per ragioni esterne e per motivi endogeni», fra questi innanzitutto il mutamento del rapporto tra campagna e città, la fuga dei ceti

²⁷⁹ MELIS, Guido, «La Legislazione ordinaria», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 4, numero speciale dedicato a *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, p. 1047.

nobiliari e piccolo borghesi dalle campagne e l'emigrazione dei braccianti verso il Nord del paese o verso l'estero²⁸⁰.

La Legge regionale dell'8 luglio 1948, approvata nella seduta del 1 ottobre 1947, costituì il primo provvedimento strutturale che si muovesse nella direzione dell'introduzione di strumenti finanziari tesi a facilitare l'insediamento e il consolidamento di un fertile tessuto industriale; il provvedimento stabiliva infatti che «le azioni delle società di nuova costituzione nella Regione, aventi come oggetto la costituzione e l'esercizio di nuovi impianti industriali, potessero essere al portatore», scopo della legge era la nascita di nuovi insediamenti industriali nel territorio regionale e, soprattutto, l'agevolazione nell'impiego di nuovi capitali privati. Fu il primo atto legislativo dell'Assemblea Regionale Siciliana in materia di industria, e costituiva la prima normativa tendente ad affrontare il grande e complesso problema concernente lo sviluppo industriale della Sicilia²⁸¹. La Legge regionale 20 marzo 1950, n. 29, approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta del 14 febbraio 1950, andava nella stessa direzione; la Legge, suddivisa in tre titoli, comprendeva un primo titolo inerente le agevolazioni fiscali per i nuovi impianti industriali, un secondo titolo sulle agevolazioni fiscali per le imprese, un terzo titolo sulla costituzione di un fondo per le partecipazioni azionarie in società industriali²⁸². La legge costituì un grande passo in avanti nel colmare le lacune nel campo degli interventi pubblici a favore dello sviluppo, «aveva per oggetto un'azione di propulsione da esercitarsi attraverso un organismo a carattere pubblicistico che, facendosi promotore di nuove iniziative industriali, investiva ingenti capitali assumendosene almeno in parte il rischio»²⁸³. Il primo titolo in particolare prevedeva l'applicazione con aggiunte e modifiche nel territorio della Regione delle disposizioni del Decreto Legislativo 14 dicembre 1947 n. 1598, dell'articolo 15 del Decreto Legislativo 5 marzo 1948 n. 121 e della Legge 29 dicembre 1948 n. 1482, che contenevano agevolazioni fiscali per i nuovi insediamenti industriali²⁸⁴. Nel dettaglio «le norme disponevano che ai nuovi impianti industriali, tecnicamente organizzati, che sarebbero stati impiantati sul

²⁸⁰ GIARRIZZO, Giuseppe, *Sicilia oggi (1950-1986)*, in AYMARD, Maurice, GIARRIZZO, Giuseppe, *Storia d'Italia le regioni dall'Unità a oggi, La Sicilia*, Torino, Einaudi, 1987, pp. 603-614.

²⁸¹ ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella prima legislatura (25 maggio 1947-20 aprile 1951)*, Palermo, Tipografie Renna, 1951, pp. 9-10.

²⁸² Ivi, pp. 82-83.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ Ivi, pp. 84-85.

territorio regionale entro dieci anni dalla pubblicazione della legge, sarebbe stata concessa l'esenzione dell'imposta di ricchezza mobile sui relativi redditi industriali, ma anche l'esenzione dall'imposta speciale di cui al terzo comma dell'articolo 1 del D.L. 19 ottobre 1944 n. 384, per il periodo di dieci anni dalla loro attivazione»²⁸⁵. Le stesse esenzioni venivano poi previste per il periodo di dieci anni dall'entrata in vigore della legge regionale agli stabilimenti impiantati nella Regione dal 1° luglio 1947. Le agevolazioni previste dal secondo titolo si riferivano invece alle società che avessero per oggetto l'esercizio di attività industriali nella Regione e che stabilissero la loro sede sociale nello stesso territorio regionale, ma anche alle nuove società che si proponessero di rilevare stabilimenti in una prospettiva di riammodernamento²⁸⁶. Il fondo speciale previsto dal terzo titolo, destinato a promuovere l'impianto di nuove attrezzature industriali nella Regione mediante partecipazione al capitale delle relative nuove imprese che si costituivano nella forma di società per azioni, fu istituito presso la Sezione di Credito industriale del Banco di Sicilia, con un versamento di un miliardo di lire, a carico del bilancio della Regione, per l'esercizio 1950-1951. La legge, impugnata dal Commissario dello Stato presso l'Alta Corte per la Sicilia, fu in alcune sue parti censurata dal Commissario con sentenza del 18 marzo 1950²⁸⁷. Strettamente correlata ai diversi provvedimenti regionali nel settore industriale, fu la disciplina della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, regolata dalla Legge regionale 20 marzo 1950, n. 30²⁸⁸; scopo del provvedimento era la scoperta e la successiva, eventuale, valorizzazione di giacimenti petroliferi, vi erano infatti forti speranze che si potessero ricavare rilevanti profitti dallo sviluppo del settore petrolchimico²⁸⁹. La Legge prevedeva diverse norme per regolare la ricerca e la coltivazione di idrocarburi da trattare su vasta scala e con metodi all'avanguardia nel settore; «tale provvedimento fu il primo a prevedere un piano di trattamento di risorse e di gestione industriale con metodi moderni e su una scala geografica che comprendeva buona parte del Mediterraneo»²⁹⁰. Questo insieme di prime norme ebbe in effetti il risultato di promuovere l'afflusso

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ *Ivi*, pp. 86-87.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (Ufficio legislativo), *Legislazione mineraria: norme generali, idrocarburi, polizia mineraria, prevenzione degli infortuni: disciplina legislativa della Regione siciliana e della Regione sarda*, Milano, G. Pirola, 1958.

²⁸⁹ ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella prima legislatura (25 maggio 1947-20 aprile 1951)*, cit., pp. 87-89.

²⁹⁰ *Ivi*, pp. 90-91.

di capitali e di tecnologia straniera in Sicilia in un settore all'epoca strategico per l'economia regionale e nazionale, l'iniziativa imprenditoriale e lo sviluppo tecnologico nel territorio regionale ricevettero in tal senso, almeno inizialmente, un notevole impulso²⁹¹. L'istituzione dei Comitati regionali consultivi per l'industria e per il commercio, attuata con le Leggi regionali 3 giugno 1950 n. 36 e n. 37, offrì poi un'ulteriore strumento di cui la Regione si dotò per lo studio, la predisposizione e l'attuazione di tutte le misure necessarie alla promozione dello sviluppo industriale siciliano²⁹². Misure come la Legge regionale 3 giugno 1950 n. 35, con cui si autorizzò la spesa di centoventi milioni di lire per finanziare le spese di costituzione dei Centri sperimentali per l'incremento delle attività industriali che interessavano la Sicilia, ebbero il merito di dare un ulteriore contributo decisivo²⁹³. Così come la legge approvata nella seduta del 5 dicembre 1950, con cui la Regione intese promuovere ed incoraggiare lo sviluppo delle imprese armatoriali; essa estese allo scopo le agevolazioni previste dalla Legge regionale 20 marzo 1950 n. 29, concernente lo sviluppo delle industrie in Sicilia, anche se le agevolazioni erano comunque subordinate al concorso di determinate condizioni²⁹⁴. Con la Legge regionale 10 febbraio 1951 n. 12, la Regione intese invece «incrementare l'opera di sviluppo e di assistenza dell'attività economica e del perfezionamento tecnico dell'artigianato e delle piccole industrie in Sicilia, fu quindi concesso alla delegazione per la Sicilia dell'Ente Nazionale per l'Artigianato e le Piccole Industrie (ENAPI) un contributo integrativo annuo di 500.000 lire per cinque esercizi finanziari consecutivi a decorrere da quello del 1949-1950, fu poi concesso un contributo una tantum di 500.000 lire per la riorganizzazione dei servizi e per il completamento dell'attrezzatura degli uffici della delegazione per la Sicilia dell'ENAPI»²⁹⁵. Ebbe poi un notevole rilievo il Decreto del Presidente Regionale 26 settembre 1951 n. 29 teso «all'acceleramento dei pagamenti relativi all'esecuzione delle opere pubbliche di competenza della Regione; il provvedimento, allo scopo di facilitare l'esecuzione delle opere pubbliche a carico del bilancio della Regione e di evitare ritardi nei pagamenti,

²⁹¹ *Ibidem.*

²⁹² Ivi, pp. 103-104.

²⁹³ Ivi, pp. 105-106. Fu prevista inoltre la spesa annua di trenta milioni di lire a partire dal 1949 per il concorso alle spese di gestione di ciascun centro, per l'erogazione di contributi straordinari per gli istituti universitari competenti per eseguire ricerche, analisi, esperimenti e fornire eventuali pareri e consulenze anche per i settori industriali per i quali non era consigliata la costituzione di un autonomo centro sperimentale.

²⁹⁴ Ivi, pp. 132-133.

²⁹⁵ Ivi, pp. 146-147.

autorizzava gli Assessori regionali, nella rispettiva competenza, a concedere agli ingegneri capi degli Uffici del Genio civile aperture di credito, oltre i limiti fissati dalle disposizioni vigenti, fino agli 8/10 dell'importo netto di ciascuna opera appaltata, quale risultava dal verbale di aggiudicazione o secondo i casi, dall'atto di cottimo o dall'offerta definitiva per l'appalto a trattativa privata»²⁹⁶. Tale credito doveva essere utilizzato soltanto per il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori e del materiale. «Gli stati di avanzamento potevano essere liquidati e pagati anche prima dell'approvazione del relativo contratto purché gli elementi indispensabili per contabilizzare i lavori eseguiti risultassero dal verbale di aggiudicazione o dall'offerta definitiva»²⁹⁷.

Con la Legge regionale 30 giugno 1952 n. 17 furono approvati importanti provvedimenti per favorire l'industrializzazione nella Regione e, nello specifico, per le imprese armatoriali; gli enti incaricati «venivano autorizzati ad investire non più di un decimo delle relative disponibilità di cassa in titoli obbligazionari, assimilabili alle cartelle fondiari o garantiti anche sussidiariamente dallo Stato, emessi per il finanziamento di imprese private a cui partecipassero la Regione o società pubbliche, costituite per esercitare la loro attività nella Regione e nella stessa aventi la loro sede»²⁹⁸. La liquidità necessaria alle esigenze di cassa della Regione fu assicurata grazie all'obbligo di fideiussione bancaria per le operazioni o ad altra equivalente garanzia da parte dell'impresa interessata a favore dell'ente che acquistava le obbligazioni a copertura dell'eventuale differenza fra il prezzo di emissione delle obbligazioni da sottoscrivere ed il valore reale ricavabile dalle vendite delle obbligazioni stesse, che dovessero effettuarsi per le suddette esigenze del servizio di cassa della Regione²⁹⁹. Nell'estate del 1952 furono poi discussi significativi interventi in campo tributario per alcune categorie di lavoratori e per il settore dell'artigianato; era il caso della Legge regionale 14 luglio 1952 n. 30 che intervenne sul sistema di formazione professionale e di inserimento nel mercato del lavoro modificando la normativa sull'ordinamento

²⁹⁶ Ivi, pp. 150-152. Cfr. *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana*, Seconda legislatura, anno 1951, in <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>>, pp. 3442-3443, [consultato nell'aprile 2013].

²⁹⁷ ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella seconda legislatura (2 luglio 1951-5 aprile 1955)*, cit., pp. 154-159.

²⁹⁸ *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana*, Seconda legislatura, anno 1952, in <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>>, pp. 4110-4122, [consultato nell'aprile 2013].

²⁹⁹ ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella seconda legislatura (2 luglio 1951-5 aprile 1955)*, cit., pp. 271-275.

delle scuole professionali³⁰⁰. Con la Legge regionale 15 aprile 1953 n. 29 la Regione volle dare una risposta tangibile alle difficoltà e ai disagi cui dovevano far fronte ampi strati della popolazione siciliana; con tale provvedimento, in particolare, vennero stanziati e utilizzati per la prima volta i fondi facenti parte del fondo di solidarietà nazionale previsto dalla Legge 2 agosto 1952, n. 1091, ai sensi dell'articolo 38 dello Statuto siciliano. «In base alle disposizioni presenti nella legge le risorse sarebbero state utilizzate per le opere inerenti la viabilità, compresa la partecipazione per la spesa di un miliardo a Consorzi per strade di grande comunicazione per l'ammontare di dodici miliardi di lire, per l'edilizia popolare e le opere pubbliche connesse alla sistemazione di famiglie disagiate dei quartieri urbani per un ammontare di otto miliardi di lire, per la costituzione o il potenziamento di zone industriali per un ammontare di tre miliardi di lire, per gli impianti e le attrezzature per la valorizzazione dei prodotti agricoli o per l'attivazione degli scambi commerciali per un ammontare di due miliardi di lire»³⁰¹. L'attività legislativa dei primi mesi del 1954 portò invece all'approvazione di alcune leggi integrative o modificative della normativa di agevolazioni per lo sviluppo industriale o di attuazione dei provvedimenti nel settore agricolo; era il caso della Legge regionale 5 aprile 1954 n. 9 sugli interventi finanziari di carattere straordinario per favorire lo sviluppo agricolo in Sicilia e l'applicazione della Legge 27 dicembre 1950, n. 104, o della Legge regionale 9 aprile 1954 n. 10 sulle agevolazioni fiscali per l'incremento delle attrezzature turistiche, climatiche e termali nella Regione. Con la Legge regionale 28 luglio 1954 n. 28 l'Assemblea regionale approvò l'emissione di provvidenze a favore dell'industria zolfifera siciliana, provvedimento questo, che si aggiunse agli altri provvedimenti già emanati in favore di un settore, quello minerario siciliano, già in profonda crisi da diversi anni³⁰². La restante attività legislativa del 1954 e quella dei primi mesi del 1955 fu totalmente incentrata sulla discussione del provvedimento di sostegno del credito alle imprese e sul dibattito inerente la riforma dell'ordinamento amministrativo degli enti locali³⁰³.

L'ingresso della Regione a pieno titolo nel ruolo di sostegno allo sviluppo si ebbe con la partecipazione dell'ente regionale al fondo di dotazione

³⁰⁰ Ivi, pp. 291-292.

³⁰¹ *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana*, Seconda legislatura, anno 1953, in <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>>, pp. 4215-4216, [consultato nell'aprile 2013].

³⁰² Ivi, pp. 366-367.

³⁰³ *Ibidem*.

degli istituti per il credito alle industrie in Sicilia, concretizzatosi per la prima volta con la Legge regionale 7 agosto 1953 n. 48; «con essa si autorizzò la partecipazione della Regione siciliana, sino alla concorrenza del 20%, al fondo di dotazione dell'Istituto regionale per i finanziamenti alle industrie in Sicilia (IRFIS), costituito col decreto 31 ottobre 1952 n. 714 emanato dall'Assessore per le Finanze di concerto con quello per l'Industria ed il Commercio in base alla Legge 22 giugno 1950, n. 445, e per il quale sono state emanate nuove disposizioni con la Legge 11 aprile 1953 n. 298»³⁰⁴. Rientrava in questo quadro di interventi anche l'autorizzazione del concorso della Regione siciliana al fondo speciale costituito presso l'Istituto per i finanziamenti alle industrie in Sicilia a norma dell'articolo 12 della legge 11 aprile 1953, n. 298, nella misura di due miliardi di lire³⁰⁵. La Legge regionale 27 dicembre 1954, disponendo l'istituzione della Cassa Regionale per il Credito alle imprese artigiane, tracciò quella che sarebbe stata negli anni successivi la linea di politica economica perseguita dalla Regione e in particolar modo dalla maggioranza di governo in Assemblea regionale. In base alle norme contenute nel provvedimento «veniva istituita presso il “Consorzio fra le Banche popolari siciliane” una Cassa regionale per il credito all'artigianato nella Regione che mirava essenzialmente a favorire lo sviluppo delle imprese artigiane mediante il finanziamento degli istituti e delle aziende, allo scopo di integrarne le disponibilità finanziarie, di concedere garanzia in base a delle modalità e a dei limiti che sarebbero stati determinati di anno in anno dal Comitato regionale per il credito ed il risparmio in favore delle imprese operanti in Sicilia e che effettuavano operazioni in favore di artigiani operanti a loro volta esclusivamente nella Regione»³⁰⁶. Ciò che ebbe un peso ancor più rilevante fu che «la garanzia offerta avrebbe compensato le perdite eventualmente accertate su ogni singola operazione, fino ad un massimo del 70% del credito originario». E soprattutto «ai fini della legge sarebbero state considerate artigiane le imprese come tali qualificate dalla normativa vigente anche se organizzate in forma cooperativa»³⁰⁷. La Cassa Artigiana sarebbe stata riconosciuta come persona giuridica pubblica con durata illimitata, il suo patrimonio veniva costituito da un

³⁰⁴ *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana*, Seconda legislatura, anno 1953, in <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>>, pp. 4245-4246, [consultato nell'aprile 2013].

³⁰⁵ Ivi, pp. 4245-4246.

³⁰⁶ *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana*, Seconda legislatura, anno 1954, in <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>>, pp. 4248-4249, [consultato nell'aprile 2013].

³⁰⁷ Ivi, pp. 4251-4253.

fondo di dotazione di cinquanta milioni di lire apportato dalla Regione siciliana. Infine «il Banco di Sicilia, la Cassa di Risparmio per le province siciliane, le Banche popolari e le Casse rurali ed artigiane aventi sede nella regione avrebbero potuto concorrere all'incremento del fondo di dotazione della Cassa con un sostegno non inferiore al 10% di quello della Regione per il primo e la seconda ed al 5% per gli altri Enti o Istituti»³⁰⁸. La Regione concorreva al pagamento degli interessi sui finanziamenti accordati dalla Cassa artigiana, nella misura massima del 3%. A tale scopo veniva costituito presso la Cassa medesima un fondo di centocinquanta milioni di lire, che sarebbe stato versato per trenta milioni l'anno per cinque anni, a decorrere dall'esercizio 1954-1955³⁰⁹. Era inibita alla Cassa Artigiana la raccolta di risparmi sotto qualsiasi forma³¹⁰.

Dalla metà degli anni Cinquanta il termine «programmazione» rappresentò la parola-simbolo «scelta per negoziare i termini di una presenza congiunta (e coordinata) della Regione e dello Stato nella vita economica regionale»; vi fu quindi l'adozione di quegli interventi legislativi nazionali in campo economico che segnarono poi per decenni la politica economica nei confronti del Mezzogiorno³¹¹; fra essi vi furono diversi provvedimenti che riguardarono l'istituzione o la ristrutturazione di enti pubblici economici con la funzione di pianificare lo sviluppo economico³¹². Alcuni di questi enti, considerati da una parte della cultura giuridica come soggetti estranei all'ordinamento, non solo erano sopravvissuti alla caduta del regime fascista, ma finirono per radicarsi nel sistema legislativo e istituzionale nazionale, finendo per estendere la propria azione anche a livello locale. Tra i più significativi la Legge 22 dicembre 1956 n. 1589 sulle partecipazioni statali: con essa si istituì il Ministero delle Partecipazioni statali, coadiuvato da un comitato permanente allo scopo di

³⁰⁸ Ivi, pp. 4256-4257. Presso la Cassa Artigiana sarebbe stato costituito un fondo di garanzia di seicento milioni di lire versato dalla Regione siciliana e previsto negli esercizi dal 1954-1955 al 1957-1958. Tale fondo poteva essere utilizzato per i 4/5 del suo ammontare per le finalità previste dalla stessa legge. Alla gestione della Cassa artigiana sovrintendeva un consiglio di amministrazione nominato con decreto dell'Assessore per le Finanze. Il consiglio era composto dal Presidente e da un componente designati dall'Assessore per le Finanze, da un consigliere designato dall'Assessore per l'Industria ed il Commercio, da quattro consiglieri designati dall'Assessore per l'Industria ed il Commercio, scelti su terni proposti dalle associazioni regionali di categoria, da un consigliere designato dall'Assessore regionale per l'Industria ed il Commercio su un terna proposto dall'Unione regionale delle Camere di commercio, dal Presidente del Consorzio fra le Banche popolari siciliane o da un suo delegato.

³⁰⁹ Ivi, pp. 4260-4261.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ MELIS, Guido, «La Legislazione ordinaria», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 4, numero speciale dedicato a *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, p. 1051.

³¹² Ivi, p. 1052.

controllare lo sviluppo e l'attività degli enti³¹³. Il nuovo Ministero veniva così caricato della responsabilità politica delle attività svolte dagli enti pubblici, ma nei fatti i due maggiori enti a partecipazione statale, IRI ed ENI mantennero un'ampia autonomia gestionale³¹⁴. Dal canto suo la Regione ricorse alla Legge 1 ottobre 1956 n. 54 per definire una precisa disciplina «sulla ricerca, nella gestione e coltivazione delle sostanze minerali sotto qualsiasi forma o condizione fisica, delle acque termali e minerali nonché delle forze endogene suscettibili di utilizzazione industriale»; essa si aggiunse alla Legge regionale 20 marzo 1950 n. 30³¹⁵. Il provvedimento comprendeva 88 articoli suddivisi in sette titoli: il primo titolo conteneva le disposizioni generali sul trattamento di cave e miniere, il secondo titolo trattava invece delle lavorazioni minerarie e comprendeva in particolare le norme inerenti la ricerca diretta e la coltivazione delle risorse minerarie. La legge dispose poi che le ricerche avrebbero potuto aver luogo solo previa autorizzazione del proprietario delle terre, dell'Ingegnere Capo del distretto minerario e in seguito all'autorizzazione dell'Assessore all'Industria e al Commercio concessa sempre a singola persona o società³¹⁶. Nella legge furono previsti poi dei limiti di superficie per la ricerca e la durata massima del permesso di ricerca e della concessione della coltivazione, furono inoltre stabiliti le condizioni, i requisiti, e le modalità di concessione del permesso di ricerca. Il secondo titolo disciplinò anche il rapporto di esercizio e quello di cessazione del permesso e della concessione, prevedendo i diritti e i doveri che tali rapporti implicavano³¹⁷. Fra gli obblighi previsti vi era anche quello del versamento anticipato del canone di cento lire per ettaro di superficie nelle casse regionali, erano altresì definiti i casi di cessazione, decadenza, rinuncia o revoca della concessione, venivano quindi regolati i rapporti fra proprietario e concessionario. Il terzo titolo disciplinava le norme di gestione delle cave e delle torbiere; nel titolo era stabilito che queste sarebbero state lasciate alla disponibilità del proprietario, tranne nei casi in cui i siti presentassero interesse ai fini dello sfruttamento industriale, nel qual caso cave a torbiere sarebbero state sottoposte alla stessa disciplina prevista per le miniere³¹⁸. Il titolo quarto regolava gli effetti conseguenti dalla vicinanza delle miniere, cave e torbiere; prevedeva la possibilità

³¹³ Ivi, p. 1053.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ Ivi, pp. 252-254.

³¹⁶ Ivi, pp. 255-256.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ Ivi, pp. 257-258.

di aprire vie di comunicazioni fra i siti, e l'obbligo della concessione delle aree interessate per lo scarico di acque sotterranee o per la costituzione di vie di aerazione³¹⁹. Il titolo quinto prevedeva le sanzioni da applicare a carico dei concessionari e dei proprietari per le eventuali infrazioni, le pene andavano da un minimo di 100 mila lire ad un massimo di 300 mila lire, il sesto titolo infine stabiliva la costituzione di consorzi volontari o coattivi per l'esecuzione e la manutenzione di qualsiasi opera utile ad agevolare la coltivazione e la manutenzione di miniere, cave, torbiere contigue o vicine, veniva inoltre prevista la possibilità della costituzione di consorzi di gestione unica³²⁰. La Legge regionale 8 ottobre 1956 n. 48 ha poi previsto notevoli agevolazioni per le imprese zolfiere; il provvedimento in particolare costituì la Sezione del credito minerario del Banco di Sicilia, creata per promuovere il credito alle imprese minerarie in Sicilia nella misura massima di 10.000 lire per ogni tonnellata di zolfo estratto per le imprese le cui miniere fossero dichiarate ammodernabili³²¹. Il provvedimento autorizzò inoltre l'Assessore all'Industria e al Commercio a «nominare una commissione costituita da tecnici, esperti, studiosi, e rappresentanti di categoria, cui sarebbe stato affidato il compito di accertare le effettive condizioni economiche e finanziarie delle imprese zolfiere, di studiare e indicare i mezzi idonei per la conversione delle imprese non sane, di formulare un piano tecnico-finanziario per la trasformazione e l'utilizzazione del prodotto zolfiero nel settore dell'agricoltura e in quello dell'industria»³²².

Come abbiamo visto il 1957 fu l'anno in cui il Parlamento nazionale ripropose significativi interventi legislativi per il meridione; esso approvò infatti in quell'anno la Legge 26 luglio 1957 n. 634 per l'incentivazione industriale. La legislazione d'intervento nel meridione portò all'introduzione di strumenti e istituti che si sarebbero poi radicati nell'ordinamento giuridico, estendendosi al di là del settore d'intervento nell'Italia meridionale³²³. Il 1957 fu anche l'anno in cui prese posto nell'ordinamento giuridico nazionale il concetto di piano. La Legge regionale 20 settembre 1957 n. 53, si inquadra nel novero dei provvedimenti adottati per promuovere l'ammodernamento infrastrutturale della Regione; il provvedimento autorizzava l'Assessore ai Lavori Pubblici «a provvedere,

³¹⁹ Ibidem.

³²⁰ Ivi, pp. 259-260.

³²¹ Ivi, pp. 337-338.

³²² Ivi, pp. 339-340.

³²³ MELIS, Guido, «La Legislazione ordinaria», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 4, cit., p. 1054.

mediante appalto a trattativa privata, all'esecuzione dei lavori di qualsiasi natura e di importo non superiore ai 50 milioni»³²⁴. La legge introdusse regole rigide indicando l'obbligatorietà del parere dell'Ispettore centrale del ruolo tecnico sulla concessione di proroghe dei termini contrattuali per l'ultimazione dei lavori, sull'approvazione dei verbali di nuovi prezzi o sull'autorizzazione a sospendere i lavori³²⁵. Il provvedimento autorizzava finanziamenti inoltre a prescindere dall'atto formale del collaudo per i lavori a costo finale non superiore a tre milioni, sostituendolo con un certificato del direttore dei lavori stessi, con la salvaguardia di alcune norme cautelative. Venne poi istituita una Commissione arbitrale per dirimere le vertenze tra l'amministrazione e gli appaltatori, ma quest'ultima norma è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 35 del 22 aprile-2 maggio 1958³²⁶. Con la Legge regionale 20 settembre 1957 n. 55 si intendeva incrementare la disponibilità energetica in Sicilia, essa forniva infatti una nuova disciplina dei contributi per la costruzione di impianti di energia elettrica³²⁷. Nei primi mesi estivi invece l'Assemblea fu impegnata nella discussione inerente gli introiti derivanti dall'estrazione e dalla gestione degli idrocarburi; la Legge regionale 24 luglio 1958 n. 18 istituì «un fondo pari al 25% dei canoni dovuti dai concessionari di giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi destinato, nei comuni e nelle province nel cui territorio ricadevano i giacimenti, all'attuazione di provvidenze e di opere straordinarie a carattere prevalentemente sociale ed igienico-sanitario, ma anche di promozione e sviluppo industriale specie nella prospettiva di insediamento di nuovi impianti»³²⁸. È bene sottolineare che gli stanziamenti disposti avrebbero avuto carattere aggiuntivo rispetto agli stanziamenti ordinari e straordinari di qualsiasi natura, e le modalità di utilizzo del fondo e le caratteristiche delle opere da attuare sarebbero state definite ogni anno con Decreto del Presidente della Regione, sempre sulla base di piani predisposti dai comuni e dalle amministrazioni provinciali interessati³²⁹. Un ruolo importante ebbe anche la Legge regionale 13 marzo 1959 n. 4: essa mirava ad arginare la crisi dell'industria zolfifera siciliana. Il provvedimento, suddiviso in sei titoli, constava di 51 articoli: nel primo titolo vennero introdotte le norme utili a saldare i debiti delle imprese zolfifere siciliane

³²⁴ Ivi, pp. 440-443.

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ Ivi, pp. 444-447.

³²⁷ Ivi, pp. 458-459.

³²⁸ Ivi, pp. 555-556.

³²⁹ *Ibidem*.

e ad assistere le stesse imprese durante il periodo di attuazione dei provvedimenti di riorganizzazione previsti nel secondo titolo. La legge istituì a tale scopo, presso la Sezione di credito del Banco di Sicilia, un fondo di rotazione dell'importo di 12 miliardi, sotto il controllo amministrativo del Comitato tecnico amministrativo della stessa Sezione con l'apporto di due rappresentanti della Regione³³⁰. La legge prevedeva in tal senso: «la concessione di mutui ammortizzabili in dieci anni per completare il pagamento delle retribuzioni e delle spese di gestione e il trasferimento al fondo menzionato dei debiti delle imprese derivanti dai mutui contratti dalle medesime imprese nei confronti del Banco di Sicilia»³³¹. Il secondo titolo regolamentava invece la riorganizzazione delle aziende zolfifere, questa avrebbe dovuto attuarsi secondo un piano prestabilito da una commissione appositamente creata a fianco della quale fu posto un comitato per la gestione della riorganizzazione presieduto dall'Assessore all'Industria e al Commercio. Fu inoltre prevista la concessione di mutui senza interessi, ammortizzabili in dieci anni per far fronte alle esigenze finanziarie delle aziende durante il periodo di riorganizzazione, la decadenza della concessione e la risoluzione dei mutui suddetti nel caso di mancato adempimento dei piani aziendali³³². Il terzo titolo del provvedimento conteneva le norme dirette a sostenere ed assistere i lavoratori durante le fasi di riorganizzazione delle aziende: le norme prevedevano in particolare la creazione di un fondo per l'assistenza e il collocamento dei lavoratori disoccupati con un contributo annuo della Regione non inferiore ai 300 milioni a partire dall'esercizio di bilancio dell'anno 1959-1960. Tale fondo era destinato al versamento dell'indennità di disoccupazione ai lavoratori che trovavano occupazione in un settore diverso da quello zolfifero e al versamento di un contributo ai lavoratori delle aziende sotto gestione commissariale nonché alla creazione di speciali corsi di riqualificazione professionale³³³. Le norme presenti nel quarto titolo indicavano le modalità di gestione dei prodotti zolfiferi; esse prevedevano la concessione di un contributo pari al 20% delle spese sostenute per l'installazione in Sicilia nell'ultimo triennio degli impianti, la concessione all'EZI (Ente zolfi italiani) di un contributo pari a 200 milioni di lire per la gestione di nuove attività minerarie e la concessione di un contributo sugli interessi previsto

³³⁰ Ivi, pp. 594-595.

³³¹ *Ibidem.*

³³² Ivi, pp. 596-597.

³³³ *Ibidem.*

per la costruzione di nuovi impianti in Sicilia³³⁴. I titoli quinto e sesto contenevano ulteriori norme transitorie o attuative della legge e alcune modifiche degli articoli presenti in leggi che incidevano sulla stessa materia³³⁵.

Tra il 1964 e il 1966 furono pubblicati i significativi studi di Paolo Sylos Labini condotti fra il 1957 e il 1961³³⁶; in essi fu posta al centro dell'analisi l'ipotesi dello sviluppo industriale della Sicilia, egli notava come allora «le condizioni per un vero e proprio processo di sviluppo erano molto più favorevoli nella parte orientale che in quella occidentale della Sicilia, la via da seguire era quella di accelerare quei cambiamenti istituzionali che fino a quel momento avevano avuto luogo in modo troppo lento e limitato, essi avrebbero dovuto riguardare soprattutto l'agricoltura, attraverso quel poderoso strumento di trasformazione sociale che era l'industria moderna, avrebbero dovuto essere accompagnati dal rafforzamento e dall'estensione delle strutture scolastiche, che erano carenti in tutta la Sicilia». Ancora più travagliato appariva il percorso per lo sviluppo industriale; esso infatti avrebbe potuto realizzarsi solo se «imprese industriali moderne, piccole e grandi, avessero potuto svilupparsi localmente nell'interno di un dato ramo produttivo in cui prevalevano aziende artigianali, e in questo modo compensare o più che compensare, il declino dell'artigianato», soprattutto, secondo Sylos Labini, «quando la concorrenza esterna è forte perfino nuove imprese industriali che non sono sufficientemente grandi ed efficienti possono entrare in crisi, ciò è appunto accaduto nel caso di grandi aziende tessili. Queste difficoltà non erano dovute soltanto alla concorrenza di prodotti provenienti da fuori ma anche alle conseguenze indirette della situazione che si era creata nei mercati internazionali, perché negli ultimi decenni diversi paesi arretrati avevano promosso lo sviluppo di questa industria, spesso divenendo autosufficienti o quasi, mentre le industrie alimentari che sembravano tipicamente adatte ad un'economia come quella siciliana si sviluppavano molto lentamente e alcune di esse ristagnavano o addirittura erano in declino. Anche qui le difficoltà provenivano dalla concorrenza delle merci del Nord o di altri paesi, che non solo erano prodotte in modo più efficace, ma erano anche standardizzate e imposte attraverso campagne pubblicitarie». Per Sylos Labini ci si sarebbe quindi dovuti preoccupare delle «prospettive dei mercati e dell'efficienza delle produzioni, molto più che dell'intensità del capitale». Il clima degli anni Cinquanta fu anche

³³⁴ Ivi, pp. 598-599.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ SYLOS LABINI, Paolo, *Problemi dell'economia siciliana*, Milano, Feltrinelli, 1966.

dominato dalla «febbre del petrolio», si inseriva in questo contesto l'impegno finanziario di petrolieri settentrionali e stranieri in stabilimenti e giacimenti in Sicilia; si realizzò quell'intreccio tra dinamiche industriali e politiche caratterizzato dall'azione dell'ENI di Enrico Mattei, dalle relazioni di Angelo Moratti e Attilio Monti con il ceto politico siciliano, dalla politica antimonopolista del PCI siciliano, e dalle divisioni all'interno del partito democristiano. Il modello di promozione industriale, in quest'ottica, andava ripensato e impostato nuovamente, anche in vista della reperibilità delle risorse del Fondo di solidarietà; una politica di lavori pubblici più incisiva, un impegno netto dei poteri pubblici a favore di incentivi e agevolazioni all'industrializzazione erano considerati gli obiettivi ai quali guardare per impostare la nuova politica economica regionale, anche nella prospettiva di creazione dei capitali e di nuove iniziative industriali a livello locale. La Legge regionale n. 51 del 5 agosto 1957 segnò una svolta in tal senso; essa fu approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana quasi all'unanimità nella seduta pomeridiana del 26 luglio 1957 e costituì uno strumento legislativo fondamentale in quanto, per la prima volta, predispose i mezzi necessari per un deciso e - almeno nelle intenzioni del legislatore e dei promotori definitivo - sviluppo industriale della Sicilia³³⁷. Le analisi di buona parte della storiografia sono concordi nel vedere nell'approvazione del provvedimento la prevalenza degli interessi industriali del Nord rispetto alle esigenze dell'industria locale siciliana. In particolare con tale legge si assegnò un ruolo di primo piano nelle scelte di politica industriale della Regione alla Società Finanziaria Siciliana (SOFIS), costituita proprio allo scopo di promuovere, grazie al concorso di altri enti e società pubbliche collegate, iniziative per gli investimenti industriali nell'isola. Essa avrebbe fatto ricorso a strumenti operativi come la partecipazione azionaria di società industriali e le operazioni finanziarie a favore delle società cui partecipava. Possiamo senza dubbio affermare che «con la legge si uscì dai vecchi schemi di intervento imperniati sulle agevolazioni fiscali e creditizie, per dare alla Regione e alla sua classe dirigente uno strumento di azione e di intervento diretto e concreto»: era l'ente regionale che diventava attivo soggetto imprenditore³³⁸. Il vivace dibattito per l'approvazione in Assemblea regionale si concentrò sulle

³³⁷ ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella terza legislatura (4 luglio 1955-3 aprile 1959)*, cit., pp. 464-465.

³³⁸ Ivi, p. 446.

caratteristiche che la Società avrebbe dovuto assumere³³⁹; «da un lato c'era infatti chi sosteneva la necessità della costituzione di una società finanziaria attorno alla quale avrebbero potuto operare in Sicilia i gruppi monopolistici che avrebbero gestito il denaro pubblico, dall'altro lato c'era chi privilegiava invece la costituzione di una società che, in associazione con gli enti pubblici nazionali, sostenesse uno sviluppo industriale adeguato alle esigenze del territorio»³⁴⁰. La scelta definitiva si orientò verso la creazione di «un organismo privatistico, rendendo chiara la prevalenza della prima opzione, quella che sembrava offrire adeguate garanzie contro il rischio dell'insediamento del clientelismo e del parassitismo». Dal punto di vista strettamente politico essa segnò allo stesso tempo una indubbia vittoria politica per il Presidente regionale Giuseppe La Loggia, per la sua corrente politica e per i gruppi economico-finanziari a lui legati. Il provvedimento può essere visto come il risultato dell'insieme dei provvedimenti in campo economico e industriale adottati dalla Regione Siciliana nelle prime tre legislature, fino al 1957; la legge, suddivisa in sei titoli, dettò le norme sia per promuovere nuove iniziative per l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento degli stabilimenti, grazie alla concessione di ingenti agevolazioni creditizie, sia per l'esercizio e la gestione degli impianti grazie alla creazione di organismi idonei alla risoluzione dei problemi³⁴¹. Il primo titolo determinò precise agevolazioni per gli stabilimenti industriali: la concessione di contributi, per un periodo non inferiore a dieci anni ed in misura non superiore al 2%, nel pagamento degli interessi sui mutui contratti per la realizzazione delle iniziative che miravano all'impianto, all'ampliamento e all'ammodernamento degli impianti industriali, anche se per lo stesso mutuo fossero già stati stanziati altri contributi sino a che il tasso residuo a carico dei mutuatari fosse non inferiore al 4%, e la concessione di contributi nella misura del 50% sul costo effettivo della costruzione di opere di carattere sociale non obbligatorie per contratti di legge o di lavoro, destinate ad assicurare le migliori condizioni igienico-sanitarie, ricreative o d'istruzione professionale³⁴². Il secondo titolo prevedeva invece agevolazioni per la gestione degli stabilimenti e, in particolare, contemplava disposizioni concernenti il credito di esercizio garantito per la costituzione delle scorte di materiali e di prodotti finiti che si rendessero necessari in relazione al ciclo di

³³⁹ *Ibidem.*

³⁴⁰ *Ivi*, p. 467.

³⁴¹ *Ibidem.*

³⁴² *Ivi*, p. 468.

lavorazione e alla natura delle produzioni delle imprese che svolgevano la loro attività esclusivamente sul territorio regionale, e avessero per oggetto la valorizzazione delle risorse economiche e delle possibilità di lavoro. A tal fine fu prevista la concessione di prestiti per un importo massimo pari all'intero valore delle scorte al 4% di interesse per la durata massima di cinque anni. Per la concessione dei benefici il provvedimento prevedeva inoltre l'istituzione presso l'IRFIS (Istituto regionale per il finanziamento alle industrie siciliane) di un fondo di 15 miliardi di lire destinato a finanziare, da un lato le aperture di credito direttamente concesse dall'ente senza l'intermediazione bancaria, dall'altro lo stanziamento di fondi in favore degli istituti e delle aziende di credito operanti in Sicilia per prestiti da concedere autonomamente³⁴³. La legge aveva altresì previsto, allo scopo di favorire l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento degli impianti industriali, la concessione di mutui al saggio di interesse del 4%, per garantire il beneficio alle imprese fu stanziato presso l'IRFIS un fondo regionale di otto miliardi di lire, e particolari agevolazioni furono poi previste per l'ESE (Ente siciliano per l'elettricità) e l'AST (Azienda siciliana trasporti)³⁴⁴. Grazie al provvedimento il Governo regionale fu autorizzato a concedere: la garanzia della Regione fino a quattro miliardi cinquecento milioni a speciali obbligazioni da emettersi dall'IRFIS al fine di effettuare prestiti all'ESE per il completamento del relativo programma di opere regolarmente approvato, un contributo annuo del 50% della rata di ammortamento dei prestiti menzionati, la fideiussione per eventuali mutui che l'ESE avesse dovuto contrarre e non effettuati in applicazione dei superiori benefici; su questi ultimi prestiti la Regione concesse anche un contributo annuo per interessi fino ad un massimo del 4%, e in più un contributo annuo sugli interessi fino al 4% sui prestiti contratti dall'AST per l'acquisto di automezzi³⁴⁵. Il terzo titolo del provvedimento autorizzò poi il Governo regionale «a prendere l'iniziativa per azioni allo scopo di promuovere lo sviluppo ed il potenziamento industriale nella regione, sia mediante la costituzione di società aventi per oggetto l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento degli impianti industriali, sia mediante la partecipazione alle stesse società, comprese quelle aventi per oggetto la coltivazione di giacimenti di idrocarburi e la lavorazione degli stessi mediante altri finanziamenti»³⁴⁶. La legge

³⁴³ Ivi, p. 469.

³⁴⁴ Ivi, pp. 470-471.

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ Ivi, pp. 472-473.

stabili anche che «per conseguire i fini prefissati le società costituite avrebbero anche potuto concorrere con altri enti pubblici che avessero per oggetto l'esercizio dell'attività economica e con società in cui i predetti enti pubblici avessero una partecipazione maggioritaria»³⁴⁷. Ulteriori norme disciplinarono poi la partecipazione della Società finanziaria, in via normale, alle piccole e medie imprese industriali con un limite del 25% del valore complessivo del capitale dell'impresa, il controllo politico sul bilancio annuale della Società, definirono poi gli enti che avrebbero potuto sottoscrivere il capitale della medesima, stabilirono la maggioranza pubblica nella composizione del Consiglio di amministrazione, il limite della sottoscrizione privata, l'autorizzazione della Regione a sottoscrivere il capitale della costituenda Società per la somma di dodici miliardi di lire e a concorrere ai successivi aumenti di capitale³⁴⁸. La legge autorizzò poi la Società ad «emettere, entro determinati limiti, obbligazioni in serie speciali a fronte di determinati investimenti industriali, la possibilità di concedere alle obbligazioni suddette, quando i corrispondenti investimenti fossero riconosciuti di pubblico interesse, la garanzia della Regione per il rimborso del capitale e per la corresponsione degli interessi entro il limite di dieci miliardi di lire, autorizzò inoltre la Regione a concedere a favore di enti pubblici o di società private regolarmente costituite e al cui capitale partecipasse la Società finanziaria un contributo costante per 35 anni nella misura del 5% sulla spesa riconosciuta necessaria per la costruzione di bacini di carenaggio, stabilì infine le condizioni poste per la concessione del contributo predetto e cioè l'obbligo delle società private operanti esclusivamente sul territorio regionale di investire nelle costruzioni di officine per la riparazione di navi nel porto della Regione, al quale era destinato il bacino di carenaggio»³⁴⁹. Il quarto titolo della legge conteneva le disposizioni comuni; esso determinò le modalità per la concessione di alcuni contributi contemplati dalla legge, fissò alcune direttive di politica economica e precisamente: la preferenza da dare nella concessione delle agevolazioni previste dalla legge a quelle imprese che concedessero particolare rilievo ai profili occupazionali, all'approvvigionamento delle risorse e delle materie prime, allo sviluppo di determinati settori chiave per l'economia siciliana in regime di economia di mercato, ma anche al miglioramento dei redditi di lavoro con l'istituzione dei premi di produzione e la concessione di indennità integrative

³⁴⁷ *Ibidem.*

³⁴⁸ *Ivi*, pp. 474-475.

³⁴⁹ *Ibidem.*

delle prestazioni assistenziali³⁵⁰. Ulteriori norme disposero la «regolamentazione dei contributi concessi, con la legge e i finanziamenti con fondi statali e regionali ad imprese industriali, in modo da assicurare alle imprese stesse un apporto di capitale privato non inferiore ad un terzo del fabbisogno previsto per il capitale di impianto e di primo avviamento dello stabilimento industriale, tranne nel caso in cui la Società finanziaria operasse in concorso con enti pubblici o con società da essi controllate». Il titolo quarto stabilì infine l'obbligo per le imprese beneficiarie di osservare i vigenti contratti nazionali di lavoro e di istituire mense aziendali ed opere igienico-sanitarie obbligatorie per legge nonché le sanzioni previste in caso di inadempimento³⁵¹, mentre il quinto comprese le norme consistenti nell'attuazione sul territorio regionale delle agevolazioni fiscali contemplate dalle leggi nazionali aventi per oggetto differenti "Provvedimenti per il Mezzogiorno" attraverso l'applicazione dell'articolo 13 della Legge regionale 20 marzo 1950 n. 29 e della Legge regionale 7 dicembre 1953 n. 61; quest'ultima comprendeva poi le disposizioni che determinavano l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile di categoria B, per non oltre il 50% degli utili dichiarati, in favore delle imprese già ammesse ai benefici previsti dagli articoli 2 e 3 della Legge regionale 20 marzo 1950 n. 29, e successive aggiunte, a partire dalla data di cessazione del godimento dei benefici³⁵². Nel titolo sesto furono inserite le disposizioni transitorie e finali, in particolare l'autorizzazione del Governo regionale ad emanare le norme per la gestione delle zone industriali previste dalla Legge regionale 21 aprile 1953 n. 30 e quelle necessarie per il coordinamento con la legge in esame, sia delle norme statali che di quelle regionali concernenti le zone industriali, il modo di determinazione del prezzo di cessione dei terreni compresi nelle zone sopraindicate, l'autorizzazione data all'Assessore alle Finanze a stipulare con l'IRFIS un'apposita convenzione intesa a disciplinare la gestione dei fondi previsti dalla presente legge e a determinare il compenso da attribuire allo stesso e le modalità da osservare nell'impiego e nel versamento degli interessi spettanti alla Regione³⁵³. In base alla Legge del 18 aprile 1958 n. 12 che definì l'impiego del fondo di 75 miliardi di lire assegnato alla Regione a titolo di solidarietà nazionale per il periodo 1 luglio 1955 e fino al 30 giugno 1960³⁵⁴, buona parte delle risorse stanziato dal fondo vennero destinate alla viabilità, al completamento

³⁵⁰ Ivi, pp. 476-477.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² Ivi, pp. 478-479.

³⁵³ Ivi, pp. 480-481.

³⁵⁴ Legge 21 marzo 1957, n. 176.

e all'integrazione di programmi regionali di opere pubbliche, (per 2 miliardi 450 milioni) alle "Zone industriali", ovvero «agli impianti e alle attrezzature per la trasformazione, la conservazione e la valorizzazione dei prodotti dell'agricoltura e della pesca, la sistemazione e attrezzatura di porti, punti e depositi franchi e attivazione degli scambi commerciali, impianti e attrezzature per la ricerca scientifica e la specializzazione tecnica, per un ammontare complessivo di 10 miliardi di lire». Furono inoltre stanziati fondi per l'incremento della produzione dell'energia elettrica per un ammontare di 8 miliardi di lire. Un deciso intervento della Regione come soggetto imprenditore si ebbe con le norme che autorizzavano l'ente regionale «a partecipare a consorzi di Enti per l'esecuzione, lo sviluppo e la gestione di opere di attrezzatura delle zone industriali della Sicilia» tramite la garanzia della Regione Siciliana. Il Governo regionale veniva autorizzato «ad emanare le norme regolamentari per la gestione delle zone industriali nonché le norme per il coordinamento della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51 con le norme statali e con quelle regionali concernenti le zone industriali»³⁵⁵. Con la legge numero 33 del 4 agosto 1960 «il fondo di garanzia di cui all'articolo 3 della legge regionale 27 dicembre 1954, n. 50, primo comma, è aumentato di 400 milioni di lire da versarsi, in quanto a 30 milioni, nell'esercizio finanziario 1960-1961, e in quanto a 370 milioni, nell'esercizio finanziario 1961-1962» e quindi «il 30% della somma stanziata al capitolo 481 del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 1960-1961 era destinato alla concessione, agli artigiani ed alle cooperative artigiane, di un contributo pari al 50% della spesa effettiva sostenuta per le modifiche e sostituzioni del macchinario elettrico conseguente al mutamento della tensione effettuata a norma di legge». Successivamente la Legge Regionale n. 36 dell'8 agosto 1960 ha disposto l'istituzione dell'Azienda Asfalti Siciliani (AZASi) con un patrimonio di tre miliardi di lire forniti dalla Regione; in base al provvedimento «era ammessa la partecipazione, sino alla concorrenza complessiva di due quinti del capitale, della Società Finanziaria Siciliana (SoFiS), di enti pubblici, di istituti di credito e di assicurazione e di privati che ne facessero

³⁵⁵ I successivi provvedimenti degli anni 1958 e 1959 si concentrarono sulla riorganizzazione, sulla promozione e sul sostegno al settore dell'industria zolfiera e mineraria siciliana e al mantenimento di livelli occupazionali in linea con le necessità definite dai programmi del Governo regionale. Si tratta nello specifico della Legge Regionale n. 10 dell'8 aprile 1958 "Provvedimenti per il pagamento dei salari ai dipendenti delle imprese minerarie zolfifere", della Legge Regionale n. 21 del 29 luglio 1958 "Istituzione del Corpo regionale delle miniere", della Legge Regionale n. 4 del 13 marzo 1959 "Provvidenze per l'industria zolfifera" e della Legge Regionale n. 7 del 18 marzo 1959 "Norme per alleviare la disoccupazione in Sicilia".

domanda all'Assessore agli Affari economici, entro tre mesi dalla pubblicazione della legge. La costituzione dell'Azienda sarebbe stata subordinata all'accertamento della consistenza dei giacimenti di asfalto nelle zone di Ragusa, Scicli, Modica, Vizzini, Licodia Eubea ed alla possibilità della loro valorizzazione industriale. L'Azienda avrebbe avuto lo scopo di sviluppare la ricerca, la coltivazione, la trasformazione ed il consumo degli asfalti siciliani e dei prodotti derivati», ciò si sarebbe dovuto ottenere «promuovendo direttamente la costituzione di società che avessero per oggetto la coltivazione di miniere di asfalto e la produzione collegata di cemento, calce e materiali asfaltici e bituminosi per gli usi stradali ed edilizi, prendendo partecipazione azionaria alle società aventi per oggetto le attività indicate, chiedendo permessi di ricerca e concessioni di giacimenti asfaltici a norma delle vigenti leggi regionali che disciplinavano la ricerca e la coltivazione delle sostanze minerali nella Regione, anche in eccedenza ai limiti superficiali dalle medesime, previsti promuovendo la costituzione, anche in concorso con la SOFIS, di società per il collocamento dei prodotti dell'Azienda». Per consentire ciò all'azienda a partire dall'esercizio finanziario 1960-1961 e per gli altri nove esercizi finanziari successivi, la Regione avrebbe versato all'Azienda medesima un contributo annuo di 50 milioni di lire³⁵⁶. L'attività legislativa regionale in materia industriale del decennio 1950-1960 si chiuse con la legge regionale n. 49 del 30 dicembre 1960 grazie alla quale «l'Amministrazione regionale dell'industria e commercio era autorizzata - nei casi non previsti espressamente da altre leggi - ad effettuare spese dirette per studi, iniziative e ricerche dirette a favorire, incoraggiare e promuovere il progresso scientifico, tecnico ed economico in materia industriale, mineraria ed in materia di commercio, nonché per studi e rilevazioni di carattere statistico - economico concernenti l'importazione e l'esportazione, previo parere motivato del Distretto minerario e del Consiglio regionale delle miniere o del Comitato consultivo per il commercio o del Comitato consultivo dell'industria in relazione allo scopo cui le spese erano dirette». Il nodo centrale della questione rimaneva dunque la promozione dello sviluppo industriale, ma, se i prerequisiti di questo in Sicilia erano già presenti, il vero problema veniva identificato nella reale autonomia del ceto politico regionale dal potere economico (e viceversa), e soprattutto nella capacità di consolidamento dell'imprenditoria isolana, questioni queste, comprese

³⁵⁶ Cfr. ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella quarta legislatura (7 luglio 1959-22 marzo 1963)*, Palermo, Tipografie Renna, 1963, pp. 187-195.

in un intreccio di aspetti politici ed economici che Simone Gatto ha colto perfettamente ricordando che allora in Sicilia «il blocco agrario non aveva più la compattezza politica ed economica che aveva avuto fino al 1950, mentre nel settore industriale si era andata accentuando una tendenza alla differenziazione tra gruppi subordinati e gruppi autonomi. I più propendevano ad assicurarsi una funzione di rappresentanza dei monopoli italiani e stranieri o a rinsaldare una loro condizione parassitaria sulla base di sussidi di governo. Gli altri animati da spirito d'iniziativa avevano compreso che una politica governativa subordinata principalmente ad interessi agrari o monopolistici non poteva che soffocare ogni spinta verso l'industrializzazione dell'isola. Quest'ultima frazione ha mostrato segni di inquietezza e di scontento che parrebbe dovessero portarla verso atteggiamenti tendenti a far mutare insieme con la formula di governo, un indirizzo di politica economica regionale resosi sempre più pesante nel corso degli anni. Per di più i cosiddetti ceti medi o indifferenziati hanno visto sempre più coincidere le proprie posizioni e istanze con quelle del settore produttivo meno legato al blocco agrario e alla politica governativa».

La legislazione nazionale degli anni Sessanta, come accennato, ebbe nella programmazione economica la sua caratteristica fondamentale, il legislatore nazionale, in particolare, decise fosse necessaria «una legge di indirizzo politico, non dotata di una particolare durezza tale da sovraordinarla alla legislazione ordinaria, ma qualificata dal contenuto»³⁵⁷. La Legge 27 luglio 1967 n. 685 approvò il primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970; prendeva così avvio l'esperienza della programmazione economica³⁵⁸. Tale scelta, operata a livello nazionale, ebbe un'incidenza determinante sulla legislazione regionale e sulle scelte di politica economica della classe dirigente siciliana³⁵⁹. A ciò si aggiunsero, come visto, i numerosi provvedimenti, approvati dal Parlamento, che condizionarono l'indirizzo politico e l'attività legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, come la Legge 1 marzo 1964 n. 62 sulla riforma del bilancio dello Stato, degli enti territoriali e degli enti pubblici, la Legge 26 giugno 1965 n. 717 sul rinnovamento e l'ampliamento della Cassa per il Mezzogiorno e sul suo inserimento nel piano di programmazione economica, o la Legge 27 febbraio 1967 n. 48 sull'istituzione del CIPE (Comitato

³⁵⁷ MELIS, Guido, «La Legislazione ordinaria», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 4, cit., p. 1056.

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ *Ivi*, p. 1057.

Interministeriale per la Programmazione Economica), dell'ISPE (Istituto di studi per la programmazione economica) e il DPR 30 giugno 1967 n. 1523 che emanava il testo unico della legislazione del Mezzogiorno³⁶⁰. La Legge Regionale n. 7 del 20 gennaio 1961 introdusse invece nuovi «provvedimenti in favore delle imprese armatoriali» in seguito ai quali «l'Assessore all'Industria e commercio era autorizzato a concedere alle imprese armatoriali che avessero permanentemente in una delle città marittime della Regione la principale ed effettiva sede legale, amministrativa e di armamento, contributi nel pagamento degli interessi sui mutui che entro i cinque anni fossero contratti dalle stesse imprese per le nuove costruzioni di navi a scafo metallico, complete di apparato motore e di ogni altra attrezzatura, commesse ed eseguite nei cantieri ubicati nel territorio della Regione Siciliana. I contributi sarebbero stati corrisposti per un periodo non superiore a dieci anni ed in misura non eccedente il 2% del capitale mutuato e per i mutui relativi alle costruzioni di navi che sarebbero state commesse entro il 30 giugno 1962 e varate entro il 30 giugno 1964, l'intero onere degli interessi, dedotto l'ammontare dell' eventuale contributo a carico dello Stato, sarebbe stato assunto a carico della Regione per i primi cinque anni. L'ammontare complessivo annuo delle operazioni di mutuo, su cui i contributi potevano essere accordati, non avrebbe potuto eccedere la somma di 20 miliardi di lire per l'esercizio finanziario 1960-1961 e dieci miliardi per ciascuno dei 4 esercizi successivi». Con la Legge Regionale n. 33 del 28 dicembre 1961 si dispose invece «l'estensione di agevolazioni tributarie alla Società finanziaria siciliana prevista nel Titolo III della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51; in questo modo «alla Società finanziaria siciliana, prevista nel titolo III della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51, si applicavano le agevolazioni tributarie stabilite dall' articolo 6 della legge statale 22 giugno 1950, n. 445, e successive modificazioni, e i benefici fiscali, di cui agli articoli 10, 11 e 12 della legge regionale 20 marzo 1950, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni»³⁶¹. Ma il rafforzamento delle politiche di promozione dello sviluppo industriale passò anche attraverso la legislazione per l'approvvigionamento e la distribuzione energetica; la Legge Regionale n. 15 del 10 aprile 1962, relativa all'attività dell'Ente Siciliano di Elettricità (Ese) ed alla distribuzione di energia elettrica, dispose l'ammissione ai contributi regionali delle iniziative che avessero «per scopo la produzione, il trasporto, la trasformazione e

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ivi*, pp. 200-209.

la distribuzione dell'energia elettrica nel territorio regionale, i cui progetti fossero approvati a norma del DLCPS 2 gennaio 1947, n. 2». Il contributo fu stabilito «nella misura del 50% della complessiva spesa e venne fissato, in via provvisoria, dall'Assessore per gli Affari economici, sulla base delle previsioni progettuali, comprese eventuali perizie suppletive e di variante; era liquidato, in via definitiva, sulla base del consuntivo delle spese effettuate dopo l'approvazione degli atti di collaudo». Per ottenere lo scopo prefissato il provvedimento contemplò uno stanziamento per cinque esercizi consecutivi del bilancio regionale, di una somma pari a 4 miliardi di lire per ciascun esercizio, con decorrenza da quello del 1962-1963. La legge all'articolo 12 definì nelle zone industriali di cui alla legge 21 aprile 1953, n. 30, gli impianti di distribuzione e quelli per la pubblica illuminazione come un pubblico servizio, e in quanto tale sarebbero state a totale carico della Regione le relative spese per la costruzione degli impianti o quelle per il rilevamento, che poteva avvenire mediante espropriazione per pubblica utilità. Era altresì previsto che «la fornitura di energia alla zona industriale dovesse essere fatta con unico contratto non rinnovabile tacitamente, di durata non eccedente il quinquennio, col sistema della gara mediante offerta segreta. Nella zona industriale, alle imprese artigiane e alle piccole industrie, sia in fase di impianto che di ammodernamento o di ampliamento, poteva essere concesso un contributo regionale quale concorso nelle spese di allacciamento. Nella zona industriale, alle imprese artigiane e alle piccole industrie, che impegnassero effettivamente una potenza non inferiore a KW 10 e non superiore a KW 100, potevano essere concessi contributi regionali fino al 70% della spesa dovuta al fornitore di energia elettrica quale corrispettivo di potenza impegnata». Con la Legge Regionale n. 2 dell'11 gennaio 1963 la Regione istituì l'Ente Minerario Siciliano allo scopo di «promuovere la ricerca, la coltivazione, la trasformazione ed il collocamento commerciale delle risorse minerarie esistenti nel territorio della Regione, ed in particolare degli idrocarburi liquidi e gassosi, dello zolfo e dei sali potassici». Le facoltà di ricerca e di coltivazione diretta sarebbero state esercitate dalla Regione di propria iniziativa o su proposta dell'Ente. Esso avrebbe comunque avuto diritto alla concessione di coltivazione in tutti i casi in cui la scoperta fosse stata effettuata da una delle società collegate, entro il perimetro del permesso di ricerca attribuito all'Ente stesso, nonché nei casi di concessioni scadute e di quelle revocate o decadute o rinunziate purché ne fosse avvertita l'economicità della gestione. Risultò fondamentale l'articolo in cui si precisava che «nelle predette

società dovesse essere riservata all'Ente una quota di capitale non inferiore al 51%» e che «nelle società alle quali partecipavano l'IRI, l'ENI, l'EZI, o altri Enti pubblici similari, ovvero la SOFIS, l'Ente potesse assumere una partecipazione minoritaria, sempreché ad esso ed agli altri partecipanti di cui al presente comma fosse riservata una quota di capitale non inferiore a quella prevista nel comma precedente». Costituirono il fondo di dotazione dell'Ente il già previsto fondo di rotazione con i relativi diritti creditorî ed inoltre un versamento di 20 miliardi di lire, gravante sul bilancio regionale, a partire dall'esercizio finanziario 1962-1963 e fino a quello del 1966-1967. In merito alla riorganizzazione e alla “verticalizzazione” del settore zolfifero, in relazione alle decisioni della Comunità Economica Europea ed ai conseguenti impegni governativi, l'Ente ebbe la facoltà di promuovere la costituzione di un'apposita società. Nei successivi tre anni i concessionari di miniere di zolfo avrebbero potuto chiedere di far parte della società creata con anche il diritto ad aver accesso ad una quota del capitale societario e «nei casi in cui la coltivazione di una miniera fosse cessata per dichiarazione di decadenza o per esaurimento del giacimento o per antieconomicità della gestione, l'Ente sarebbe subentrato in tutti i diritti in tali casi spettanti alla Regione»³⁶². L'Ente Minerario Siciliano, così come dopo pochi anni l'Ente Siciliano per la Promozione Industriale, sarebbero diventati gli strumenti della «svolta in Sicilia di una politica industriale, in cui, al sostegno e all'incentivo dell'impresa privata si sostituirà l'industria pubblica, omologhi dell'ENI e dell'IRI su scala regionale, essi avrebbero consentito in Sicilia un'attenuazione negli effetti o addirittura il riequilibrio imposto dalla caduta della tensione meridionalistica». Qua si inseriva non solo la vicenda di un immenso spreco di risorse pubbliche consumate nel tentativo di realizzare un'industrializzazione, poi rivelatasi effimera e fallimentare, ma «il modo stesso in cui la classe dirigente isolana si è appropriata della cultura della programmazione ancorandola ai quadri regionali per fare con i piani ora proposte concorrenziali rispetto all'offerta dello Stato, ora complice adescamento di venturieri della finanza o dell'impresa riducendo gli enti a pascolo riservato del

³⁶² In base alla clausola finanziaria prevista nell'ultimo titolo del provvedimento «all'onere di 6 miliardi di lire, che, in applicazione della presente legge, graverà sull'esercizio in corso, si farà fronte, in deroga al limite di cui all'art. 2 della legge 3 gennaio 1961, n. 5, mediante la contrazione di un prestito di pari importo con uno degli istituti di credito incaricati del servizio di cassa della Regione, della durata massima di sei anni e con la protrazione non eccedente i cinque anni».

sottogoverno siciliano». L'approvazione il 3 luglio 1962 della legge 116 sul Piano di Rinascita della Sardegna ad opera di un gruppo di lavoro composto dai migliori tecnici della Cassa per il Mezzogiorno, aveva palesato le difficoltà di attuazione delle direttrici dell'intervento che si intendeva, in quel caso, mettere in atto; esso prospettava infatti inizialmente «un'articolazione della programmazione per zone omogenee, per ciascuna delle quali un centro zonale di sviluppo avrebbe formulato una proposta che sarebbe stata poi coordinata con le altre proposte in un unico programma regionale ad opera di un centro regionale di sviluppo». Nella redazione finale il Piano conservò solo in parte le indicazioni e intenzioni del gruppo di lavoro e soprattutto «il Piano sarebbe stato non più semplicemente elaborato, ma disposto, dal Comitato dei Ministri con il concorso della Regione, sulla base delle comunicazioni che Comitato e Regione avrebbero dovuto ricevere dalla Cassa e dai singoli Ministeri circa i loro rispettivi programmi di intervento». Nel dettaglio il Piano doveva essere elaborato da organi tecnici regionali d'intesa con la Cassa, mentre l'attuazione dello stesso sarebbe stato esclusivo compito della Regione mediante concessione ad amministrazioni, aziende ed enti pubblici del controllo tecnico e gestionale della progettazione ed esecuzione delle opere, comunque sempre affidato in ultima istanza alla Cassa. Si delineava dunque un quadro di interventi, di competenze e di procedure quanto mai complesso e che lasciava ampi spazi di discrezionalità e ambiguità interpretativa, che avrebbero reso oltretutto molto complessa la procedura; come sottolineato da Gabriele Pescatore con la legge sul Piano di Rinascita della Sardegna «la Cassa diventava titolare di un complesso di poteri esercitati prima della legge, nei riguardi della Cassa, da organi dell'amministrazione dello Stato», di fatti «la Cassa surrogava, nel Piano di Rinascita, in attribuzioni strettamente tecniche, organi statali». Nello specifico e nelle realtà la Regione consentì che la Cassa potesse ricoprire un ruolo ancor più pregnante sia nell'elaborazione del piano, sia per la sua attuazione, alle decisioni di questa era infatti subordinata la concessione delle risorse necessarie da parte della Regione³⁶³. Il Piano di Rinascita, che a molti sembrò riavvicinare la Cassa al modello menichelliano dell'authority, portò ad esempio Gabriele Pescatore ad affermare che si era davanti ad una svolta nella legislazione meridionalistica: «quella diretta alla sostituzione integrale degli organismi statali ed alla configurazione della Cassa, pur nel perdurante disordine della legislazione

³⁶³ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 97-98.

generale e speciale e nel pullulare diverso, vario e progrediente delle competenze, come un organismo unitario con tendenza a sostituzione integrale che programmava e attuava gli interventi di sua competenza». Essa venne letta dallo stesso Pescatore come «una conseguenza dell'ormai sicura inadeguatezza degli strumenti ordinari a realizzare programmi straordinari e di largo respiro, per la struttura che li caratterizzava e per i metodi ai quali la legislazione vigente li obbligava» e aggiungeva che «ricondere la Cassa al compito che le fu originariamente assegnato dal legislatore, non sostitutivo degli organi dell'amministrazione ordinaria, ma integrativo e aggiuntivo degli stessi non sarebbe stato possibile se non riformando la struttura dell'amministrazione ordinaria, se non consentendo ad essa di operare sulla base di programmi pluriennali, non soltanto redatti su ipotesi e su previsioni astratte, ma su formulazioni concrete e sulla base di precisi progetti almeno di massima, se non incidendo sulla struttura della stessa ancorata ormai a scarsezze tecniche, a controlli molteplici, superflui, e insicuri, se non rendendo efficiente e concreto il coordinamento dei diversi interventi». In questa prospettiva la programmazione nazionale avrebbe dovuto servire a far seguire a delle previsioni un «sistematico agire della pubblica amministrazione del quale appoggio non si intravedeva ancora l'avvio». L'attuazione del Piano di Rinascita della Sardegna rappresentò anche un tentativo di integrazione tra intervento straordinario e programmazione regionale che altrove – è il caso della Sicilia ma anche delle Regioni ordinarie – non era stato perseguito o addirittura era stato ostacolato³⁶⁴.

Alla metà degli anni Sessanta le istituzioni regionali siciliane non riuscivano più ad interpretare e guidare la crescita e l'evoluzione della società isolana; l'industrializzazione tardava a realizzarsi, l'obiettivo della piena occupazione sembrava lontanissimo, e lo Stato aveva cominciato a trasferire le risorse spettanti alla Sicilia in base all'articolo 38 dello Statuto speciale. La Legge Regionale n. 4 del 27 febbraio 1965 definì le modalità di «Impiego del Fondo di Solidarietà Nazionale relativo al periodo dal 1 luglio 1960 al 30 giugno 1966», in base alle quali «le disponibilità del fondo di solidarietà nazionale sarebbero state utilizzate, in conformità dell'articolo 38 dello Statuto della Regione, per l'esecuzione delle opere di pubblico interesse indicate» e in particolare nel settore industriale per opere «produttivistiche per la conservazione, la valorizzazione, la manipolazione e la vendita dei prodotti dell'agricoltura, collegati ad iniziative

³⁶⁴ *Ibidem.*

dell'ERAS e di consorzi di produttori e di cooperative singole ed associate legalmente costituite, operanti nel settore, opere di attuazioni di piani zonali di sviluppo dell'ERAS, con particolare riguardo al potenziamento della piccola e media impresa agricola anche associata, per infrastrutture delle aree di sviluppo industriale e di nuclei di industrializzazione riconosciuti ai sensi della legge nazionale 29 luglio 1957, per infrastrutture quali impianti ed attrezzature diretti alla realizzazione di nuove iniziative industriali promosse dalla SOFIS, anche in concorso con enti pubblici, regionali e statali, con l'IRI, con l'ENI, con società ai medesimi collegate, nel settore dell'industria siderurgica di base, per infrastrutture delle zone industriali regionali, ricadenti nella fascia centro-meridionale dell'isola, non comprese in aree di sviluppo industriale e in nuclei di industrializzazione, riconosciuti ai sensi della legge nazionale 29 luglio 1957, n. 634, per impianti ed attrezzature diretti alla realizzazione di nuove iniziative industriali, promosse dalla SOFIS e dall'EMS ed a partecipazione maggioritaria degli stessi, anche in concorso con enti pubblici, regionali e statali, con l'IRI, con l'ENI, con società ai medesimi collegate, da effettuarsi nella fascia centro-meridionale dell'isola, per infrastrutture produttivistiche per la trasformazione e la conservazione di prodotti agricoli, diretti alla realizzazione di iniziative promosse dalla SOFIS ed a partecipazione maggioritaria della stessa ed infine per infrastrutture dirette alla realizzazione di zone destinate ad imprese artigiane di interesse ai fini dello sviluppo industriale della Regione. Il fondo aveva previsto anche ingenti stanziamenti per opere viarie, portuali, di urbanizzazione, irrigue e idriche a fini industriali. L'Amministrazione regionale era autorizzata a provvedere all'utilizzazione degli stanziamenti per la realizzazione di opere ed infrastrutture previste nei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale riconosciute ai sensi della legge nazionale 29 luglio 1957, n. 634: mediante spesa diretta per quelle non finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno e mediante contributi fino alla concorrenza della quota di spesa non finanziabile per quelle ammesse a finanziamento della Cassa. Ma soprattutto «le quote di conferimento della Regione ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione riconosciuti ai sensi della [citata] legge nazionale 29 luglio 1957, n. 634, erano costituite: dai contributi e dalle opere e infrastrutture previsti dal provvedimento, dai beni patrimoniali delle zone industriali regionali, istituite ai sensi della legge 21 aprile 1953, n. 30, e successive modifiche conferite ai Consorzi; da eventuali concorsi finanziari». La legge dispose poi che «per le zone

industriali non comprese nel territorio di competenza di consorzi di aree di sviluppo industriale e di nuclei di industrializzazione, riconosciuti ai sensi della legge 29 luglio 1957, n. 634 e successive modifiche ed integrazioni, l'Amministrazione regionale promuovesse, ove già non esistessero, la costituzione di consorzi di enti locali e di enti pubblici economici e finanziari. Essi avevano il compito di curare, su direttive del Governo regionale, la redazione dei piani regolatori della zona in conformità dell'articolo 21 della legge nazionale 29 luglio 1957, n. 634, e successive modificazioni, nonché di eseguire, sviluppare e gestire le opere di infrastruttura per insediamenti industriali ai fini del riequilibrio territoriale dell'economia siciliana». Nelle zone sarebbero state riservate aree da assegnare, con trattamento differenziato, alle imprese artigiane. Le spese per le opere previste dai piani regolatori, comprese le espropriazioni eventualmente occorrenti, nonché la costruzione di rustici industriali, sarebbero state a totale carico dell'Amministrazione regionale. I rustici industriali venivano concessi in uso con l'applicazione di canoni differenziati in rapporto ai singoli tipi di industria ed impresa artigiana. In ambito energetico «l'Amministrazione regionale era autorizzata ad accordare all'Ente siciliano di elettricità anticipazioni, nella misura massima di 7 miliardi 367 milioni di lire, a carico del fondo di solidarietà nazionale, per l'attuazione dei programmi in corso alla data del 12 dicembre 1962, di ampliamento, di trasformazione e di nuova costruzione di opere e di impianti aventi per scopo la produzione, il trasporto, la trasformazione e la distribuzione dell'energia elettrica nel territorio regionale». Dal punto di vista strettamente finanziario il provvedimento precisò che «al bilancio del fondo di solidarietà nazionale sarebbero state versate le somme che sarebbero affluite in restituzione alla Regione, ai sensi dell'articolo 20 della legge 18 aprile 1958, n. 12 e successive modificazioni e l'assegnazione di cui alla legge nazionale 27 giugno 1962, n. 886, per gli esercizi 1960-1961, 1961-1962 e 1962-1963, in milioni 77.950³⁶⁵ e in milioni 94.000 le sopravvenienze attive dei bilanci del fondo di solidarietà nazionale degli esercizi precedenti a quello in corso e con la previsione degli interessi attivi sul conto di cassa del predetto bilancio per l'esercizio 1965 in milioni 3.550»³⁶⁶. Erano gli stessi anni nei quali il centro-sinistra siciliano, nato

³⁶⁵ Le somme previste al capitolo n. 1 degli stati di previsione della spesa del fondo di solidarietà nazionale per gli esercizi 1963-1964 e 1964-1965.

³⁶⁶ Nello specifico gli importi complessivi stanziati relativi all'industria erano destinati alle infrastrutture per un ammontare di 5 miliardi di lire, alle infrastrutture non comprese per un ammontare di 20 miliardi di lire, alle infrastrutture delle zone industriali per un ammontare di 6 miliardi di lire e alle infrastrutture non comprese per un ammontare di 10 miliardi di lire, alle

nel 1961, conosceva la sua crisi che sarebbe culminata con il «voto nero» con il quale, nelle elezioni del 1971, le formazioni di destra (soprattutto l'MSI) avrebbero avuto una notevole crescita insieme al PSI a scapito rispettivamente della DC e delle forze di sinistra, è da questo momento che il ceto politico siciliano avviò una riflessione, che lo portò a ripensare la politica economica regionale, che pure aveva conosciuto un momento di slancio importante con il «Progetto di programma di sviluppo economico della Regione Siciliana per il quinquennio 1966-1970», presentato dall'allora Assessore allo Sviluppo economico il democristiano Attilio Grimaldi, e approvato nel 1965, mentre nel 1964 era stato approvato il D.P.R. 21 marzo 1964, n. 28 «il quale prevedeva un piano diretto ad eliminare gli squilibri interregionali e infrasettoriali in Sicilia e a realizzarvi la massima occupazione»; l'obiettivo dichiarato era quello di fermare il flusso emigratorio tentando, allo stesso tempo, di stabilizzare la forza lavoro «seguendo un modello espansivo dell'attività economica il quale non poteva basarsi su una compressione dei consumi (come postulato dalla Svimez per il Centro-Nord), e non poteva assumere più ad incentivo il basso livello retributivo del fattore lavoro», le condizioni fondamentali dello sviluppo sarebbero dunque dovute essere una maggiore produttività e una maggiore efficienza di gestione del settore pubblico, ma «l'equilibrio intersettoriale prevedeva investimenti in agricoltura e un'ulteriore caduta dell'occupazione agricola; il drastico ridimensionamento del settore zolfifero, la concentrazione delle attività industriali e una profonda ristrutturazione urbanistica e territoriale, in particolare se nel 1970 il reddito regionale doveva raggiungere il livello nazionale del 1964, si sarebbe dovuto postulare un saggio medio annuo di sviluppo del 7% nel quinquennio, a sostenerlo occorrevano con il risparmio importazioni nette di capitali pari ad un 11% annuo rispetto al 1964». La Legge Regionale n. 34 del 5 novembre 1965 dispose così nuove concessioni alle imprese artigiane aventi sede in Sicilia sotto forma di finanziamenti per l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento dei laboratori, compreso l'acquisto di macchine e attrezzi, questi sarebbero stati concessi sotto forma di mutuo per un importo pari all'85 per cento della spesa documentata e con una durata massima di cinque anni. L'importo massimo del

infrastrutture e agli impianti ed attrezzature per un ammontare di 5 miliardi di lire ed infine alle infrastrutture dirette alla realizzazione delle stesse per un ammontare di 3 miliardi di lire. Cfr. ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella quarta legislatura (7 luglio 1959-22 marzo 1963)*, cit., pp. 214-229.

mutuo non avrebbe potuto essere superiore ai 5 milioni di lire, ed il tasso di interesse sarebbe rimasto fissato nella misura del 2 per cento a scalare. Il relativo fondo di garanzia, di cui all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1954, n. 50, integrato dall'articolo 1 della legge 4 agosto 1960, n. 33, venne aumentato di 900 milioni di lire fino all'esercizio finanziario 1967-1968; esso sarebbe stato interamente destinato ai finanziamenti per crediti artigiani. La Legge Regionale n. 39 del 10 dicembre 1965 operò invece per integrare la legge 5 agosto 1957, n. 51, allo scopo di agevolare la costruzione di bacini di carenaggio nei porti della Regione, mentre la Legge Regionale n. 40 del 10 dicembre 1965 prevedeva ulteriori «provvidenze per iniziative nel settore minerario» grazie alle quali l'Amministrazione regionale era autorizzata ad accordare, sino al limite di dieci miliardi di lire, la garanzia sussidiaria al Banco di Sicilia per operazioni di credito industriale o minerario, relative all'attività che l'Ente Nazionale Idrocarburi svolgeva in Sicilia per la valorizzazione dei prodotti del sottosuolo, direttamente o a mezzo delle sue collegate, ovvero di tutte quelle società con la SOFIS e gli Enti pubblici regionali operanti nel settore minerario, venne anche autorizzato il concorso della Regione nel pagamento degli interessi nella misura del 2,25%³⁶⁷. Sempre nel corso della quinta legislatura regionale con la Legge Regionale n. 16 del 5 luglio 1966 fu introdotta la «determinazione del prezzo di vendita dei terreni compresi nelle zone industriali», mentre con la successiva Legge Regionale n. 24 del 24 ottobre 1966 si dispose il «finanziamento di un programma di interventi produttivi» diretto a sostenere la piccola e media industria agroalimentare e turistica e le opere infrastrutturali ad essa connessa. Gli investimenti previsti dal D.P.R. 21 marzo 1964 n. 28 ammontavano a 3.120 miliardi di lire, di cui 1.613 miliardi nel settore delle imprese, 650 in abitazioni, 611 in infrastrutture e 247 in servizi sociali, era, secondo i dati Svimez, un percorso obbligato: al 1970 infatti il reddito regionale lordo avrebbe potuto raggiungere i 2.314 miliardi con un saggio di crescita del 7% annuo, mentre in riferimento all'occupazione con una popolazione residente di 4 milioni 670 mila unità nel 1965, se ne ipotizzava una crescita fino a 4 milioni 820 mila nel 1970, e l'occupazione di 1.370 mila nel 1965, sarebbe cresciuta fino a 1.489 mila nel 1970, con un incremento dell'1,7% annuo, erano altresì dati che indicavano l'impellente necessità di una ristrutturazione delle industrie agroalimentari, mentre quelle manifatturiere aveva

³⁶⁷ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 100-105.

un futuro molto incerto, l'industria chimica segnava in quegli anni un aumento dei profitti di 35 miliardi con 900 addetti, e la petrolchimica di 120 miliardi con 2.500 addetti nel quinquennio 1965-1970, l'industria meccanica aveva registrato maggiori investimenti per 45 miliardi con 10.500 addetti, la cartaria con investimenti di 12 miliardi e 380 addetti, l'industria dei cementi 5 miliardi e 1.200 addetti, mentre per la produzione di energia erano previsti investimenti per 97 miliardi e 7 miliardi per la distribuzione, e nel settore turistico era previsto un aumento dell'occupazione indotta pari ad almeno 25 mila unità. Si collocava sulla scia di queste necessità e in questo quadro economico l'approvazione della Legge Regionale n. 18 del 7 marzo 1967 che autorizzò l'«Istituzione dell'Ente siciliano per la promozione industriale» (ESPI), essa costituì senza dubbio uno dei provvedimenti di maggior peso e rilevanza della legislazione regionale siciliana di intervento per la promozione dello sviluppo industriale e, allo stesso tempo, segnò una svolta nelle linee di politica economico-industriale perseguite dalla classe dirigente regionale. Già al secondo articolo del provvedimento si indicava un indirizzo estremamente innovativo, emblematico della forza con cui l'ente regionale intendeva, da questo momento, intervenire nell'economia dell'isola condizionando, attraverso una sua peculiare e concreta azione, lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali; esso infatti precisava che il nuovo ente, sostitutivo della SOFIS, «avrebbe promosso, anche in concorso con Enti pubblici economici o con società in cui questi avessero posizione maggioritaria, lo sviluppo ed il potenziamento industriale della Regione siciliana mediante: la costituzione di società aventi per scopo l'impianto, l'ammodernamento, la riconversione di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati; la partecipazione a società aventi le caratteristiche e gli scopi previsti; finanziamenti a breve termine ed in via straordinaria alle società costituite in misura non superiore al capitale versato ed ogni altro compito che gli sia demandato da leggi regionali o statali», precisando poi che «nelle società di cui promuoveva la costituzione ovvero a cui partecipava, l'Ente avrebbe assunto posizione maggioritaria ove ciò si appalesasse opportuno in rapporto alle esigenze dello sviluppo industriale della Regione. La pianificazione diventava così la protagonista e lo strumento esecutivo della politica industriale della Regione, l'ESPI infatti avrebbe da quel momento predisposto «programmi pluriennali di investimento in attuazione agli indirizzi ed agli obiettivi del piano regionale di sviluppo»; essi sarebbero stati inviati, e visionati, contemporaneamente alla Giunta regionale e alla Giunta di bilancio

dell'Assemblea Regionale Siciliana. L'articolo 4 della legge precisava che «l'ESPI avrebbe avuto un fondo di dotazione costituito da quote di partecipazione nominative indivisibili di 10.000 lire ciascuna», ma soprattutto, che «concorrevano a formare il fondo di dotazione: le quote sottoscritte dalla Regione; le quote sottoscritte da Enti ed istituti di diritto pubblico nazionali e regionali operanti nei settori finanziari, creditizio ed economico; le attività provenienti dalla liquidazione della SOFIS e spettanti all'ESPI». Le quote di partecipazione previste non avrebbero potuto complessivamente superare l'80% dell'ammontare delle quote sottoscritte dalla Regione e degli altri apporti, la cessione di quote del fondo di dotazione sarebbe stata consentita, previa delibera del Consiglio di amministrazione, nell'ambito dei citati sottoscrittori e con la salvaguardia della posizione di maggioranza della Regione siciliana, infine, il versamento delle quote sottoscritte avrebbe dovuto essere effettuato nei termini e con le modalità stabilite dal Consiglio di amministrazione dell'Ente. Risultò decisivo l'articolo 5 del provvedimento in cui si precisava che «l'ESPI era autorizzato ad acquistare le azioni delle società promosse o a cui avesse partecipato la società finanziaria siciliana che fossero dalla medesima possedute, pagandone il prezzo in misura corrispondente ai valori iscritti nel bilancio della SOFIS per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1965 ed approvato a norma di legge». Il controvalore netto delle azioni delle società promosse o a cui avesse partecipato la SOFIS avrebbe, in tal senso costituito credito della SOFIS verso l'ESPI. Il pagamento di detto credito sarebbe stato garantito dalla Regione anche per gli interessi legali. L'ESPI fu autorizzato, altresì, ad acquistare, ove i possessori ne avessero fatto richiesta, le azioni della Società finanziaria di cui non fosse titolare l'Amministrazione regionale, pagandone il prezzo in misura corrispondente ai valori iscritti nel bilancio della SOFIS per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1965 ed approvato a norma di legge. Il controvalore netto delle azioni SOFIS acquistate dall'ESPI sarebbe stato corrisposto in titoli di credito, emessi dall'ESPI, compresi degli interessi legali e garantiti dalla Regione siciliana. Per gli enti ed istituti di diritto pubblico possessori di azioni della SOFIS, il controvalore netto avrebbe potuto, a loro richiesta, essere corrisposto in quote di partecipazioni dell'ESPI. A concludere la vicenda della SOFIS l'articolo chiarisce che decorsi quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, l'ESPI sarebbe subentrato di diritto all'amministrazione regionale quale socio di maggioranza della Società Finanziaria Siciliana ed in tale qualità ne avrebbe promosso la liquidazione.

L'articolo 7 della legge chiarì i termini finanziari dell'istituzione del nuovo ente affermando che l'Amministrazione regionale era autorizzata a partecipare al fondo di dotazione dell'ESPI mediante un apporto di 36 miliardi 700 milioni di lire, l'assegnazione di 21 miliardi 500 milioni di lire da prelevarsi, dalle somme previste della legge 27 febbraio 1965, n. 4, per la realizzazione di impianti e di attrezzature, e di un ulteriore apporto, fino alla concorrenza di 31 miliardi 800 milioni di lire, utilizzando parte delle disponibilità provenienti dalla contrazione dei prestiti, di cui alla legge 24 ottobre 1966, n. 24, in particolare di tale fondo 30 miliardi di lire sarebbero stati destinati esclusivamente alla promozione, al potenziamento ed al riassetto delle industrie metalmeccaniche³⁶⁸. Sempre dal punto di vista finanziario all'articolo 8 si autorizzava l'Ente ad emettere obbligazioni entro il limite di consistenza del quintuplo del fondo di dotazione. Alle obbligazioni sarebbe stata concessa la garanzia della Regione, con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore per lo Sviluppo economico, di concerto con quello per l'Industria e il commercio, previa delibera della Giunta regionale. Mentre la forte influenza e il peso politico nella gestione e guida dell'ente da parte della classe dirigente regionale era chiarito dal dettato dell'articolo 9 in cui si ribadiva che «il Governo della Regione era tenuto ad emanare direttive per l'ESPI e per le imprese cui esso partecipava prevalentemente, in applicazione del principio contenuto nell'articolo 3 della legge nazionale 22 dicembre 1956, numero 1589», oltre ciò «il Presidente ed il vice presidente sarebbero stati nominati con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore per l'Industria e il commercio, di concerto con l'Assessore per lo Sviluppo economico, sentita la Giunta regionale, e sarebbero durati in carica quattro anni». Il nuovo ente dotato di un'Assemblea di partecipanti, di un Consiglio di amministrazione e guidato da un Presidente con ampi poteri di indirizzo e controllo³⁶⁹, sarebbe stato essenzialmente gestito da un Consiglio di amministrazione i cui consiglieri erano nominati con decreto del Presidente della

³⁶⁸ Nel dettaglio si precisa che «non più di un terzo della somma citata può essere utilizzata dall'ESPI per il potenziamento ed il risanamento delle aziende del settore metalmeccanico alle quali abbia partecipato la SOFIS. A tal fine l'ESPI è tenuto a formulare apposito piano tecnico-finanziario. L'impiego delle somme previste dal presente comma formerà oggetto, in sede di approvazione del bilancio dell'ESPI, di specifica e dettagliata relazione. Gli impianti e le attrezzature realizzate dall'ESPI, mediante l'impiego dell'assegnazione di cui al primo comma, sono conferiti dall'Ente, quale proprio apporto, in società che esso costituisce o a cui partecipa a norma dell'articolo 2 della legge».

³⁶⁹ «Il Presidente ha la rappresentanza dell'Ente, convoca e presiede l'assemblea dei partecipanti, il consiglio di amministrazione ed il comitato esecutivo nonché l'assemblea dei partecipanti, separati senza diritto di voto per quest'ultima, ed esercita gli altri poteri ad esso delegati dal consiglio. In caso di assenza od impedimento è sostituito dal vice presidente».

Regione, su proposta dell'Assessore per l'Industria e il commercio, di concerto con l'Assessore per lo Sviluppo economico, e sempre sentita la Giunta regionale³⁷⁰ e il cui peso era notevole³⁷¹. L'articolo 14 definiva invece i poteri del Comitato esecutivo; questo, composto dal Presidente, dal vice Presidente e da quattro consiglieri di amministrazione avrebbe esercitato le funzioni che non fossero state riservate all'Assemblea dei partecipanti, al Consiglio di amministrazione ed al Presidente. Anche i membri del Collegio dei revisori sarebbero stati nominati con decreto del Presidente della Regione, su proposta degli Assessori interessati, da scegliersi tra i funzionari con qualifica non inferiore a quella di Capo divisione. Tale assetto è confermato inoltre dal dettato dell'articolo 16 in cui si esplicita che «tutte le deliberazioni del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo sarebbero state comunicate alla Presidenza della Regione, all'Assessorato dell'Industria e commercio e all'Assessorato dello Sviluppo economico» ma anche che «le deliberazioni relative alle partecipazioni azionarie ed ai finanziamenti previsti, nonché quelle relative all'organico del personale, a modificazione del programma di interventi previsto nell'articolo 11 e alle competenze interne dell'Ente sarebbero diventate esecutive se non fossero state sospese dall'Assessore per l'Industria e il commercio nel termine di 15 giorni dalla ricezione, ed annullate nel termine di 10 giorni dalla data di sospensione». Persino il bilancio dell'Ente stesso, predisposto dal Consiglio di amministrazione, doveva essere presentato all'Assessorato dell'Industria e commercio ed all'Assessorato dello Sviluppo economico, corredato dalla relazione del Consiglio di amministrazione e da quella del Collegio dei revisori; esso doveva inoltre essere munito del parere della Ragioneria generale della Regione, espresso in base ai termini dell'articolo 7 della legge 29 dicembre 1962, n. 28, e sarebbe stato sottoposto all'approvazione della Giunta regionale e quindi allegato al bilancio della Regione. La continuità amministrativa e gestionale con la SOFIS veniva tuttavia riaffermata con l'articolo 18 che dispose il trasferimento all'ESPI del personale della SOFIS,

³⁷⁰ Dei predetti Consiglieri: sei sono scelti su designazione delle maggiori organizzazioni nazionali dei lavoratori; tre delle organizzazioni nazionali dei coltivatori diretti; uno delle organizzazioni nazionali degli artigiani e durano in carica per quattro anni.

³⁷¹ Spetta infatti al Consiglio di amministrazione di: formulare le direttive in ordine alle finalità dell'Ente ed in relazione all'articolo 3 della legge; predisporre il bilancio consuntivo dell'Ente; approvare l'emissione di obbligazioni, stabilendone le condizioni; deliberare l'organico; approvare il regolamento interno relativo alle procedure da seguire nello svolgimento dell'attività dei suoi organi e del Direttore generale; provvedere sugli oggetti che il Comitato esecutivo ritenga opportuno di deferirgli.

effettivamente in servizio alla data del 31 dicembre 1965, e che ne facesse richiesta entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, garantendo inoltre allo stesso personale la continuità del rapporto di lavoro e tutti i diritti acquisiti in dipendenza del contratto aziendale vigente. L'articolo 21 precisava poi che «gli utili derivanti dall'attività dell'Ente sarebbero stati destinati per i primi 20 anni ad incremento del fondo di dotazione. Successivamente sarebbero stati versati alla Regione ed agli altri Enti partecipanti in misura proporzionale alle quote di ciascuno». Allo stanziamento complessivo pari a 100 miliardi di lire, previsto dall'articolo 22, si sarebbe provveduto per 36 miliardi 700 milioni di lire con le disponibilità esistenti e con gli stanziamenti autorizzati, a decorrere dall'esercizio 1967, dagli articoli 20 e 22 della legge 5 agosto 1957, n. 51, e successive aggiunte e modificazioni, per 16 miliardi 500 milioni di lire con parte della spesa autorizzata dall'articolo 1 della legge 27 febbraio 1965, n. 4, per 5 miliardi di lire con la spesa autorizzata dall' articolo 1, della stessa legge 27 febbraio 1965, n. 4, fino alla concorrenza di 10 miliardi di lire mediante il prelievo, per il corrispondente ammontare, delle somme previste all'articolo 2 della legge 27 febbraio 1965, n. 4 e per 31 miliardi 800 milioni di lire utilizzando parte delle disponibilità provenienti dalla contrazione dei prestiti di cui alla legge 24 ottobre 1966, n. 24. In base all'articolo 23 il Presidente della Regione venne autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della legge, mentre all'articolo 24 si specificò che tutte le disposizioni contenute nell'allora vigente legislazione regionale relative ad agevolazioni o benefici di qualsiasi natura in favore della SOFIS si sarebbero applicate all' ESPI per tutti gli atti ed operazioni che il medesimo avesse compiuto in attuazione delle sue finalità istituzionali ed in applicazione della stessa legge»³⁷². Con la Legge Regionale n. 28 del 30 marzo 1967 furono introdotti nella legislazione regionale ulteriori «provvedimenti per l'incremento di attività industriali», in base ai quali l'Amministrazione regionale era autorizzata ad accordare garanzie sussidiarie fino al limite di 10 miliardi per le operazioni che la SOFIS avrebbe effettuato per sopperire alle esigenze di società da essa promosse e a cui essa abbia partecipato, ed alle esigenze derivanti da altre iniziative deliberate a norma della legge 5 agosto 1957, n. 51 prima della nomina del Presidente dell'ESPI con le funzioni previste dall'articolo 6 della legge 7 marzo 1967, n. 18. Nel 1970 dei programmi

³⁷² Cfr. ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella quinta legislatura (9 luglio 1963 - 3 aprile 1967)*, Palermo, Segretariato generale, 1967.

elaborati nel corso del decennio precedente era rimasto molto poco, e fino al 1978, anno della nuova legge di programmazione, poco e nulla si fece per la promozione dello sviluppo industriale; la crisi petrolifera del 1973 aveva nel frattempo compromesso ulteriormente la struttura produttiva dell'industria siciliana creando fenomeni di crisi occupazionale e sociale molto accentuati. Erano gli stessi anni nei quali il PCI siciliano avrebbe presentato il Progetto Sicilia, al centro del quale stava l'obiettivo del superamento del degrado e dell'arretratezza dell'isola, quest'ultima avrebbe anche dovuto essere il tema fondamentale del convegno di Erice del 1974, nel quale si sarebbe dovuto compiere un bilancio dei venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno, che si avviava, con la legge n. 183, ad archiviare l'esperienza meridionalista. Nel 1970 sarebbe stato pubblicato il testo di Egvin Hytten e Marco, Marchioni su Gela, che avrebbe denunciato l'attuazione in Sicilia di «un'industrializzazione senza sviluppo», sottolineando che «non occorre essere un economista per capire che una moderna industria petrolchimica altamente automatizzata, e quindi a basso assorbimento di manodopera, per giunta appartenente ad un complesso industriale verticalizzato e autosufficiente, non poteva avere, per la sua stessa natura, degli effetti moltiplicativi più che marginali sul sistema produttivo della zona in cui veniva impiantata», ecco che Gela, Augusta, Priolo, Porto Empedocle, e poi Termini Imerese, sarebbero diventati casi di studio di stabilimenti industriali con un impressionante scarto tra le risorse economiche impiegate e il modesto effetto sull'occupazione, in un contesto, oltretutto, di grave danno ambientale. Bisognò aspettare il 1976 perché il ceto politico siciliano si rendesse conto della necessità improcrastinabile di una profonda riconversione industriale, ma, come sottolineò Giuseppe Giarrizzo, «all'epoca in nome dell'occupazione si difendeva tutto e tutti, si coonestavano, in attesa di superare l'emergenza, i prodotti più scandalosi dello spreco, soprattutto nel settore della meccanica, e la copertura politica - e legislativa - avallava operazioni finanziarie e creditizie avventuristiche, ecco che il ridursi delle risorse regionali non produsse intese sulle priorità, ma tensioni politiche per la spartizione delle risorse disponibili, con il conseguente blocco delle principali opere infrastrutturali e degli investimenti per la promozione dell'industrializzazione». Il sostegno dei profili occupazionali, non accompagnato da un sostegno allo sviluppo complessivo, avrebbe avuto negli anni successivi due conseguenze negative: da un lato il forte rallentamento degli investimenti nelle tecnologie e nei macchinari, dall'altro l'incapacità dell'apparato industriale

siciliano di cogliere le opportunità di ammodernamento e riconversione necessari per una ripresa dello sviluppo economico, il tutto in una sostanziale assenza di un'adeguata politica per la promozione dello sviluppo industriale.

SECONDA PARTE
LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E GLI STRUMENTI
OPERATIVI

III. STRUMENTI E PERCORSI DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE

Pianificazione e programmazione economica: strumenti, organi e metodi attuativi; Gli anni Cinquanta: l'industrializzazione tra ispirazione meridionalista, tecnocrazia e politica; Gli anni Sessanta: la politica meridionalista all'interno della programmazione nazionale; L'inquadramento dell'intervento straordinario nella programmazione economica nazionale dalla legge 26 giugno 1965 n. 717 alla legge 6 ottobre 1971 n. 853

III.1 Pianificazione e programmazione economica: strumenti, organi e metodi attuativi

Il 1950 fu l'anno che segnò l'introduzione del concetto di "piano" nell'ordinamento italiano; la legge 10 agosto 1950 n. 646 aveva infatti affidato alle scelte del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno l'elaborazione di un «piano generale» per l'esecuzione di opere straordinarie entro un periodo di dieci anni, poi prorogato a dodici e successivamente a quindici anni, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Italia meridionale. Il termine "piano" indicava «una predisposizione ad una previsione di interventi con carattere di regolarità e di organicità, qualificata dalla straordinarietà e dall'aggiuntività degli interventi previsti rispetto a quelli che continuavano ad essere affidati alle Amministrazioni ordinarie»³⁷³. Il termine "piano" assunse chiaramente anche un'accezione più politica, soprattutto quando intendeva indicare una linea direttrice di politica economica da seguire allo scopo di ottenere determinati risultati, lo Schema Vanoni ne era un esempio, così come i piani quinquennali studiati ed attuati dalle Regioni a Statuto autonomo, prima fra tutte la Sicilia³⁷⁴, o i piani quadriennali di

³⁷³ Cfr. Comma 1°, 2° e 3° dell'articolo 1 della legge citata

³⁷⁴ Cfr. PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (a cura di), *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*, Palermo, Editrice Renna, 1956.

investimento degli enti a partecipazione statale come ENI ed IRI³⁷⁵. È evidente che la predisposizione preventiva di un piano contenga in sé una posizione che possiamo definire pre-giuridica e che rispecchia le valutazioni congiunturali e politiche; esso infatti finisce per rappresentare anche una modo per valutare l'adeguatezza e la rispondenza dei comportamenti e delle scelte politiche alle promesse e agli impegni assunti in precedenza³⁷⁶. La schematizzazione, a tratti estrema, era la diretta conseguenza di tale prospettiva, insieme a direttive di sviluppo economico «le quali avrebbero dovuto essere sempre formulate con la ponderazione ed il senso del limite che ogni serio impegno politico richiedeva per evitare deformate valutazioni della realtà e facili giudizi circa l'adeguatezza del consuntivo al preventivo»³⁷⁷. Le differenze tra i piani parziali e i piani totali andarono altresì valutate in base ai cambiamenti che si prefiggeva di apportare al mercato e allo sviluppo industriale, cui si aggiunsero le varianti dei piani indicativi, in grado di mostrare ai soggetti privati i siti in cui sarebbe convenuto investire e i piani obbligatori³⁷⁸. Possiamo dunque definire il piano come «lo strumento inteso a dare un sistema ai diversi soggetti economici considerati come unità coordinate di un tutto unico, allo scopo di raggiungere entro un periodo di tempo determinato o per mezzo della massima utilizzazione delle risorse possibili il massimo soddisfacimento dei bisogni della collettività. Nel senso che è implicita l'esigenza del coordinamento delle decisioni economiche ex ante sulla base di scelte politiche preliminari». Il termine “piano” ricorre frequentemente nel nostro ordinamento legislativo, anche se è bene precisare che manca una definizione unitaria della stessa nozione; il 3° comma dell'articolo 41 della Costituzione determina «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». La formula non prevede la necessaria elaborazione di un piano, eppure è bene sottolineare che nella sua discussione in Assemblea costituente fu dibattuta l'opportunità o meno di inserire il termine “piano”, ma esso fu giudicato

³⁷⁵ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 203-204.

³⁷⁶ Sul concetto di “piano” e sulle sue diverse qualificazioni si veda ad esempio VITO, Francesco, *L'economia a servizio dell'uomo: i nuovi orientamenti della politica economica e sociale*, Milano, Vita e pensiero stampa, 1961, 6a edizione.

³⁷⁷ A queste schematizzazioni, mosse da valutazioni politiche andrebbero affiancate le osservazioni e gli studi inerenti la natura e il contenuto dei piani economici collettivi e sui loro riflessi sui principi regolatori dell'economia, sulla loro diversificazione dai piani individuali, sui rapporti tra la pianificazione e la necessaria proprietà collettiva dei mezzi di produzione o la libertà di mercato.

³⁷⁸ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., p. 205.

un'inutile ripetizione dell'espressione "controlli", la quale già in sé comprendeva il senso di un intervento statale³⁷⁹. Il concetto di piano torna nell'articolo 13 dello Statuto sardo, nell'articolo 38 dello Statuto siciliano che obbliga lo Stato al versamento annuale di una somma alla Regione a titolo di solidarietà nazionale da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici e infrastrutture, infine negli articoli 1 e 7 della legge 26 novembre 1955 n. 1177 che aveva previsto degli interventi straordinari per la Calabria. Nella legislazione compaiono poi di frequente norme facenti riferimento ai cosiddetti «piani territoriali di coordinamento», ai «piani regolatori», ai piani regolatori particolareggiati», ai «piani di ricostruzione» ai «piani di esecuzione», altri esempi ci sono offerti dalla legge 2 giugno 1961 n. 454 che conteneva il piano quinquennale per l'agricoltura, o dai provvedimenti tesi ad incrementare l'occupazione operaia attraverso la costruzione di case per lavoratori e l'ammodernamento della rete ferroviaria, per finire col piano per la scuola o per le autostrade³⁸⁰. Questi sono stati legittimamente definiti come piani finanziari che puntavano a destinare un certo ammontare di risorse verso determinati settori pubblici, ecco perché, secondo molti, si dovrebbe parlare in questi casi piuttosto di piani infrastrutturali da finanziare³⁸¹. Dal 1948 in poi si sono registrati in Italia diversi esperimenti di pianificazione attuati attraverso la messa in opera di «piani pluriennali» in determinati settori o in determinate aree geografiche. Il piano di interventi per il Mezzogiorno si distinse da tutti gli esempi fatti finora innanzitutto per la sua intersettorialità e la natura circoscrizionale; esso comprese infatti sia una valutazione globale delle possibilità di intervento, e non possedeva tuttavia una qualificazione territoriale e amministrativa specifica tra quelle esistenti, al contrario andò ad agire su realtà territoriali non individuabili semplicemente in base a criteri amministrativi, quanto piuttosto a dati socio-economici quali il livello di sviluppo. Il concetto di piano deve comunque ritenersi valido ogni

³⁷⁹ Atti Assemblea Costituente, pp. 3934-3935. Si veda a riguardo la sentenza della Corte costituzionale 24 giugno 1961 n. 35, «Foro it.», I, 1961, p. 1051 in cui si afferma che «la programmazione economica in quanto limitatrice della libertà dell'iniziativa privata può essere compressa e ridotta a seguito di chiare e precise norme legislative anteriori alla sua concreta attuazione contenenti la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di essi, l'indicazione dei mezzi nonché la determinazione degli organi chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli. La surriferita decisione ha escluso la rilevanza della circostanza che l'articolo 41 si riferisca ad una semplice programmazione per la produzione in un settore economico ovvero ad una pianificazione più o meno estesa».

³⁸⁰ Leggi 17 agosto 1942, n. 1150, 27 ottobre 1951, n. 1402, 25 giugno 1965, n. 2359, 28 febbraio 1949, n. 43, 21 marzo 1958, n. 289 e Decreto legislativo 1° marzo 1945 n. 154.

³⁸¹ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 206-207.

qualvolta si intenda far riferimento ad uno «strumento che si concreta in una indicazione organica, non occasionale né sporadica di opere, di incentivi, di contributi, ai quali sono connessi atti volontari o dovuti di privati o di pubbliche autorità per il raggiungimento di determinati scopi di carattere generale, sempre economicamente valutabili quando siano diretti anche al perseguimento di finalità sociali: in tal caso gli interventi considerati saranno più o meno giustificabili sotto l'aspetto economico, ma tale circostanza non vale a togliere alla previsione il carattere di piano»³⁸². Uno dei dubbi che potrebbero sorgere riguarda la corrispondenza tra la norma che ha organicamente avviato la politica di intervento straordinario nel Mezzogiorno e il concetto di pianificazione economica così come concepita dalle fonti legislative citate; si tratta di chiarire in che modo il piano degli interventi straordinari predisposto si è inserito nel quadro generale assumendo una caratterizzazione autonoma e specifica. La complessità degli interventi facenti parte del piano sembrerebbe la prima caratteristica che emerge da un esame del complesso delle azioni messe in campo; essi compresero interventi infrastrutturali per gli acquedotti, per il turismo, per l'agricoltura, per la preparazione professionale e la qualificazione della forza lavoro, per l'edilizia scolastica, le opere ferroviarie e aeroportuali, per i contributi all'artigianato e alla pesca fino agli investimenti per lo sviluppo industriale. Ad un esame più dettagliato «appare evidente che questi interventi non furono intesi esclusivamente al finanziamento al sostegno di iniziative private. Siamo piuttosto in presenza di un piano a carattere misto, in cui la valutazione delle opere pubbliche da eseguire era sorretta da criteri di comparazione produttivistica per la scelta di esse, sia in se stesse sia per l'effetto che potevano spiegare nel sollecitare iniziative nel settore dell'agricoltura, nel settore dell'industria e in quello delle attività terziarie. Circa le opere pubbliche ed i settori ad esse afferenti il piano non poteva che essere l'espressione di una scelta politica»³⁸³. Nei confronti delle iniziative di tipo privato il piano si caratterizzava invece per la non coattività, le decisioni rimanevano infatti rimesse alle valutazioni dei soggetti interessati, mentre i soggetti pubblici avrebbero esercitato una «potestà di indirizzo» utile a definire la localizzazione e la qualità dei singoli interventi. Dal punto di vista strettamente giuridico possiamo definire il piano – e con esso la programmazione o la pianificazione – come un «procedimento composto», ovvero come un

³⁸² Ivi, pp. 208-209.

³⁸³ Ivi, pp. 210-211.

«procedimento di procedimenti» che si esplica nella messa in atto di strumenti quali le concessioni, le agevolazioni, le autorizzazioni che si susseguono secondo un procedimento gerarchico basato sulla maggiore o minore urgenza dei singoli atti e della rigidità degli stessi. Come sottolinea Gabriele Pescatore «l'unità del disegno operativo che collega i vari procedimenti giuridicamente costituisce tra essi nulla più che semplici presupposizioni o condizioni di efficacia: in tanto il procedimento implicato si realizza in quanto si perfezioni il procedimento implicante, oppure in tanto il provvedimento acquista o conserva efficacia in quanto un altro procedimento si perfezioni»³⁸⁴. Un esame attento della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno evidenzia come «essa predisponga gli obiettivi da perseguire, gli strumenti attraverso i quali raggiungerli, le prescrizioni da osservare, nell'attuazione dell'intervento, e come prescinda, almeno nella parte peculiare dei suoi comandi, dalla considerazione dei riflessi della pianificazione sui soggetti destinatari degli atti individuati come autorizzatori, concessori e ablatori». L'unità del disegno operativo ha rappresentato piuttosto «il presupposto per l'esercizio di un'attività dovuta (la programmazione) che certamente non è condizione di efficacia dell'atto collegato (programma) che, come si vedrà, abbisogna soltanto e per taluni riflessi, di un intervento estraneo alla sua fase costitutiva in quanto rimesso all'organo politico di controllo». L'inquadramento giuridico andrebbe piuttosto riferito al piano in sé, ovvero alle sue caratteristiche fondamentali e alle sue connessioni con l'attività amministrativa dello Stato; quando si definisce l'attività di pianificazione, un'attività di «alta amministrazione» si intende proprio sottolineare la natura intrinseca del piano come strumento di esplicazione di atti amministrativi. Ed è proprio tale natura a determinare un altro elemento caratterizzante del piano; ovvero l'ampio spazio lasciato – volutamente o meno – dal legislatore alla discrezionalità dei poteri pubblici, specie locali, nella messa in atto del piano stesso³⁸⁵.

Un elemento che possiamo considerare intrinseco alla natura stessa del concetto di piano è la “normatività” dell'atto; intendiamo «il governo di situazioni considerate nel momento prescrittivo per la definizione degli interventi da attuare, riguardanti nel loro carattere di strumenti diretti a soddisfare pubbliche esigenze e non ancora valutati, almeno direttamente nelle situazioni applicative». La

³⁸⁴ Cfr. anche PESCATORE, Gabriele, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, Roma, Failli, 1961.

³⁸⁵ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 212-213.

prescrittività sta ad indicare allora che il piano predispose ed espone direttive, indirizzi ed orientamenti; ovvero indica la linea di condotta che la pubblica Amministrazione intende seguire, e la conseguenza di tali indicazioni attiene alla sfera dell'amministrazione stessa che pone a se stessa dei limiti e degli obblighi. Il piano fissa determinazioni generali che intende attuare «nella loro idoneità» per contribuire al «progresso sociale ed economico» dell'area in questione³⁸⁶. Le determinazioni, chiaramente hanno come destinatari non solo la stessa amministrazione che è deputata ad attuare il piano, ma anche le altre amministrazioni pubbliche e gli enti locali che vengono interessati, e pur tuttavia è innegabile che da questi piani possono derivare degli effetti specifici attinenti alla sfera privata³⁸⁷. La strumentalità – altra caratteristica fondamentale del piano – è un elemento in stretta connessione con la normatività; essa implica la specificazione del complesso dei mezzi che si intendono utilizzare per raggiungere determinati obiettivi, definiti dal piano stesso, enunciandoli. «Rispetto a quei fini, l'atto si pone proprio come il mezzo che consente il passaggio dalla fase di previsione legislativa alla fase di programmazione e di attuazione». La disciplina legislativa nel caso specifico della pianificazione in Italia a partire dagli anni Cinquanta ha indicato, in maniera piuttosto generica, i settori di intervento, e le finalità che l'intervento stesso si prefiggeva, nell'ambito degli stessi settori poi e dei limiti da essi posti il piano obbligava a determinate scelte che - come ci sottolinea Gabriele Pescatore - «dovevano essere sorrette dalla valutazione dell'*optimum* quanto al modo di tradurle in atto dalla considerazione della graduazione dei fini perseguiti e dell'esigenza d'un armonico coordinamento sia d'essi fini tra loro, sia dei rapporti tra l'iniziativa pubblica e l'iniziativa privata, per cui andava delimitata la sfera e la proporzione di questi due tipi di interventi ed i mezzi idonei, affinché in tale proporzione potessero realizzarsi». La strumentalità andrebbe quindi intesa come «specificazione dei fini della legge con la predeterminazione dei conseguenti obiettivi senza che per altro siano posti in essere atti applicativi esterni intesi a raggiungere direttamente quei fini». Da questo punto di vista la strumentalità del piano può anche essere vista come una qualificazione della normatività, soprattutto per la sua funzione di specificazione e di individuazione degli obiettivi in relazione al fine definito dalla legge; rispetto a questa il piano può infatti essere considerato come lo strumento

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ Ivi, pp. 214-215.

normativo di attuazione, e allo stesso tempo si configura come l'atto amministrativo che meglio precisa e affida tale compito ai soggetti attuatori del piano stesso. L'organicità è invece l'elemento che favorisce, per gli interventi previsti dal piano, un'attuazione coordinata e connessa ai fini da perseguire; in tale prospettiva gli obiettivi proposti dal piano «avrebbero dovuto essere coordinati tra loro e obbedire all'esigenza di non riferirsi a visioni frammentarie, ma di affrontare una data realtà, unitariamente e globalmente considerata³⁸⁸, da ciò ne derivava l'esigenza che la materia oggetto di pianificazione fosse inquadrata nell'ambito di un'attività unitaria diretta a regolare situazioni complesse nelle quali, accanto all'attività coordinatrice interna, inerente all'organizzazione delle direttive del piano, si ponesse l'imperativo del coordinamento di questa attività con le attività connesse e interferenti, svolte da soggetti operanti al di fuori del piano e necessariamente con questo integrabili». L'integrazione risultava in questa prospettiva come dimensione necessaria ma non sufficiente, proprio sotto l'aspetto normativo, affinché venissero definite in modo chiaro le linee generali degli interventi, da cui il piano si sarebbe caratterizzato come atto coordinato in sé e coordinabile al di fuori di sé, elemento questo esplicitamente richiamato e rivendicato sempre all'articolo 1 della legge n. 646 del 1950³⁸⁹. Inevitabilmente il piano si contraddistingue anche per la sua "territorialità", da intendere come luogo specifico in cui e per il quale previsioni, orientamenti e le stesse finalità sono concepiti e messi in atto; in questa prospettiva il piano contiene in sé il concetto di territorialità, imposto dalle previsioni di legge che costantemente delimitano una precisa zona di intervento. Piani regolatori, piani di bonifica, piani legislativi specifici, come quelli per la Sardegna e la Calabria, fino agli stessi piani di sviluppo industriale sono tutti esempi di delimitazione di una zona territoriale, diretta conseguenza del fatto che i suddetti piani sono sempre tesi al raggiungimento di determinati obiettivi, riferiti sempre e principalmente a particolari e specifiche aree del territorio che necessitano di miglioramenti sotto il profilo ambientale, e dei sistemi infrastrutturali e di produzione³⁹⁰. In qualche modo possiamo allora definire il Piano per il Mezzogiorno come un piano regionale, o «macroregionale» se vogliamo, intendendo il termine regionale in contrapposizione a nazionale. Se

³⁸⁸ Cfr. Articolo 1, 2° comma della legge 10 agosto 1950, n. 646.

³⁸⁹ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 216-217.

³⁹⁰ Ivi, pp. 218-219.

invece si desidera dare al termine una precisa connotazione giuridico-amministrativa allora il piano potrebbe e dovrebbe definirsi come «superegionale», non solo per l'estensione territoriale interessata ma anche per la globalità degli orientamenti, delle visioni generali e per le previsioni che investono e interessano una zona unitaria comprendente al proprio interno diverse realtà regionali³⁹¹. Il piano rende poi implicite e obbligatorie una serie di procedure amministrative che «imponendo comportamenti che per esplicarsi presuppongono la sua esistenza in forza della quale vengono ad assumere il carattere di atti dovuti». La temporaneità, che si configura come caratteristica non costante del piano, contraddistinse il piano straordinario per il Mezzogiorno, temporaneo risultava anche il piano di bonifica, destinato a cessare automaticamente con la fine della bonifica stessa, così come il piano di predisposizione infrastrutturale delle aree sottosviluppate, tutti oggetti di appositi atti amministrativi.

Il Piano per il Mezzogiorno nello specifico poi assunse caratteri del tutto peculiari, esso ha assunto quella che potremmo definire come una «fisionomia mista, risultante da un complesso organico di opere pubbliche, in parte da stimoli ed incentivi offerti alla pubblica e privata iniziativa nei settori agricolo, industriale e dei servizi». Sui settori di intervento il piano si presentò rigido per quanto riguardava la definizione degli ambiti da far rientrare negli stessi, allo stesso tempo non fu permesso alle istituzioni politiche né tantomeno alle amministrazioni pubbliche di incidere sugli obiettivi finali, si mostrò tuttavia elastico nella selezione dei settori considerati e nei rapporti tra gli stessi. A dispetto della rigidità nella classificazione e definizione dei settori il piano non concerne invece obiettivi vincolanti «poiché è rimesso alla discrezionalità dell'organo che è preposto alla formulazione di selezionare quelli tra essi da realizzare, le quantità della realizzazione nonché l'equilibrio tra i diversi obiettivi». Dunque il legislatore definisce delle indicazioni che il piano traduce in entità realizzabili: il piano in questo senso specifica il precetto legislativo, qui risiede una delle caratteristiche fondamentali, la sua strumentalità. Sul versante della redazione del piano la potestà di «deliberazione», come definita dall'articolo 3 della legge 22 marzo 1952, n. 166, e dunque di formulazione del piano, spetta agli organi politici, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno innanzitutto³⁹²,

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² Articolo 4 della legge n. 646 del 1950.

che è espressione del Gabinetto composto dai Ministri interessati alle materie facenti parte dei progetti di intervento o devolute in via straordinaria alla Cassa per il Mezzogiorno o comunque connesse a quelle di sua competenza. Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro da lui designato, ha in sé tutti i connotati politici per venire identificato come emanazione della politica economica del Governo stesso nelle persone dei Ministri che occupano i dicasteri interessati dal piano. Il concepimento, la gestione e la conduzione del piano nel suo complesso stavano in capo ad un organo che era espressione di una maggioranza politica, e la finalità politica si desumeva anche dal già citato 1° comma dell'articolo 1 della legge n. 646/1950 quando si sottolineava la necessità di perseguire «il progresso economico e sociale dell'Italia meridionale»³⁹³. Esempio emblematico del lavoro di programmazione è rappresentato dall'intervento del Comitato previsto dalla legge n. 1408 del 1961 relativo al programma straordinario per favorire lo sviluppo in Sardegna, il cui articolo 1 incaricava il Comitato dei Ministri di «formulare, con il concorso della Regione autonoma della Sardegna, un programma straordinario di interventi da attuarsi entro un periodo di quindici anni»³⁹⁴. L'utilizzo del termine “programma” anziché di quello, già acquisito dal lessico legislativo di “piano” costituiva un mutamento non semplicemente formale; esso impediva infatti di riferirsi a quella precisa differenziazione, presente all'articolo 13 dello stesso Statuto sardo, in base alla quale «allo Stato con il concorso della Regione era determinato disporre un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola». La mancanza di una precisazione dell'atto fondamentale dell'intervento straordinario spiega in parte la poco chiara norma dell'articolo 5 dello schema che disponeva il coordinamento dei programmi predisposti dalla Cassa per il Mezzogiorno e dai Ministeri competenti, là dove si assumeva l'accezione del termine “programma” secondo il suo significato specifico che designava l'insieme degli atti che costituivano i documenti fondamentali indicativi dei settori e della qualità degli interventi da attuare nell'ambito del piano. È questo un caso – ne incontreremo altri – per il quale la chiarificazione del coordinamento della programmazione fra livello locale e nazionale sarebbe stata opportuna poiché, come ebbe modo di sottolineare Gabriele Pescatore, «se in adempimento dell'articolo 13 dello Statuto speciale lo Stato è chiamato a disporre col concorso della Regione un piano

³⁹³ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 220-221.

³⁹⁴ Ivi, pp. 222-224.

organico, tale norma non è applicabile nel caso dei programmi i quali, svolgendo le linee del piano in aderenza ad esso, possono essere realizzati prescindendo da quel concorso sia l'organo di programmazione e di esecuzione la Regione o un ente diverso»³⁹⁵. L'insieme di queste formule utilizzate evidenzia la posizione di preminenza del Comitato dei Ministri come organo pianificatore degli interventi straordinari del Mezzogiorno; i poteri e le facoltà assegnatigli non riscontravano limiti se non nelle prescrizioni presenti nella legge 10 agosto 1950 n. 646, con le aggiunte dei successivi provvedimenti. L'articolo 1, 3° comma della legge citata in realtà avrebbe potuto far sorgere dei dubbi quando si ribadiva che «restano fermi le attribuzioni e gli oneri dei Ministeri competenti per le opere straordinarie alle quali lo Stato provvede con carattere di generalità, al cui finanziamento viene fatto fronte mediante stanziamenti dei singoli stati di previsione dei Ministri suddetti». Questa norma intende chiaramente far riferimento non solo agli atti della pubblica amministrazione ma anche agli interventi che possiamo definire straordinari demandati ai soggetti e poteri pubblici, così come i piani di settore (della scuola, dell'agricoltura, di bonifica, delle autostrade etc.) che avrebbero dovuto riferirsi al Mezzogiorno in aggiunta all'intervento straordinario predisposto dalla Cassa³⁹⁶. È fondamentale riuscire a capire allora se il carattere dell'aggiuntività si dovesse ritenere come limite giuridico, se così è stato interpretato, al quale il Comitato dei Ministri doveva attenersi e dal quale – aspetto essenziale – potevano risultare per le Regioni a Statuto speciale delle aree giuridiche e delle pretese da tutelare e inalienabili. L'aggiuntività, secondo le indicazioni in nostro possesso, come dalla legislazione emanata e dalle letture fornite dalla letteratura specialistica, sarebbe da interpretare come «elemento giuridicamente non definibile sia per le qualità sia per la quantità degli interventi», e in effetti ad un esame ancor più particolareggiato risulta difficile se non impossibile stabilire con certezza quando possa definirsi aggiuntivo un intervento in materia ad esempio di viabilità, di edilizia scolastica, di bonifica, se le esigenze alle quali si intende provvedere andrebbero confrontate con situazioni temporali, geografiche, ambientali molto diverse e differenziate, soprattutto in un contesto di ampia discrezionalità affidata all'amministrazione pubblica. Possiamo concludere quindi che le norme sull'aggiuntività non ponevano di fatto alcun

³⁹⁵ Ivi, pp. 225-226.

³⁹⁶ Tale preoccupazione è chiarita anche dagli interventi messi in atto dal legislatore come la legge n. 1177/1955 sulla Calabria o dalla già citata legge contenente gli interventi per la rinascita della Sardegna.

limite giuridico reale nell'elaborazione del piano, e pur tuttavia il loro rispetto presupponeva una responsabilità politica connessa alla determinazione del Governo al momento della formulazione e della stesura dei bilanci del Comitato dei Ministri nell'esercizio del potere di redazione del piano straordinario e del coordinamento degli interventi straordinari e di quelli ordinari. «Il progresso economico e sociale dell'Italia meridionale», come indicato dall'articolo 1 della legge n. 646/1950, rimase sempre e comunque la finalità ultima e il criterio fondamentale per la selezione degli interventi stessi, ma da solo esso non poteva valere come elemento atto a valutare giuridicamente un'opera; in quel caso entrava in gioco la valutazione politica. Ciò era esattamente quanto disposto dall'articolo 23 della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno quando si stabiliva che il Presidente del Comitato dei Ministri fosse responsabile innanzi al Parlamento per l'attività del Comitato stesso, che era nel suo nucleo primario soprattutto attività di pianificazione e coordinamento degli interventi³⁹⁷. Un ulteriore passo in avanti ci porta a considerare la potestà di intervento successivo alla formazione del piano; in questo senso è necessario analizzare gli spazi di intervento delle autorità pubbliche nel modificare o revocare parte o l'intero piano. È condivisibile la tesi che vede nel Comitato l'unico organo atto alla revoca o alla modifica del piano con le stesse modalità adottate per la formulazione dello stesso, tale lettura troverebbe conferma nel comma 3° dell'articolo 7 della legge n. 1177/1955 sulla Calabria, in base al quale per «eventuali modifiche al piano regolatore di massima deve essere adottata la stessa procedura prescritta per la formulazione e l'approvazione del piano stesso, ancorché il Comitato dei Ministri vi abbia partecipazione più in veste di organo di controllo che con poteri di Amministrazione attiva». La norma prevedeva sia la revoca sia la modifica da parte del Comitato dei Ministri d'intesa con la Cassa, «giustificate dalla necessità di adeguare il piano alle esigenze determinate dalla sua applicazione, nonché dalla maggiore puntualizzazione degli obiettivi e dalla gradualità di esecuzione degli stessi». È bene però precisare che l'intervento della Cassa per le modifiche del piano non era richiesto dalla legge e difficilmente sarebbe stato ritenuto ammissibile tenuto conto del carattere politico inerente la formulazione e alle modifiche del piano³⁹⁸. Unico limite che poteva darsi al potere del Comitato dei

³⁹⁷ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 227-228.

³⁹⁸ I settori nei quali si è maggiormente verificata l'attività derogatoria e di modifica del piano rispetto alle originarie impostazioni comprendono le sistemazioni montane, l'individuazione

Ministri era quello di revocare o modificare il piano tenendo conto degli interventi già in atto, oggetto della programmazione della Cassa per il Mezzogiorno. In tal caso la Cassa avrebbe avuto il compito di provvedere a revocare o modificare i programmi e tale intervento avrebbe rappresentato un presupposto di legittimità del provvedimento di revoca o modifica del piano. Nell'esperienza reale si è constatato come il Comitato dei Ministri abbia esercitato la facoltà di modifica del piano sostanzialmente d'accordo con gli enti interessati o destinatari degli interventi e sempre comunque con la preventiva adesione della Cassa. Altro peso ebbe invece quello che possiamo definire come un potere di integrazione del piano attraverso la potestà di pianificazione delle opere, anche se, come appare evidente dalla norma presente nel comma 3° dell'articolo 7 della legge per la Calabria l'attività del Comitato dei Ministri appare condizionata dalle iniziative della Cassa³⁹⁹. Dal quadro analizzato finora emerge un organo, il Comitato dei Ministri, che svolse un ruolo primario di guida del processo di intervento per lo sviluppo economico-industriale del meridione d'Italia; il suo ruolo di «organismo pianificatore per eccellenza», ma anche di strumento direttivo e coordinatore delle politiche meridionaliste, conferì allo stesso una responsabilità politica di primo piano nell'attuazione e nel conseguimento degli obiettivi prefissati. Come ebbe modo di sottolineare Gabriele Pescatore «questa fu la ragione della responsabilità politica del Presidente del Comitato dei Ministri innanzi al Parlamento⁴⁰⁰. Il complesso delle attribuzioni del Comitato dei Ministri via via previste dalle leggi successive a quella del 1950, si è svolto normalmente in questa linea anche nei casi in cui tale organo è stato legittimato a talune attività amministrative concrete che talora hanno condizionato la stessa possibilità di intervento dell'organo di attuazione del piano»⁴⁰¹. È il caso dell'autorizzazione alla Cassa all'assunzione di partecipazioni in enti o a costituirne altri per la realizzazione di opere di interesse turistico o industriale e commerciale dei prodotti agricoli⁴⁰² o per la preparazione professionale⁴⁰³; lo stesso doveva avvenire quando il legislatore disponeva l'estensione del campo operativo della Cassa⁴⁰⁴ o quando la stessa veniva

dei comprensori di bonifica montani e valliva, il settore acquedottistico e della viabilità e gli interventi qualitativi e quantitativi nei settori industriali.

³⁹⁹ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 229-231.

⁴⁰⁰ Articolo 23 della legge n. 646/1950.

⁴⁰¹ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 232-233.

⁴⁰² Articolo 7, legge n. 646/1950.

⁴⁰³ Articolo 1, legge 18 luglio 1959, n. 555.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

legittimata ad interventi per l'esecuzione di opere di competenza di enti locali in centri di particolare interesse turistico, paesaggistico, culturale o ad interventi nel settore artigianale. Il Parlamento nel momento in cui dispose l'estensione dei settori di intervento della Cassa seguì un criterio diverso rispetto a quanto indicato nell'articolo 1 della legge 646/1950, la quale individuava automaticamente, e in modo preciso, i settori stessi, ma con le norme cui si faceva riferimento i nuovi settori di intervento venivano definiti con il ricorso ad un atto di autorizzazione del Comitato dei Ministri. L'autorizzazione di fatto rivestiva quindi la funzione di spostare dalla legge all'atto amministrativo del Comitato l'individuazione dei nuovi settori di intervento ma, avendo la legge attribuito al Comitato la scelta di quelli da inserire nel piano, la posizione sostanziale dell'organo politico non risultava in alcun modo diversa, anzi ne sarebbe risultata accentuata e rafforzata la titolarità della Cassa ad operare gli interventi necessari, quando infatti il Comitato autorizzava la Cassa ad operare in determinati settori di fatto le consentiva di attuare un potere di intervento già suo, legittimandone l'agire. Connessa a tali analisi era poi l'attività inerente la facoltà di intervento del Comitato nei confronti dell'utilizzazione e della misura del credito e dei relativi interessi⁴⁰⁵: «l'aumento del fondo di dotazione dell'ISVEIMER, dell'IRFIS, della CIS, la determinazione delle località, delle caratteristiche delle piccole e medie industrie che possono fruire dei contributi industriali⁴⁰⁶ la cui ultima attribuzione andrebbe considerata come determinativa dei criteri di applicazione degli interventi nel settore dell'industrializzazione»⁴⁰⁷. Altre facoltà sembravano invece spostare l'attività del Comitato dei Ministri a funzioni più specificatamente pianificatrici e di vigilanza sulla Cassa; ad esempio quelle relative alla determinazione dell'ammontare complessivo del contributo da stanziare per le piccole e medie imprese che si sarebbero create nel Mezzogiorno⁴⁰⁸, tale deviazione non sembrava comunque incidere sulla posizione istituzionale del Comitato dei Ministri e non lo avrebbe spinto a configurarsi come organo di amministrazione ordinaria⁴⁰⁹. La

⁴⁰⁵ Cfr. l'articolo 19 della legge 11 aprile 1953, n. 298.

⁴⁰⁶ Cfr. l'articolo 18 della legge 29 luglio 1957, n. 634, poi modificato dagli articoli 3 e 4 della legge 555/1959.

⁴⁰⁷ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 234-235.

⁴⁰⁸ Cfr. il 2° comma dell'articolo 18 della legge 29 luglio 1957, n. 634.

⁴⁰⁹ Si veda BACHELET, Vittorio, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 94 e ss. in cui si parla di vere e proprie funzioni di amministrazione attiva, esercitate con l'emanazione di provvedimenti amministrativi generali. Mentre secondo Gabriele Pescatore non sarebbe condivisibile la tesi in base alla quale le

predisposizione del piano nei confronti dei soggetti privati aveva senza dubbio dei riflessi positivi; essa contribuiva infatti a delimitare in modo oggettivo e in una precisa cornice legislativa le iniziative dei poteri pubblici rispetto ai cittadini e alla sfera privata, in tal senso la determinazione di un'area di sviluppo industriale, con le iniziative ad essa connesse, significava definire un quadro di opere da eseguire e quali dovevano essere gli oneri per i vari soggetti interessati. Il piano quindi, specificando gli oggetti stessi dell'intervento straordinario fissava inevitabilmente le linee dell'azione sia pubblica che privata qualificandola dal punto di vista quantitativo e qualitativo. L'individuazione delle «aree di sviluppo industriale», e quindi dei nuclei di industrializzazione, non solo ha tracciato in questo modo le linee concrete di attuazione delle norme, ma ha anche fissato elementi che toccavano anche i privati, per i quali si individuavano zone e siti nei quali l'insediamento industriale poteva aver luogo nelle migliori e più favorevoli condizioni ambientali⁴¹⁰. Nei confronti dei privati il piano «esplicando la sua funzione di selezione degli obiettivi e dei mezzi per realizzarli, delimitando i suoi oggetti, delimitava e condizionava l'attività di essi, e i privati anche rispetto a questa funzione ricognitiva del piano non erano sprovvisti di interesse, se non altro per la comunicazione che ad essi ne veniva, della condotta che l'amministrazione intendeva seguire delle opere che sarebbero state realizzate anche ai fini del controllo sulla loro buona esecuzione»⁴¹¹. L'articolo 2 della stessa legge 646/1950 attribuì alla Cassa per il Mezzogiorno al fine di realizzare opere di interesse pubblico nell'Italia meridionale il compito di formulare dei programmi di finanziamento e di esecuzione delle opere»; la prima evidente funzione assegnata alla Cassa era rappresentata proprio dalla programmazione, essa in tal senso costituiva il compito istituzionale e contemporaneamente la stessa ragion d'essere dell'ente, non a caso sempre all'articolo 2 si sottolineava la strumentalità dell'ente «costituito per le opere straordinarie». In questo senso è del tutto intuitivo come «la finalità istituzionale dell'ente si identificasse proprio con questo compito, primario e condizionante tutti gli altri, il finanziamento e l'esecuzione delle opere erano infatti, chiaramente, subordinati alla predisposizione dei programmi». Senza dubbio l'aver introdotto la programmazione annuale come elemento

attribuzioni del Comitato trascenderebbero la fase della semplice programmazione per passare a quelle della realizzazione delle opere.

⁴¹⁰ Cfr. Circolare 7 ottobre 1959, n. 21354, Circolare 8 giugno 1960, n. 5621 e gli articoli 18-23 della legge 29 luglio 1957, n. 634, integrati dalla legge 18 luglio 1959, n. 555.

⁴¹¹ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 236-238.

fondamentale del piano quindicennale degli interventi rappresentò, insieme alle caratteristiche ricordate, probabilmente uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti e originali, propri della straordinarietà delle politiche di intervento per il Mezzogiorno d'Italia. Si pose ovviamente da subito il problema del coordinamento dei programmi con le iniziative dei singoli Ministeri, e fu prevista anche la possibilità che i programmi, «redatti sulla base della previsione della somma assegnata all'ente sui fondi della sua dotazione, potessero comprendere, in virtù dell'articolo 6 della stessa legge, opere per importi superiori ai corrispondenti esercizi, fronteggiandosi l'eccedenza con le operazioni finanziarie previste dalla legge, e comunicato dal Comitato dei Ministri al Parlamento»⁴¹².

Intendiamo per «programmazione in senso formale» l'elaborazione del programma, ovvero la redazione del documento che contiene le opere e le relative spese per farvi fronte, a ciò possiamo affiancare anche la nozione di «programma in senso sostanziale» che farebbe invece riferimento al concetto di «complessi organici»⁴¹³ intesi come le opere oggetto del piano e da inserire nello stesso. Ne risulta in questo modo una direzione sostanziale inerente il contenuto della programmazione e che investe direttamente la natura delle opere inserite: «esse infatti per constare di una pluralità armonicamente disegnata, in linea economica, tecnica e amministrativa, sono in condizione di realizzare, nel più completo dei modi, la finalità del progresso economico e sociale, posta all'articolo 1 come scopo dell'intervento straordinario»⁴¹⁴. I riferimenti ai «complessi organici» rappresentavano una precisa direttiva impartita dal legislatore all'ente deputato alla programmazione, la Cassa per il Mezzogiorno, nel momento dell'attuazione della scelta degli interventi «i quali» - ebbe modo di precisare Gabriele Pescatore - «anche per specifiche disposizioni di talune delle leggi istituzionali che li regolano, debbono essere assistiti da un connaturale carattere di organicità»; era chiaro il riferimento alla legge di bonifica integrale⁴¹⁵ che, predisponendo un piano di opere pubbliche da realizzare e per delineare interventi secondo una logica che partiva dal pubblico interesse, finiva per investire la sfera privata ed i soggetti ad essa legati. È certo che la legge istitutiva della Cassa fissò un preciso indirizzo da seguire nello stabilire gli interventi facenti riferimento ad altri settori meno inclini ad essere inclusi in una classificazione organica; gli interventi in

⁴¹² Ivi, pp. 239-240.

⁴¹³ Comma 2° dell'articolo 1 delle legge 646/1950.

⁴¹⁴ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., p. 241.

⁴¹⁵ Testo Unico 13 febbraio 1933, n. 215.

materia di industrializzazione ne erano un esempio, soprattutto quando la Cassa cominciò ad adottare la pratica dell'intervento indiretto tramite finanziamenti concessi per il tramite di appositi istituti o attraverso interventi diretti volti alla costituzione o all'ammodernamento degli impianti. Il criterio dell'organicità quindi, come ricordato, grazie alla legge n. 634/1957 e alle integrazioni intervenute con la legge n. 555 del 18 luglio 1959, fu favorito dalla possibilità di promuovere la concentrazione di iniziative industriali in determinate aree, anche con l'apporto di nuove opere pubbliche e infrastrutture. Ebbe parimenti un peso rilevante la parte delle norme contenute nella legge n. 555/1959 che prevedeva l'estensione del concetto di opera pubblica da realizzare dalla Cassa nelle cosiddette aree di sviluppo industriale attraverso «appositi piani regolatori di zona volti a determinare le linee generali dell'insediamento industriale con gli effetti del piano territoriale di coordinamento previsto dalla legge 17 agosto 1942, n.1942»; l'articolo 9 della legge n. 555, nel dettaglio, stabilì la possibilità di finanziare le imprese che operavano nelle suddette aree, nel caso fosse stato costituito un consorzio, anche se si fosse trattato di località con una popolazione superiore ai 75.000 abitanti, normalmente non comprese fra le possibili beneficiarie⁴¹⁶. L'analisi di tutti questi aspetti teorici compiuta finora fa emergere un dato sostanziale che ha caratterizzato la programmazione: essa si è configurata come «l'attività amministrativa, diretta ad individuare i complessi organici da realizzare, annualmente, nei settori posti dall'articolo 1 della legge come oggetto dell'intervento della Cassa»⁴¹⁷. Il piano rappresentava, in questa prospettiva, la previsione globale degli interventi che, entro la cornice legislativa fornita, ci si proponeva di attuare attraverso l'esecuzione di alcune opere straordinarie: la programmazione, che rappresentava in tal senso la spinta elaborativa del primo si configurava innanzitutto come «delimitazione cronologica del piano», essa infatti

⁴¹⁶ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., p. 242.

⁴¹⁷ «All'esigenza di una programmazione organica» - ci ricorda Gabriele Pescatore - «sembra ispirarsi la legge 2 giugno 1961, n. 454 sul piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura. È da rilevare peraltro la differenza esistente tra il sistema di programmazione posto da questa legge e quello seguito per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno: i quali ultimi nel quadro del piano, si svolgono sulla base di programmi annuali, aventi le già segnalate caratteristiche. Il piano per l'agricoltura prevede programmati interventi i quali peraltro non sono cronologicamente delimitati entro il periodo annuale né sono prescritti criteri sostanziali a base di tale programmazione. La legge prevede, infatti che i programmati interventi si effettuino in relazione alle finalità del piano ed in conformità delle direttive e dei criteri che saranno determinati dal Ministro per l'Agricoltura e per le foreste, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (articoli 2 e 31, legge 2 giugno 1961, n. 654) e che potranno essere annualmente riesaminati».

individuava entro un certo lasso di tempo⁴¹⁸, e posizionandoli in base ad un ordine gerarchico, gli interventi da effettuare. Anche in questo caso entrava in gioco il criterio del complesso organico, la scelta e la graduazione delle scelte nell'ambito della previsione specifica delle opere da eseguire avrebbero dovuto ispirarsi ai criteri di progressività e di consequenzialità, caratteristiche che il complesso organico comportava. Il programma costituiva poi «il mezzo di specificazione degli obiettivi di piano», mentre infatti in questo gli obiettivi erano valutati in base al grado di attuabilità, nel programma invece questi erano assunti come «entità individuate», ed era proprio attraverso l'individuazione e la precisazione degli obiettivi che gli orientamenti di politica economica si traducevano in atti amministrativi, soltanto tramite l'attività di programmazione infatti era possibile per l'organo o l'ente amministrativo procedere alla definizione dell'opera e all'approvazione delle misure necessarie, cosicché da un lato il piano rappresentava un presupposto del programma, dall'altro il programma si poneva come strumento di attuazione del piano stesso e, di fatto, come atto dovuto, anche in funzione dell'espletamento delle competenze proprie del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, fra le quali quella del coordinamento fra Cassa e amministrazioni ordinarie. L'articolo 4 della legge n. 646/1950 infatti, prevedeva che «la Cassa inviasse al Comitato il programma annuale delle opere da eseguire affinché il Comitato stesso potesse coordinare i programmi ministeriali con quelli della Cassa e potesse adottare le necessarie decisioni finali inerenti il coordinamento»; la formulazione del programma da parte della Cassa era inoltre il passaggio che consentiva al legislatore l'esame, e il controllo, del modo con cui gli interventi venivano portati avanti. In tal senso il programma costituiva il documento che «individuava e regolava in modo specifico e concreto gli obiettivi che la Cassa poteva realizzare entro il periodo di tempo cui l'atto-programma si riferiva», fermo restando che «la programmazione legittimava gli organi amministrativi della cassa ad approvare e a far eseguire le opere individuate nel programma, ma non comportava, in mancanza del resto di una specifica norma in tal senso, che le opere previste fossero approvate nel periodo di validità del programma e fossero nello stesso periodo eseguite o avviate all'esecuzione»⁴¹⁹. Il programma avrebbe potuto essere definito discrezionale quanto al contenuto, in

⁴¹⁸ Solitamente l'esercizio finanziario annuale.

⁴¹⁹ Tali attività, è bene precisare, sono rimesse alla discrezionalità degli organi amministrativi che ne rispondono sotto l'aspetto della qualità delle azioni intraprese, senza però che ciò possa comportare decadenza del potere di provvedere successivamente e senza che ne derivi una qualche preclusione in merito alle scelte e al coordinamento delle azioni.

linea con quanto prestabilito dagli obiettivi fissati dal piano generale, formulato dal Comitato dei Ministri; la discrezionalità investiva in primo luogo la selezione qualitativa degli obiettivi, la tempistica della loro realizzazione e l'entità stessa delle previsioni, ma anche la specificazione delle singole opere, l'armonizzazione e l'equilibrio dei diversi settori di intervento. Anche in questo caso, emergeva il ruolo della Cassa come ente deputato alla programmazione, ovvero «come strumento che concludeva un ciclo il quale muoveva dalla legge con la prefissione degli obiettivi, dei termini e degli scopi degli interventi e toccava al Comitato dei Ministri, cui spettava l'elaborazione del piano degli interventi stessi, nel quale si stabiliva la linea fondamentale e determinante della programmazione che era la fase esecutiva della pianificazione: attività che consentiva il passaggio dalle previsioni astratte della norma all'attuazione concreta delle opere». Condivisibile allora la visione in base alla quale la Cassa risultava «l'ente programmatore per legge», cioè il soggetto obbligato a formulare un programma, o un complesso di programmi organici che fungevano da presupposto operativo degli interventi veri e propri o ancor meglio, «come condizione di legittimità degli interventi stessi»⁴²⁰. Se da un lato si era quindi fatta avanti nel corso degli anni di programmazione da parte della Cassa la tesi di Massimo Giannini in base alla quale in un ordinamento con una moderna struttura amministrativa, come quello italiano, un ente come la Cassa per il Mezzogiorno sarebbe risultato, o sarebbe dovuto risultare, superfluo data la sua natura di organismo esecutivo di direttive politiche e amministrative di un organo costituzionale come il Comitato dei Ministri, allo stesso tempo una lettura diversa e opposta, quella di Gabriele Pescatore, tendeva invece a sottolineare l'importanza della funzione programmatrice della stessa Cassa, giudicata qualificante, poiché «da essa ne derivava che l'ente non era soltanto organo con funzione ausiliaria del Comitato dei Ministri per quanto concerne l'approntamento dei dati di valutazione, ma che essa agiva con poteri deliberativi autonomi nella linea del piano, sulla base di attribuzioni istituzionali e con valutazioni programmatiche determinanti»⁴²¹. Il potere dispositivo della Cassa avrebbe investito quindi tutta l'impostazione degli interventi pubblici e privati rientranti nell'ambito del piano, e rispetto ad esso le funzioni di scelta sui lavori pubblici avrebbero costituito una zona importante ma

⁴²⁰ PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 243-244.

⁴²¹ Cfr. GIANNINI, Massimo Severo, «Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate», in *Gli aspetti sociali dello sviluppo economico*, Atti del Convegno italo-jugoslavo, Milano, 1961, pp. 107 e ss.

marginale, comunque non sufficiente a caratterizzare l'ente e il suo agire nella sua interezza⁴²². L'elaborazione del programma ovviamente produceva effetti anche all'interno dell'ente "Cassa per il Mezzogiorno" da un lato «ponendo le condizioni per l'approvazione dei progetti che si riferivano a singole opere» dall'altro «concretando l'obbligo di attuazione del programma stesso da parte della Cassa». In merito al primo aspetto l'attività di programmazione si era rivelata fondamentale; «se per ipotesi infatti un'opera di viabilità fosse stata compresa nel piano predisposto dal Comitato dei Ministri e la stessa non fosse stata inserita nel programma l'opera non avrebbe potuto essere deliberata dal Consiglio di amministrazione della Cassa poiché era il programma che recepiva la scelta politica e la rendeva operante sul piano amministrativo, in quanto la inseriva nel quadro degli interventi propri dell'istituto»; allo stesso modo possiamo però affermare che, nonostante gli spazi di autonomia e discrezionalità esistenti, qualora la Cassa avesse tentato di approvare un'opera che non fosse stata inserita nel piano, molto probabilmente questa sarebbe stata cassata o comunque sottoposta a verifica e valutazione del Comitato dei Ministri. Non rari furono i casi di inserimenti e integrazioni del piano con previsioni di singole opere opportune ma non deliberate nell'impostazione iniziale. Sul secondo aspetto invece è ben precisare che la formulazione del programma si traduceva per l'ente autore o "affidatario" del documento in un obbligo di rispetto e di esecuzione; l'opera preventivata doveva in tal senso essere eseguita nel periodo di attività d'ente, senza che fosse necessario che la tempistica di realizzazione dell'opera coincidesse col periodo di tempo cui faceva riferimento il programma. La mancanza, sia nel provvedimento legislativo che nel programma, di una precisa indicazione circa la realizzazione delle opere era emblematica a tal proposito, così come la mancanza di specifiche sanzioni in caso di mancata osservanza dei termini cui si faceva riferimento nel programma o dalla sottovalutata opportunità che vi fosse una costante valutazione tecnico-economica per l'impostazione previsionale⁴²³. Chiaramente l'attività di programmazione registrava dei riflessi anche sui soggetti interessati all'esecuzione delle opere; rispetto alle infrastrutture da realizzare, per le quali la Cassa non interveniva con una partecipazione diretta, infatti l'inclusione nel programma si verificava in base ad una valutazione delle opere fatta con i soggetti direttamente interessati all'esecuzione, non a caso nelle

⁴²² PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 245-246.

⁴²³ Ivi, pp. 247-248.

appendici dei diversi programmi annuali della Cassa troviamo la precisa indicazione delle opere, il settore di appartenenza e l'organo esecutore o curatore. Tale partecipazione è da considerarsi come la conseguenza di una sorta di autolimitazione che l'ente programmatore poneva a se stesso attraverso i suoi atti amministrativi, da ciò ne derivava l'obbligo di rispettare quanto prescritto con i suddetti atti in merito alla partecipazione preliminare degli strumenti esecutivi in sede di valutazione del programma. Il coinvolgimento degli organi esecutori quindi sarebbe risultato necessario in una prospettiva di modifica del programma delle opere; ancor di più nel caso degli enti come le Regioni a Statuto speciale, che in base all'articolo 25 della legge istitutiva della Cassa «intervengono nel procedimento di programmazione per attuare “un'intesa” con la Cassa stessa, relativamente alla parte del programma concernente le opere da eseguirsi nel proprio territorio»⁴²⁴. La formazione dei programmi relativi alle Regioni a Statuto speciale poneva degli spunti ulteriori di analisi: l'articolo 25 della legge 646/1950, poi modificato dall'articolo 42 della legge n. 634/1957 disponeva che «i programmi della Cassa per la parte concernente le opere relative alla Sicilia ed alla Sardegna fossero predisposti d'intesa con le Amministrazioni delle rispettive Regioni», la norma così concepita rivelava una dicitura differente rispetto al testo originario dell'articolo 25 dal momento che venivano a mancare due elementi fondamentali; esso infatti disponeva originariamente che «i programmi particolari delle opere relative alla Sicilia ed alla Sardegna – da approvarsi sempre a tenore del primo comma dell'articolo 4 dal Comitato dei Ministri – fossero disposti dalle Amministrazioni delle Regioni d'intesa con la Cassa ed in conformità al programma ed alle direttive di cui la primo comma dell'articolo 1». La differenza tra prima formulazione e quella successiva non è di poco conto; se infatti la prima attribuiva alle Regioni la facoltà di avviare la formulazione dei programmi sulla quale doveva, in un secondo momento, intervenire l'intesa con la Cassa, nella formulazione successiva la predisposizione del programma fu curata dall'ente, dato anche il possesso di dati, studi e valutazioni onnicomprensive del quadro dello sviluppo socio-economico meridionale, la quale, non sempre riuscì a far corrispondere ad una «costante, approfondita e fruttuosa» intesa una eguale efficienza nella realizzazione delle opere e degli interventi. La norma originaria aveva previsto inoltre l'approvazione dei programmi da parte del Comitato dei Ministri, indicazione ovvia questa, vista la necessità del coordinamento tra

⁴²⁴ Ivi, pp. 249-250.

programma, funzioni e direttive dei singoli Ministeri competenti, la norma aveva stabilito infine che i programmi dovessero essere predisposti «in conformità al programma e alle direttive di cui al primo comma dell'articolo 1», quindi in conformità con il piano generale⁴²⁵. Le innovazioni apportate all'articolo 25 della legge n. 646/1950 dall'articolo 42 della legge n. 634/1957 hanno di fatto escluso le Regioni a Statuto speciale dalla formulazione di programmi particolari «lasciando supporre che per le opere da eseguire nelle predette Regioni si dovessero redigere programmi distinti da quello annuale unitario, relativo alla restante parte del Mezzogiorno». Ma quel che ha avuto un peso ancor maggiore fu il fatto che nella predisposizione dei programmi si era, di fatto, invertito il soggetto attivo della programmazione; con la modifica alla norma infatti non spettò più alle Regioni a Statuto speciale, d'intesa con la Cassa, ma bensì alla Cassa d'intesa con le Regioni la stesura del documento di programmazione, venne infine a mancare anche il riferimento all'approvazione da parte del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno come originariamente previsto dal secondo comma dell'articolo 4 della legge n. 646/1950. Possiamo affermare senza dubbio che sia nell'enunciato originario dell'articolo 25 della legge n. 646 come nel testo successivo, il Legislatore abbia avvertito l'esigenza di introdurre la presenza dell'ente regionale per la stesura dei documenti di programmazione e pur tuttavia l'articolo 42 della legge n. 643 ha riconosciuto alla Cassa un potere di iniziativa in tal senso che non fece altro che formalizzare una situazione di fatto già in essere nell'esperienza svolta fino a quel momento; non si apportava infatti una sostanziale differenziazione nell'esecutività della programmazione «poiché il momento formativo del programma era costituito dalla “intesa”, rispetto alla quale la predisposizione assumeva un valore di un presupposto necessario ma non vincolante l'atto di volontà che contribuisce a costituire l'accordo». Non solo, «anche nella fase anteriore all'intesa, gli enti regionali erano presenti nella fase preparatoria»; l'intesa quindi, almeno formalmente, si poneva come «elemento essenziale della formazione del programma e costituiva lo strumento idoneo a realizzare in sede di programmazione le esigenze specifiche di cui erano portatori gli enti regionali a Statuto speciale». Il concorso quindi dell'ente Cassa per il Mezzogiorno e degli enti periferici, nello specifico delle Regioni a Statuto speciale, «diede luogo ad un atto complesso» nel quale confluivano le volontà dei due diversi soggetti istituzionali, solo teoricamente in posizione paritaria, e che si

⁴²⁵ *Ibidem.*

presentavano omogenee in relazione alla formulazione del programma conferendo, soprattutto, un contributo senza il quale l'atto non si poteva ritenere perfetto e compiuto⁴²⁶. Qualche osservazione ulteriore merita il procedimento di approvazione dei programmi della Cassa per il Mezzogiorno da parte del Comitato dei Ministri; nella prassi quest'ultimo, ricevuto dalla Cassa il programma annuale, procedeva ad approvarlo dando invito all'ente ad attuare la sua esecuzione. Sempre in sede di esame del documento il Comitato dei Ministri ha sempre valutato il programma come testo a se stante o in comparazione con le linee programmatiche del piano quindicennale, mentre il coordinamento del programma con i singoli interventi delle amministrazioni ordinarie, che costituiva una competenza propria del Comitato, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 646/1950 con le successive modifiche, ha costituito oggetto di una separata disamina da parte dei Ministeri interessati e della Cassa e, di fatto, aspetto questo carico di conseguenze, esso ha avuto luogo in un momento successivo e differenziato rispetto alla fase di semplice approvazione dei programmi⁴²⁷. L'azione di intervento da parte del Comitato dei Ministri si sarebbe configurato quindi come una sorta di controllo autonomo mirante ad analizzare i contenuti della programmazione e a farne oggetto di apposita valutazione, una prassi, per inciso, che sembra si allontanasse non poco dalle prescrizioni presenti nella legge n. 646; l'articolo 4 dello stesso provvedimento infatti disponeva che i programmi delle opere che la Cassa avrebbe dovuto eseguire in ogni esercizio finanziario avrebbero dovuto «essere coordinati con quelli predisposti dai competenti Ministeri», e a tale scopo essi «sarebbero stati sottoposti all'approvazione del Comitato dei Ministri e successivamente comunicati al Parlamento». L'approvazione del Comitato quindi conteneva in sé anche una fondamentale funzione di coordinamento che nella pratica oltrepassava le funzioni di mera valutazione del programma; nell'articolo 2 della legge 29 luglio 1957 n. 634 venne meno il riferimento «all'approvazione» del Comitato dei Ministri, la norma sottolineò l'esigenza del coordinamento estendendola ad altre amministrazioni non previste dalla legge originaria demandando al Comitato il potere di coordinare i programmi ricevuti dai singoli Ministeri competenti e dalla Cassa, e di comunicare agli stessi soggetti «le decisioni adottate in ordine ai programmi annuali delle opere che dovevano essere attuate». L'utilizzo del termine

⁴²⁶ Ivi, pp. 251-253.

⁴²⁷ Ivi, pp. 260-261.

“decisioni” che sembrerebbe far riferimento all’approvazione avrebbe dovuto investire in particolare, stando alla lettera dell’enunciato, le singole opere da attuare ma, essendo il fine delle decisioni il coordinamento, i poteri del Comitato non erano tanto finalizzati alla verifica della legittimità o dell’opportunità degli interventi quanto «della loro armonica coesistenza e della possibilità di utile ed adeguato collegamento con gli interventi, previsti dalle amministrazioni ordinarie». Con il provvedimento del 1957 il Parlamento intese porre in rilievo chiaramente il ruolo di soggetto attivo autore del coordinamento, ruolo che già aveva interpretato al massimo lo stesso organo senza che peraltro corrispondesse una fattiva organizzazione e collaborazione fra i vari soggetti ed enti interessati con negative conseguenze sulla realizzazione delle opere e degli interventi; la norma intese riportare in tal modo la potestà di intervento del Comitato dei Ministri sui binari del coordinamento, il che indurrebbe a pensare ad una mancanza di controllo effettivo ed autonomo del Comitato sui programmi predisposti dalla Cassa⁴²⁸. L’attività di coordinamento dei programmi aveva in questo modo carattere politico «in quanto atteneva alla delineaazione di un indirizzo unitario per il raggiungimento di certe finalità assunte, per legge, come specifico obiettivo dell’azione governativa»; alla base vi era quindi sempre una scelta, e dunque un indirizzo politico che investiva e condizionava la fase «decisoria» del Comitato, così come risulta chiaro dall’articolo 4 della legge n.646/1950, poi modificato dalla legge n. 634/1957; in questo caso, dal momento che si trattava di programmi di investimento degli enti e delle aziende sotto il controllo del Ministero per le Partecipazioni statali si disponeva che «essi dovessero prevedere una distribuzione territoriale degli investimenti atti a realizzare, in armonia con i fini previsti dalla legge un progressivo migliore equilibrio economico tra le diverse Regioni»⁴²⁹. Risultava tuttavia evidente che la fase di verifica delle condizioni previste nella norma e la valutazione delle stesse come dirette a realizzare l’obiettivo specifico, ma anche il più generale sprono allo sviluppo economico e sociale dell’Italia meridionale, atteneva appunto ad una valutazione politica, e ciò se valeva per le competenze del Ministero per le Partecipazioni statali, risultava altrettanto valido per gli altri Ministeri interessati, cosicché al Comitato competeva un doppio giudizio: da un lato la verifica della validità dei programmi in se stessi, dall’altro la valutazione congiunta dei

⁴²⁸ Ivi, pp. 262-264.

⁴²⁹ Ivi, pp. 265-266.

programmi stessi con quelli della Cassa, quest'ultima poi era determinante, poiché da essa dipendeva il giudizio del Comitato in merito alla idoneità dei programmi a realizzare «il progresso economico e sociale dell'Italia meridionale», giudizio al quale, inoltre avrebbero dovuto conformarsi tutti gli enti e le amministrazioni pubbliche. È bene che si faccia però riferimento alla «politica degli interventi» e non alla «politica degli interventi straordinari» dal momento che, stando a quanto disposto dalla legge il Comitato dei Ministri si configurava come «l'organo unitario cui spettava, in armonia con le direttive di politica generale del Gabinetto, curare l'attuazione organica di essa nelle Regioni meridionali»⁴³⁰. Il potere di coordinamento che realizzava per il Mezzogiorno la politica economico-industriale del Governo risiedeva quindi nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri che è anche Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno o in un Ministro da lui designato; egli era dunque il più alto responsabile della politica economica del Governo in generale e nei confronti del Mezzogiorno⁴³¹. L'attività di coordinamento, implicita nella programmazione, si traduceva in precisi atti amministrativi ovvero in quelle che potremmo definire come «scelte di alta amministrazione» o «approvazioni» o ancora meglio «decisioni», in quanto «tale termine spostava l'intervento del Comitato attribuendole una forza propulsiva in quanto le assegnava la facoltà di segnare, nei limiti consentiti dalla legge, direttive e determinazioni di indirizzo riguardo alla programmazione della Cassa e di dare altresì ordine agli interventi dell'Amministrazione ordinaria». Dal punto di vista dei soggetti privati investiti dall'attività di programmazione possiamo affermare che la «comprensione degli interventi nel programma actualizzava l'interesse del privato alla cognizione degli interventi prescelti anzitutto per quanto atteneva alle opere pubbliche, specialmente per quanto atteneva alla parte che esse comportavano di partecipazione privata per gli oneri consequenziali»; in tal senso il programma poteva anche considerarsi una forma di «pubblicità preventiva». Ancor maggiori erano gli effetti della programmazione in determinati settori di interesse privato: trasformazioni fondiari, contributi industriali, per l'artigianato, la pesca, il credito etc. È opportuno ricordare che le modalità di conseguimento dei contributi da

⁴³⁰ Ivi, pp. 267-268.

⁴³¹ Ciò spiega anche la ragione per la quale in base all'articolo 23 della legge n. 646/1950 il Presidente del Consiglio dei Ministri risponde innanzi al Parlamento dell'attività di coordinamento, ma anche perché, ai sensi della legge 18 marzo 1959, n.101 il Presidente del Consiglio deve presentare al Parlamento una sua relazione sull'attività di coordinamento come pure sugli investimenti effettuati in via ordinaria dai vari Ministeri ma anche dalla aziende e dagli enti a partecipazione statale e in via straordinaria dalla Cassa per il Mezzogiorno.

parte dei soggetti privati rispondevano ad una programmazione speciale non facente riferimento al programma annuale. L'aspettativa che derivava dall'introduzione di determinati interventi nel programma costituiva infine un elemento necessario ma non sufficiente per l'acquisizione del contributo che rimaneva comunque condizionato all'osservanza di talune norme programmatiche secondarie che erano svincolate dal limite cronologico dei programmi e che potevano quindi possedere un'efficacia variabile in base al tempo poiché di competenza dell'organo attuativo a prescindere dall'osservanza della procedura propria alla formazione dei programmi. La programmazione, in conclusione risultava emergere come determinante e con un alto valore normativo anche nei confronti dei privati, essa rivestiva in tal senso una veste «regolatrice anch'essa di situazioni giuridiche private, che andavano dal mero interesse di fatto a situazioni le quali invece si configuravano nella fase di erogazione della spesa di diritto soggettivo o di interesse legittimo»⁴³².

⁴³² PESCATORE, Gabriele, *La «Cassa per il Mezzogiorno»: un'esperienza italiana per lo sviluppo*, cit., pp. 269-273.

III.2 Gli anni Cinquanta: l'industrializzazione tra ispirazione meridionalista, tecnocrazia e politica

L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno maturò in una fase politica in cui la spinta riformatrice connessa alla ricostruzione sembrava naufragare, in questa fase il riferimento alla programmazione sembrava anacronistico o comunque utopistico, e tuttavia un evidente collegamento alla politica di piano era già presente in embrione grazie agli studi e ai lavori della Svimez, volutamente incentrati sulle politiche di industrializzazione del Mezzogiorno⁴³³. Soprattutto gli studi condotti dalla Svimez, e finalizzati alla preparazione sotto il profilo tecnico della Cassa, sembravano impostati sulla definizione di una politica di programmazione economica; le valutazioni dei cambiamenti ambientali, delle bonifiche necessarie e degli investimenti pubblici condotte in questi anni non persero mai di vista l'esigenza ultima di una politica regionale di sviluppo e promozione industriale⁴³⁴. Il dibattito politico-parlamentare che portò alla legge istitutiva della Cassa evidenzia come alle ragioni del dissenso delle sinistre andò affiancandosi anche una certa critica tutta interna alla maggioranza "riformatrice" che sosteneva il governo; le divergenze emerse in particolare traevano origine dalla mancata corrispondenza tra l'impostazione economico-culturale maturata e le effettive decisioni di politica economica assunte. Le motivazioni della sostanziale ostilità dei partiti di sinistra, manifestata in Parlamento da Giorgio Amendola e Francesco De Martino vanno ricondotte al disegno istituzionale che vedeva nell'attuazione dell'ordinamento regionale una strada imprescindibile, ma proposta in un'ottica alternativa e contrastante con l'intervento straordinario, e allo stesso tempo alla critica promossa contro la mera politica di realizzazione di opere pubbliche, giudicata inadeguata, scarsamente conscia delle motivazioni dell'arretratezza meridionale e dunque poco attenta alle reali necessità dello sviluppo industriale del Mezzogiorno. È pur vero che in tale contrarietà non si

⁴³³ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011, p. 207.

⁴³⁴ *Ibidem*.

riuscì a intravedere una «persuasiva contrapposizione in positivo di una ipotesi alternativa soprattutto sul terreno della politica economica»; se da un lato il piano del lavoro proposto dalla CGIL e citato da Amendola nel suo discorso ebbe in questo senso il merito di rafforzare il richiamo alla lotta di massa per il miglioramento delle condizioni sociali delle popolazioni meridionali, è pur vero che esso non si tradusse in un preciso e puntuale documento programmatico comprendente contenuti e strumenti operativi; si può riassumere in questo modo la sensazione di una complessiva incapacità della sinistra d'allora di far proprie le rivendicazioni e le proposte del sindacato guidato da Giuseppe Di Vittorio⁴³⁵. La «genesì tecnocratica» della Cassa per il Mezzogiorno era ispirata dai problemi della depressione di vaste aree dell'Italia meridionale, e in qualche modo l'attenzione posta sin dall'inizio dall'ente nei confronti di una promozione delle condizioni di sviluppo industriale segnò la prosecuzione del proprio indirizzo almeno per i primi dodici anni⁴³⁶. Nel contesto della nascita della Cassa e della concessione dei prestiti internazionali in vista della ricostruzione appariva chiaro che «il piano regionale non avrebbe dovuto essere impostato sulla pura necessità di procurare apporti esterni, né avrebbe dovuto contemplare soltanto l'esecuzione di determinate opere pubbliche o private, per darsi carico invece della migliore combinazione possibile dei fattori produttivi nella Regione considerata», tale impostazione fu resa sterile e fortemente arginata proprio in sede di scelta politica, in una prima fase per il forte peso delle tesi liberiste e successivamente per le tensioni e le limitazioni politiche che il sistema dei partiti produsse, ma anche per il determinante peso del mondo imprenditoriale italiano, a tratti molto poco lungimirante e teso alla conservazione e alla tutela degli assetti industriali esistenti⁴³⁷. La legge, come sottolineato da molti studiosi afferenti alla Svimez, aveva soprattutto il merito di accettare «il concetto di unità nel processo di sviluppo economico in una determinata zona e di collegare l'utilizzazione dei fondi ad un programma organico di opere pubbliche per l'intera area meridionale e all'azione di uno specifico organo dotato di autonomia operativa». Ora il giudizio conferito dalla letteratura specialistica in ambito storico-economico sui limiti e i fallimenti della Cassa come «intervento chiuso nell'ambito di una politica di infrastrutture in una prospettiva di pre-industrializzazione» individua

⁴³⁵ Cfr. AA.VV., *Il Piano del lavoro della CGIL 1949-1950*, Milano, La Feltrinelli, 1978.

⁴³⁶ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., p. 209.

⁴³⁷ Cfr. SEBREGONDI CERIANI, Giorgio, *Natura e portata della pianificazione nelle Regioni meridionali*, in ID., *Sullo sviluppo della società italiana*, Torino, Boringhieri, 1965.

correttamente un elemento di criticità e lo stesso percorso che porta all'istituzione della Cassa, tuttavia, appare spesso come l'estensione del giudizio sul provvedimento alla classe politica e alle decisioni tecnico-economiche che si posero alla base dell'intervento straordinario: il divario tra il sostrato politico-culturale originario e il risultato politico-istituzionale ebbe, e ha ancora oggi nelle valutazioni che possiamo fornire, in tal senso un peso preponderante, e questo non solo per l'incidenza complessiva sul funzionamento della Cassa ma anche per «la continuità di impegno che la cultura meridionalista avrebbe dovuto esercitare nel cammino verso una politica di programmazione»⁴³⁸. Il tema dell'industrializzazione non si risolse chiaramente con quella prima fase anzi, costituì successivamente spunto per le riflessioni che allargarono lo sguardo alle condizioni strutturali di sottosviluppo del Meridione ed al peso che queste ebbero sull'intera economia nazionale; eppure quella mancata corrispondenza tra intuizioni, premesse culturali e risultati politici, cui si faceva riferimento, fu da subito sottolineata dagli esperti della Svimez, la promozione dell'intervento «in termini di opere definite straordinarie» legittimava l'opinione di chi come Giorgio Ceriani Sebregondi riteneva «che non soltanto la stampa nella sua azione critica, ma anche il governo nel proporre i provvedimenti di istituzione della Cassa, non abbiano chiaramente individuato o accettato il fatto che il problema politico, economico e sociale del Mezzogiorno, in cui risiedeva la cosiddetta questione meridionale, non richiedeva l'esecuzione di singole opere e per giunta con un carattere di straordinarietà ma esigeva per un tempo indefinito una sistematica iniziativa e un organico intervento della pubblica amministrazione»⁴³⁹.

Piero Barucci ebbe modo di osservare come Pasquale Saraceno, autore del citato *Piano di primo aiuto* e subito dopo del documento *Elementi per un piano economico 1949-1952*, fu un abile «sollecitatore» del dibattito intorno ai temi di politica economica, e pur tuttavia preferì eclissarsi negli anni fra il 1948 e il 1953; la tendenza riformista che caratterizzò la politica del centrismo degasperiano dal 1950 in poi non vide quindi Saraceno impegnato in prima linea nelle discussioni, ma quando l'insieme dei provvedimenti di riforma economico-sociale cominciava a farsi avanti spedito sulla strada della programmazione economica, egli non poté fare a meno di indicare alcuni aspetti fondamentali offrendo la sua visione. Il

⁴³⁸ Si vedano DI NARDI, Giuseppe, *I provvedimenti per il Mezzogiorno: 1950-1960*, in AA.VV., *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, in *Studi in memoria di Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 222 e ss., e BARUCCI, Piero, *Introduzione*, in SARACENO, Pasquale, *Il Meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, Giuffrè, 1974.

⁴³⁹ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., p. 210.

piano nell'idea di Saraceno avrebbe dovuto essere lo strumento di cui il governo doveva servirsi per favorire la piena occupazione e l'insediamento delle attività industriali nel Mezzogiorno d'Italia; la prima idea di piano decennale trovò spazio proprio nella relazione che egli presentò, come segretario generale della Svimez, al II Convegno nazionale della Cassa per il Mezzogiorno a Napoli il 4 e il 5 novembre 1953. La relazione di Pasquale Saraceno colse sicuramente alcuni aspetti fondamentali a riguardo: in particolare, in primo piano fra questi, quella che egli stesso definì come una «necessaria transizione dall'intervento straordinario al programma globale di sviluppo». La relazione pose l'attenzione sulla necessità di far decollare un reale processo di industrializzazione poiché questo «non era un processo da avviare solo dopo che sarebbero state costituite condizioni ambientali comparabili a quelle dei distretti industrializzati, perché solo l'industria stessa avrebbe generato le condizioni per la sua espansione e diffusione ulteriore», ma le ulteriori riflessioni portavano a ritenere che le responsabilità dello Stato fossero superiori ad ogni altra «non già evidentemente nel senso che lo Stato dovesse darsi carico della costruzione di opere, bensì nel senso che lo Stato dovesse prendere determinati ordini di iniziative aventi il fine di creare incentivi capaci di indurre l'iniziativa privata a svolgere il suo ruolo tradizionale»⁴⁴⁰. Pasquale Saraceno in questo caso espose con intelligenza quella che era già allora una delle sfide fondamentali: collocare la politica di industrializzazione del Mezzogiorno all'interno di «un sistema nazionale di politica economica»; tentò ovvero di dare una sua risposta alla domanda “verso quale tipo di industrializzazione indirizzare l'economia nazionale?” consentendo così di inquadrare il tema in una visione unitaria degli indirizzi di politica industriale; affermò infatti che «se l'azione diretta a dare un'industria al Sud avesse avuto successo lo sviluppo industriale complessivo del Paese – Nord e Sud – sarebbe stato notevolmente maggiore di quello che si sarebbe avuto se tale sviluppo avesse continuato ad accentrarsi nel solo Nord. Lo sviluppo al Sud quindi non implicava un corrispondente minore sviluppo industriale al Nord, ma anzi introduceva nell'industria esistente un elemento dinamico di cui essa aveva molto bisogno per contrastare una certa tendenza al ristagno che veniva talvolta denunciata. Quindi a chi temeva che l'industrializzazione del Mezzogiorno si dibattesse tra due alternative: creare dei doppioni o essere inadeguata si poteva rispondere che il nostro sistema industriale pur abbastanza completo come gamma

⁴⁴⁰ *Ibidem.*

di produzioni aveva una capacità interna di nuovi sviluppi la cui localizzazione in determinate zone apriva a queste aree delle prospettive che erano certamente precluse a Paesi che non avessero come il nostro la singolare ventura di includere distretti tecnicamente molto avanzati e distretti incredibilmente arretrati»⁴⁴¹. L'impostazione data quindi al dibattito e ai suoi contenuti portava inevitabilmente a discutere di una politica di piano e della programmazione economica laddove si ravvisava una cronica scarsità di investimenti e di capitali necessari all'industrializzazione; il dibattito quindi passava a concentrarsi sulle «condizioni di compatibilità di uno sforzo rivolto al superamento della depressione economica meridionale», nella misura in cui l'aumento del reddito reale «anziché dar luogo ad un aumento di profitti e di salari, cioè anziché andare a vantaggio dei già occupati avrebbe dato luogo a ribasso di prezzi dei prodotti destinati ai programmi di sviluppo, ad aumento di entrate fiscali e di risparmio pure da destinarsi al programma di sviluppo; solo a queste condizioni noi avremmo potuto intensificare lo svolgimento di detto programma e più precisamente gli investimenti che esso comportava; solo in tal modo infatti gli incrementi di reddito reale conseguenti agli aumenti di produttività permettevano di dare un contenuto effettivo ai salari corrisposti ai senza lavoro e ai sotto occupati immessi nell'economia produttiva»⁴⁴². Lo scritto di Saraceno veniva in questo senso a collocarsi in un contesto di sforzo culturale teso a valutare, verificare e promuovere le condizioni e i termini per un passaggio ad una concreta politica di piano, e la sfida principale da affrontare in tal senso era rappresentata dalle perplessità, ma a volte anche dalle resistenze, provenienti dal mondo del lavoro, oltre che da parte del ceto politico, e in primis proprio da quel sindacato, la CGIL, che con il suo "piano del lavoro" aveva offerto una prospettiva "altra" rispetto a quanto discusso fino a quel momento, ma che allo stesso tempo rappresentava una sfida che il sindacato rivolgeva alla sinistra e poi al paese con cui tutte le forze politiche ed economiche avrebbero dovuto comunque confrontarsi. Nello stesso senso si muoveva poi una parte significativa del mondo cattolico come emerse nel Convegno delle ACLI del 1952 dedicato alla piena occupazione. Eppure sia dal punto di vista tecnico che concettuale e politico la relazione del 1953 di Pasquale Saraceno può essere considerata il binario che porterà all'elaborazione dello Schema Vanoni; dal punto di vista politico il convegno di Napoli fu comunque caratterizzato da una

⁴⁴¹ Si veda SARACENO, Pasquale, *Il Meridionalismo dopo la ricostruzione*, Milano, Svimez, Giuffrè, 1974, pp. 66 e ss.

⁴⁴² CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., p. 211.

sostanziale condivisione delle tesi emerse da parte delle due maggiori organizzazioni sindacali CISL e CGIL, anche se quest'ultima, come accennato, in posizione critica e comunque tesa al raggiungimento del livello di piena occupazione. La posizione di Giuseppe Di Vittorio in particolare doveva fare i conti con la difficile promozione del "piano del lavoro" che, nel corso del Congresso di Napoli della CGIL, a fine 1952, aveva visto lo stesso Di Vittorio ribadire come fossero «momenti, sia pur parziali e insoddisfacenti, dell'attuazione del piano, e della pressione esercitata attraverso esso sul governo, la istituzione della Cassa e quella degli enti di riforma»; il consenso espresso sui contenuti della relazione Saraceno (che andava ben al di là dei limiti della riforma legislativa già attuata con la legge del 1950 istitutiva della Cassa) rappresentava dunque lo sviluppo di una posizione ormai matura e che suscitò anche severe critiche da parte di uno sei massimi dirigenti ed esponenti della politica meridionalista del PCI Giorgio Amendola, il quale non mancò di manifestare, per iscritto, le proprie critiche alle posizioni del sindacato⁴⁴³. Alla posizione critica di Di Vittorio, tesa in gran parte a giustificare e a rivendicare le riforme degasperiane come risposta al "piano del lavoro", Giorgio Amendola contrappose un'opposizione pressoché totale tendente a considerare il blocco della politica industriale-agrario meridionale identificata come "linea Pella" come la politica economica da contrastare senza alcuna riserva anche nelle sue realizzazioni parziali. Il lavoro tecnico-concettuale di preparazione dello Schema Vanoni cominciava dunque proprio in quei mesi a Napoli, e fu sviluppato nel corso del 1953 e all'inizio del 1954 nell'ambito della Svimez con il contributo, fra gli altri, di Nino Novacco e di Francesco Giordani, e con la collaborazione di illustri economisti quali Jan Tinbergen, Austin Robinson, Paul Rosenstein Rodan. Esso si concentrò in particolare nel conferire organicità al disegno inserendo l'insieme dei contenuti in un quadro coerente e compiuto, in aiuto al quale vennero anche contributi governativi con la costituzione di un comitato scientifico presso il Ministero del Bilancio. Fu in questo contesto che si collocò l'elaborazione dello Schema che l'allora Ministro prima delle Finanze e poi del Bilancio Ezio Vanoni portò alla ribalta della politica nazionale, facendolo prima approvare dal Congresso della Democrazia Cristiana di Napoli nel giugno 1954, e successivamente dal Consiglio

⁴⁴³ Ivi, p. 212.

dei Ministri il 29 dicembre del 1954⁴⁴⁴. Le motivazioni alla base del documento muovevano dalla raggiunta consapevolezza del mutare del quadro macroeconomico generale: lo Schema prendeva atto della fine del ciclo economico che dalla fine della guerra aveva caratterizzato la ricostruzione postbellica e consentito lo sviluppo dell'economia italiana in condizioni di equilibrio e di stabilità della moneta, e auspicava e introduceva la necessità di uno sviluppo che fosse in grado di assorbire la disoccupazione, di indirizzare una quota rilevante delle risorse agli investimenti e all'aumento dei redditi piuttosto che ai consumi e complessivamente di ridurre il divario Nord-Sud del paese⁴⁴⁵. Per far ciò serviva che al già intenso programma di sviluppo agricolo si affiancasse un intenso processo di industrializzazione delle regioni meridionali. Tuttavia lo Schema nella sua formulazione finale non conteneva strumenti particolarmente innovativi per la politica di sviluppo e ciò spiega in parte le limitate modifiche negli indirizzi generali di politica economico-industriale, in un contesto di grande crescita dell'economia italiana, trainata soprattutto dalla domanda interna e dall'apertura ai mercati internazionali; furono invece incrementate le politiche locali volte a favorire l'insediamento dell'industria nel Mezzogiorno⁴⁴⁶. L'accento politico era posto in particolare sul problema della

⁴⁴⁴ Il governo aveva incaricato ufficialmente la Svimez della elaborazione dello Schema, che si valse dell'assistenza di un comitato scientifico composto dai professori Guidotti, Di Nardi, Di Fenicio, Lenti, Molinari, Parenti, Boldrini, Saraceno e Uggè. Nell'elaborazione la Svimez si avvale anche della collaborazione di studiosi, tecnici e dirigenti di amministrazioni pubbliche e private, tra cui in particolare l'economista del Mit Rosenstein Rodan, che aveva iniziato a collaborare con la Svimez dal 1949 nell'ambito dei negoziati con la Birs per i prestiti al Mezzogiorno e che dal 30 giugno 1954 fu chiamato a far parte del Consiglio di amministrazione della Svimez. Inoltre un contributo importante venne dal segretariato dell'OECE. In agosto una delegazione guidata dal capo della divisione economica Walter e dal professore Gilbert poté incontrare nella Svimez il comitato scientifico che stava mettendo a punto lo Schema. L'OECE offrì la consulenza dell'economista Austin Robinson. La documentazione relativa alla discussione dello Schema a livello nazionale e internazionale è contenuta in diversi fascicoli presso l'Archivio Svimez, sotto la denominazione di *Piano Vanoni*. Si vedano VANONI, Ezio, *Lettera al presidente del consiglio Mario Scelba*, in *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia del decennio 1955-1964*, s. l., s. e., 1955, e VITALE, Valeria, «L'attività della Svimez dal 1946 al 1991», in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XIV, n. 2, 2000.

⁴⁴⁵ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 47-48.

⁴⁴⁶ In tal senso si mosse soprattutto la legge 29 luglio 1957, n. 634 che introdusse accanto al contributo in conto interessi sui finanziamenti e a nuove agevolazioni fiscali, il contributo a fondo perduto agli investimenti effettuati da piccole e medie imprese in impianti e macchinari in comuni con popolazione inferiore ai 75.000 abitanti, la costituzione tra enti locali dei "Consorzi per le aree di sviluppo industriale" con il compito di eseguire e gestire le opere di attrezzatura specifica delle zone destinate all'insediamento industriale con un contributo a carico della Cassa fino al 50% delle spese, prescrisse la localizzazione nel Mezzogiorno di una quota non inferiore al 60% degli investimenti per la creazione di nuovi impianti che sarebbero stati effettuati dalle imprese a partecipazione statale e sancì l'obbligo per le amministrazioni

disoccupazione, non a caso lo stesso Vanoni aveva ribadito al Congresso DC di Napoli del giugno 1954 che «come responsabili politici della vita del nostro Paese bisogna tener presente che il fondamentale problema di debolezza della nostra struttura economica e sociale è rappresentato dall'alto livello della disoccupazione e della sottoccupazione», e continuava sottolineando che «il problema di questi uomini che cercano un'occupazione e di quegli uomini che pure avendo una parziale occupazione non arrivano ad equilibrare il loro bilancio individuale e familiare è il problema essenziale della nostra vita economica, della nostra società, del nostro equilibrio politico»⁴⁴⁷. Le autorità centrali avrebbero dovuto perseguire una linea di promozione dello sviluppo industriale che lo Schema riassumeva in tre fondamentali direttrici: il raggiungimento della piena occupazione, la progressiva eliminazione del divario tra Nord e Sud, il pareggio della bilancia dei pagamenti, in particolare quest'ultimo obiettivo veniva formulato, e doveva essere perseguito «non assumendo idee protezionistiche ma facendo affidamento soprattutto su un'apertura dei mercati europei per quanto concerne l'esportazione di prodotti agricoli e su un elevato saggio di aumento del commercio internazionale dei prodotti industriali specie meccanici e chimici per effetto di un più intenso progresso economico dei Paesi sottosviluppati». Una linea politica meridionalista, quella indicata, che avrebbe dovuto, in base allo Schema assicurare un'assegnazione delle risorse investite tale da attribuire al Mezzogiorno un sostanziale vantaggio in termini di reali possibilità di sviluppo; tale condizione non appariva comunque sufficiente dal momento che gli investimenti sarebbero «risultati poco produttivamente impiegati ove essi non venissero a costituire l'infrastruttura e le economie esterne di un sistema economico auto propulsivo che ancora manca nel Mezzogiorno, ossia non fossero integrati da un'attrezzatura produttiva, fonte permanente di reddito e di occupazione». Nella realtà, l'esperienza ha reso evidente come destinare un ammontare superiore di risorse dei settori propulsivi proprio in un'area nella quale mancano gli apparati produttivi funzionanti non produce automaticamente un tangibile beneficio in termini di incremento di redditi e consumi. Le conclusioni sembrerebbero capaci

pubbliche di riservare il 30% delle loro commesse di fornitura a imprese meridionali e il 40% dei loro investimenti al territorio del Mezzogiorno.

⁴⁴⁷ Cfr. VANONI, Ezio, *Discorso al V Congresso nazionale della Democrazia Cristiana, Napoli, 26-29 giugno 1954*, in BARUCCI, Piero (a cura di), *La politica economica degli anni degasperiani*, Firenze, Le Monnier, 1977, pp. 331-332. Si veda anche *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964*, in MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *La programmazione economica in Italia*, Volume I, p. 161.

di recepire le indicazioni maturate nell'ambito della Svimez: «gli effetti della politica di sviluppo avrebbero continuato comunque a concentrarsi nel Nord fin tanto che non si fosse sviluppato nelle Regioni meridionali un apparato industriale capace di fornire in misura adeguata i beni di investimento e di consumo richiesti dai programmi e dagli effetti moltiplicativi di essi»⁴⁴⁸. La letteratura specialistica nel corso degli anni ha posto in rilievo soprattutto l'importanza della scelta compiuta nel momento in cui si è prevista «una spesa pubblica di gran lunga maggiore nei settori che metteva capo alla costruzione di capitale fisso sociale favorendo così lo sviluppo degli investimenti privati in Italia, specie nelle regioni meridionali, in cui le iniziative produttive hanno in genere bisogno non solo dell'aumento del potere di acquisto dei consumatori ma altresì, e non in minor misura, di strade, di mezzi di comunicazione, di fonti d'energia motrice, ossia di capitale fisso sociale», ma anche l'unità e la coerenza dello Schema utile «al raggiungimento di un fine, ovvero l'assorbimento delle unità lavorative disponibili nel decennio, valutate pari a 4 milioni di unità», e infine alla formazione professionale delle risorse umane⁴⁴⁹. Una delle più diffuse critiche delle forze di sinistra faceva riferimento alla cosiddetta necessità del passaggio dallo Schema al piano; i socialisti nel corso del dibattito parlamentare si assunsero la responsabilità politica di offrire un «giudizio criticamente positivo» sullo Schema da intendere come un'opportunità «alla classe operaia ai suoi partiti di riprendere la grande lotta che iniziò nel 1950 col piano del lavoro»⁴⁵⁰. Rimasero due critiche fondamentali da parte dei gruppi della sinistra: da una parte la concezione troppo riduttiva degli investimenti auto propulsivi racchiusi in interventi nei settori infrastrutturali o di pubblica utilità, dall'altra la parte dello Schema relativa al finanziamento del piano, e in effetti, come ricordò Giorgio Ruffolo in suoi diversi scritti e sottolineò in un articolo pubblicato per *Il Mulino* «una prima edizione dello Schema recava un capitolo sul finanziamento del piano contenente rilevanti indicazioni programmatiche come l'introduzione di forme di risparmio obbligatorio e di imposizioni su determinate categorie di consumi», ma questa parte dello Schema, considerata chiaramente molto impegnativa fu tolta dalla redazione definitiva. Ancora una volta però emerse quella concordanza tra

⁴⁴⁸ DE LUCA, Mario, «Investimenti pubblici e privati», in *Il Mezzogiorno*, Ottobre 1955, pp. 27 e ss.

⁴⁴⁹ NAPOLITANO, Giorgio, «Il piano Vanoni e il Mezzogiorno», in *Cronache meridionali*, 1955, pp. 259 e ss.

⁴⁵⁰ Si veda LOMBARDI, Riccardo, *I socialisti di fronte al Piano Vanoni*, Discorso alla Camera dei Deputati, seduta del 20 luglio 1955.

ispirazione originaria del documento e le voci critiche della sinistra, e allo stesso tempo una distanza tra preparazione culturale del documento e la redazione definitiva dello stesso; è una distanza, questa cui si accennava, che ricorse spesso nella formulazione degli interventi sia a livello centrale che a livello periferico e che rivela una notevole cautela del ceto politico rispetto alle visioni e agli orientamenti maturati nelle sedi tecniche in cui si elaboravano le linee di politica economica⁴⁵¹.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta il dibattito si arricchì di nuovi spunti e di iniziative; il Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito, guidato da Pasquale Saraceno, puntava a definire mezzi, strumenti operativi e una tempistica per rendere attuabile lo Schema, lo stesso Ministro Vanoni presentò un documento contenente gli *Elementi per la politica economica del quadriennio 1955-1958* cui si affiancarono relazioni e studi sulle questioni cruciali di politica economica e industriale. La conduzione delle politiche di intervento pubblico continuava tuttavia sulla strada della programmazione settoriale o di zona già ampiamente sperimentata sin dal 1948; eppure lo Schema Vanoni non impedì la sperimentazione di forme di programmazione pluriennale di settore o di zona con proroghe di interventi precedenti nel settore dell'edilizia nel 1956 ad esempio, e con nuove iniziative nel settore della scuola nel 1958 o in quello dell'agricoltura nel 1960; ecco perché possiamo concludere che l'intera politica economica italiana dal 1948 al 1960 sia stata quella del ricorso ad una sostanziale pianificazione pluriennale parziale di settore o di zona. Certo, non mancarono tentativi di coordinamento dell'attività delle amministrazioni pubbliche e, soprattutto si sperimentarono reali esperienze di tipo tecnico-amministrativo di programmazione interna agli apparati di settore, come ci dimostrano il caso dell'INA-Casa o le attività della Cassa per il Mezzogiorno che «intraprese un'attività di programmazione per grandi settori operativi, non solo influente all'interno dell'apparato dell'intervento straordinario, ma tale da esercitare una influenza propagatrice sull'azione amministrativa ordinaria, diffondendo metodi e procedure di gestione programmata»⁴⁵². L'azione della Cassa si collocava proprio su questo solco per quanto riguardava l'edilizia, le bonifiche, l'irrigazione, anche se l'esperienza della programmazione compiuta sino a quel momento non risultava in alcun modo riconducibile alle indicazioni e alle visioni dello Schema Vanoni;

⁴⁵¹ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., p. 213.

⁴⁵² Cfr. PARENTI, Giuseppe, *Un'esperienza di programmazione settoriale nell'edilizia: l'INA-Casa*, Svimez, 1967.

ma è chiaro che in quella fase della storia d'Italia il problema del rapporto tra intervento straordinario e piano non veniva posto su un adeguato e serio terreno di confronto: «è il piano che manca» - sottolineò Manin Carabba - «e l'incidenza dello Schema Vanoni sul corso delle cose e sulla gestione della politica economica fu assai modesto. Ancor più delle ragioni politiche, che pur pesarono negativamente, contavano le vicende reali dell'economia: l'apertura dei mercati internazionali, l'ingresso nel MEC, la non prevista capacità positiva di reazione e di adattamento del sistema industriale italiano generano, in quegli anni, l'ondata impetuosa del cosiddetto “miracolo economico” e Pasquale Saraceno» - continua Manin Carabba - «fu il primo a riconoscere, già nel 1957, nel suo riesame del piano Vanoni che l'andamento dell'economia italiana si muoveva non solo con dinamicità non prevista ma in direzioni qualitative diverse rispetto alle indicazioni ed agli obiettivi dello Schema». Saraceno quindi, analizzando le caratteristiche del poderoso sviluppo economico di quegli anni, affermava che la congiuntura aveva introdotto nell'economia italiana «potenti impulsi addizionali», non previsti e tali da far registrare aumenti ingenti del reddito e del saggio di sviluppo complessivo, tuttavia, è questo fu un dato fondamentale, la distribuzione a livello regionale dell'incremento dei livelli di sviluppo nella realtà non è stata corrispondente alle previsioni e tantomeno alle indicazioni dello Schema, e quel che sembrava ancor più grave, l'eventuale prolungarsi della congiuntura economica favorevole non garantiva un adeguato sviluppo industriale nelle regioni meridionali nel caso venissero a mancare le necessarie misure tese a favorire lo stesso⁴⁵³. Un contributo, seppur molto critico, pervenne dal gruppo radicale del *Mondo* di Pannunzio ed esso si concentrava soprattutto sul tema delle sfide economiche prospettate dall'integrazione europea; né è emblema un interessante articolo di Eugenio Scalfari del 1957 che espone, legittimamente, diverse perplessità e dubbi sulle possibili contraddizioni derivanti dall'accrescersi della concorrenza internazionale e sulle capacità del nostro sistema industriale di raggiungere gli obiettivi della piena occupazione e del superamento del divario Nord-Sud come prospettato nello Schema Vanoni⁴⁵⁴. I gruppi di sinistra registravano in quegli stessi anni la crisi del “Movimento per la rinascita” che aveva rappresentato un importante strumento di educazione e lotta politica nel Mezzogiorno, e un momento di confronto nell'ambito della galassia del frontismo democratico; la

⁴⁵³ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 214-215.

⁴⁵⁴ SCALFARI, Eugenio, «Il piano Vanoni e la società italiana», in *Itinerari*, n.29/30, 1957, pp. 329 e ss.

crisi di questa esperienza appariva come espressione di una critica e di una raggiunta consapevolezza dei limiti del Movimento: come ebbe modo di sottolineare Giacomo Mancini, lo sviluppo economico dovuto al miracolo di quegli anni, ma anche il grande esodo contadino dalle campagne verso i centri abitati, rendevano quelle lotte troppo spesso sganciate dalla realtà. I contributi più importanti dallo schieramento comunista vennero dalla rivista di Gerardo Chiaromonte e Giorgio Napolitano *Cronache meridionali*. L'articolo pubblicato da Napolitano nel 1956, nel quale si criticava l'inadeguatezza della politica economico-industriale per il Mezzogiorno, accusava esplicitamente le forze di governo degli scarsi investimenti per le aree meridionali, pur richiamando le tradizionali linee guida della politica economica comunista (abbattimento dei monopoli, politica nazionale dell'energia, riforma agraria radicale). In esso Napolitano affermò «la necessità di un deciso intervento dello Stato allo scopo di accrescere rapidamente e in misura notevole gli investimenti industriali nel Mezzogiorno e di consolidare ed estendere dei nuclei di grande industria nelle Regioni meridionali»⁴⁵⁵. Sempre in quegli anni il PCI comincerà a confrontarsi con le implicazioni della politica riformatrice; il Convegno organizzato nel giugno del 1956 dall'istituto Gramsci sul tema “Le trasformazioni tecniche e organizzative e le modificazioni del rapporto di lavoro nelle fabbriche italiane” prendeva spunto proprio dai cambiamenti avvenuti nell'ambito del capitalismo italiano, offrendo alcune indicazioni programmatiche in senso riformatore, cui diede un notevole contributo Silvio Leonardi, contributo il quale confluì simbolicamente nel VIII Congresso del PCI, nel quale gli interventi di esponenti quali Cominotti, Garavini, Di Gioia avevano segnato già un'evoluzione delle posizioni. Lo sbocco di questi processi politici fu lo scontro aperto tra il Ministro Antonio Giolitti che portava all'estreme conseguenze la linea riformista e la direzione comunista apertamente e fortemente critica. L'espulsione, sempre al VIII Congresso del PCI, di esponenti favorevoli ad aperture come quelle di Giolitti, Onofri, Diaz, sbarrò la strada ad ogni possibilità di ulteriore confronto o tantomeno apertura nei confronti della linea governativa. I socialisti, che accoglieranno tra le loro fila espulsi e dissenzienti della linea intransigente del PCI, saranno i primi a portare avanti strumenti di analisi critica delle posizioni della sinistra costringendo questa a fare i conti con l'avviato sviluppo italiano e

⁴⁵⁵ NAPOLITANO, Giorgio, «Prospettive dell'industrializzazione e linee di intervento dell'IRI», in *Cronache meridionali*, n. 7-8, 1956, pp. 456-457.

con il progresso generale che ne conseguì, spostandosi quindi sempre più verso una posizione riformatrice; la prospettiva «finiva per essere quella stessa delle riforme di struttura ereditata dalla Resistenza e che in parte si collegava con i problemi di attuazione della Carta costituzionale, ed era una prospettiva sostanzialmente immutata rispetto agli anni precedenti in cui insieme socialisti e comunisti avevano fatto un gran parlare di riforme di struttura». Eppure qualcosa di profondamente mutato era evidente ci fosse; questa prospettiva acquisita, seppur con il distacco di socialisti e comunisti, assumeva una valenza nuova: si lasciavano alle spalle infatti gli obiettivi a breve scadenza strettamente legati a finalità predeterminate e si proponevano obiettivi a breve termine validi in se stessi e non in relazione a vantaggi subordinati a dei fini generali; cominciava ad emergere dunque un nuovo protagonismo della programmazione, vista ora non più come forza razionalizzatrice del capitalismo ma come forza pianificatrice degli assetti industriali, certo una pianificazione non autoritaria e dirigistica, come tenevano a sottolineare i socialisti, ma che trovava sempre più referenti e ammiratori nel difficile passaggio dalla teorizzazione all'elaborazione di una politica di programmazione per il Mezzogiorno⁴⁵⁶.

L'espansione dell'industria settentrionale poneva un rischio per la politica di programmazione per il Mezzogiorno, la forza di attrazione che l'incremento della domanda di manodopera nel Nord cominciava ad esercitare sulle regioni meridionali aveva avviato ondate di migrazione verso le regioni settentrionali, e in particolare verso il Nord-ovest del paese; apparve chiaro che le imprese settentrionali avevano bisogno di questa immissione di forza lavoro nelle fabbriche per mantenere i propri livelli di produzione e quindi di sviluppo. Ci si trovò presto di fronte ad una realtà contraddittoria in base alla quale speranze e timori si sommarono e trovavano espressione nel dibattito politico-culturale ma anche nei provvedimenti legislativi che si sarebbero adottati. Uno dei contributi più originali fu quello dell'economista inglese Vera Lutz che considerava la politica di sviluppo del governo, interamente basata sulla realizzazione di opere pubbliche e sulla concessione del credito agevolato, inefficace, e riteneva al contrario che una politica economica utile sarebbe potuta consistere nell'ausilio ai flussi migratori verso il Nord del paese. Un'autorevole replica alla Lutz venne da Luigi Spaventa che correggendo l'analisi dell'economista inglese, sottolineò il peso dei diversi fattori strutturali come il carattere oligopolistico delle strutture

⁴⁵⁶ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 216-220.

industriali, la scarsa efficienza del settore commerciale, e l'elevato costo delle aree fabbricabili⁴⁵⁷. Quando il dibattito assunse un approccio più propriamente politico Luigi Einaudi, partendo da premesse molto simili a quelle poste dalla Lutz ripropose – con un articolo sul *Corriere della Sera* – la proposta liberista sottolineando quanto fosse illusoria l'idea di un massiccio impegno dei poteri pubblici per la promozione dell'industrializzazione, e ammoniva di non illudersi «che ad opera dello Stato o dei privati, rapidamente sorgessero le imprese produttive capaci di dar reddito immediato. Molto avrebbe potuto fare lo Stato, dando aria al mercato, riducendo i dazi protettivi, astenendosi dal dar premi ai più procaccianti e così stando alieno dal fomentare il sorgere di attività monopolistiche, combattendo nel “Mercato comune” le tendenze a stabilire barriere protezionistiche contro il mondo esteriore; ma il più era che la creazione dell'humus favorevole nel momento opportuno alla rapida crescita economica e anch'essa lenta»⁴⁵⁸. Gli esponenti della cultura meridionalista contrapponevano all'impostazione dei “tempi lunghi” una diversa valutazione delle conseguenze del poderoso sviluppo industriale delle regioni settentrionali, «quando si parla di “tempo lungo”» - affermava infatti Pasquale Saraceno - «bisogna però guardarsi dal pensare che una soluzione del problema del Mezzogiorno possa avvenire automaticamente con il passare del tempo. Al contrario, la stessa intensità e rapidità del progresso del nostro sistema economico, progresso che si concentra ancor oggi nelle zone già sviluppate, fa sì che il problema del Mezzogiorno debba essere affrontato in “tempo breve” ove si voglia che le distanze non si accrescano ad un punto tale da porre del tutto fuori mercato le nostre Regioni meridionali». Ferdinando Ventriglia, allora collaboratore di Emilio Colombo al Ministero dell'Industria, replicò alla Lutz affermando che «l'emigrazione, consentendo una più accentuata accumulazione capitalistica al Nord attraverso l'espansione del settore industriale, avrebbe accresciuto irrimediabilmente il divario Nord-Sud, non solo, ma in questo modo si sarebbe ridotto il Mezzogiorno ad area essenzialmente ed esclusivamente agricola con la conseguenza ultima di fare delle Regioni meridionali le colonie del Paese». In un intervento in risposta ad un dibattito sorto sulla rivista *Mondo economico* sempre Ventriglia difendeva la politica avviata delle aree e dei nuclei industriali nel Mezzogiorno ribadendo come l'intervento

⁴⁵⁷ Cfr. SPAVENTA, Luigi, «Dualism in Economic Growth», in *Quarterly Review*, 1959, pp. 386 e ss.

⁴⁵⁸ Si veda EINAUDI, Luigi, «Il Mezzogiorno e il tempo lungo», in *Corriere della Sera*, Milano, 21 agosto 1960, e in *Informazioni Svimez*, nn. 35-36, 31 agosto-7 settembre 1960.

pubblico non fosse da porre in una luce di contrapposizione con l'azione dei privati, anzi era da intendersi «come una sollecitazione ai privati di operare con più amore per il rischio nelle nostre Regioni del Mezzogiorno»⁴⁵⁹. Il decennio si chiudeva con importanti indicazioni da parte del Parlamento; il legislatore infatti approvò nuovi provvedimenti a testimonianza del tentativo di accrescere l'impegno per lo sviluppo industriale nel Meridione, come per il provvedimento del 1950 o come la legge del 29 luglio 1957 n. 635 che accordava per le aree depresse del Centro-Nord l'esenzione da ogni tributo diretto sul reddito alle nuove piccole imprese che sarebbero sorte in tali zone, ma soprattutto queste aree del paese poterono beneficiare dell'investimento previsto dalla legge n. 623 del 1959 a sostegno delle piccole e medie imprese dell'intero territorio nazionale; esso era costituito da contributi in conto interessi concessi con delibera del Ministero dell'Industria su proposta di un comitato misto di esperti e di rappresentanti di vari ministeri e versati agli istituti su ogni loro singola operazione di finanziamento a medio termine. Le successive leggi 18 luglio 1959, n. 555 e 29 settembre 1962, n. 1462, come visto, incrementarono l'entità e l'ambito di applicazione degli interessi a sostegno dell'industrializzazione meridionale, mentre la legge del 1962 ammise tra i beneficiari dei contributi a fondo perduto le imprese di qualsiasi dimensione sia pure entro il limite dei sei miliardi di lire di investimento; fondamentale risultò anche l'attribuzione al Comitato dei Ministri del compito di definire non solo la localizzazione e le caratteristiche delle imprese industriali ammesse a fruire del contributo ma anche l'ammontare dello stesso contributo. Questo col tempo finì per assumere funzioni che andavano oltre quelle di pianificazione e di vigilanza connesse alla responsabilità politica, esso assunse compiti di amministrazione attiva della gestione degli investimenti come ebbe a notare Vittorio Bachelet. L'estensione delle competenze della Cassa, oltre quelle assegnate dalla legge, non si limitò poi alla promozione dell'industrializzazione: l'inefficienza della pubblica amministrazione e degli enti locali nel provvedere ad interventi di loro competenza, ma connessi ai compiti della Cassa, sommata alle emergenze congiunturali e alle motivazioni di natura politico-elettorale non fecero altro che allargare e spesso vanificare gli ambiti di azione e gli interventi della Cassa fino ad annullarne il carattere di straordinarietà e aggiuntività⁴⁶⁰.

⁴⁵⁹ VENTRIGLIA, Ferdinando, «In margine al dibattito sulla politica per il Mezzogiorno», in *Mondo economico*, n. 51, 1960.

⁴⁶⁰ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 49-50.

III.3 Gli anni Sessanta: la politica meridionalista all'interno della programmazione nazionale

Nel corso degli anni Sessanta si mostrarono gli effetti delle politiche meridionaliste avviate nel decennio precedente; fra il 1952 e il 1961 il prodotto interno lordo italiano a prezzi costanti crebbe ad un tasso annuo del 5,7%, mentre il valore aggiunto dell'industria di trasformazione ad un tasso annuo dell'8,1%. Parallelamente l'economia meridionale crebbe ad un tasso del 5,2%, comunque inferiore rispetto a quello del Centro-Nord pari al 5,9%. L'andamento più favorevole dei prezzi per i prodotti del settore agricolo rispetto a quelli dei comparti extragricoli fece sì che il saggio di sviluppo risultò lo stesso nelle due ripartizioni: 8,5%. Lo stesso decennio registrò un'emigrazione netta dal Mezzogiorno di circa 2,7 milioni di unità, mentre l'immigrazione nel Centro-Nord fu di 70.000 unità; l'emigrazione diede modo alla popolazione meridionale di aumentare in misura minore e in termini di unità (900.000 contro 2,2 milioni) e in termini percentuali (0,49% contro lo 0,72%), il dato sull'emigrazione incise dunque favorevolmente sul divario in termini di prodotto pro-capite contribuendo a ridurlo⁴⁶¹. Quel che conta però è che il dato dello sviluppo complessivo indotto dalla Cassa per il Mezzogiorno non fu ritenuto soddisfacente; ne derivò uno stato di delusione dell'opinione pubblica e si aprì un dibattito su quello che appariva come un parziale insuccesso. La discussione sui “tempi brevi” e “tempi lunghi” già dalla fine degli anni Cinquanta aveva visto spostarsi l'accento sull'esigenza di un più stretto legame tra politica meridionalistica, e politica economica nazionale; ecco che tornava così, puntualmente, a porsi il tema della programmazione; in tal senso appare utile ricordare il contributo di Vittorio Marrama che dedicò uno studio al tema dei nessi tra mezzi di analisi e di intervento parziali o settoriali e a quello della pianificazione globale dello sviluppo. Se da un lato Marrama sottolineava la superiorità delle tecniche di programmazione globale, allo stesso tempo avvisava dei rischi che potevano provenire dall'ambito amministrativo o

⁴⁶¹ Ivi, pp. 51-53.

sociale o ancora dalle possibili difficoltà tecniche e politiche di un'analisi con un approccio totalizzante, ribadendo che «commetterebbe un errore chi pensasse di impostare i propri programmi di sviluppo economico sulla base di un'analisi totale senza un'adeguata attrezzatura di uomini e mezzi». Marrama poneva l'accento, in particolare, sui fondamentali temi da affrontare: «il primo» - sottolineava - «riguarda il coordinamento delle varie misure di politica economico-finanziaria per lo sviluppo del Mezzogiorno». Sembrava chiaro infatti che «l'efficacia dell'azione degli interventi pubblici sarebbe stata compromessa se essa avesse dovuto prendere il posto di investimenti pubblici in passato effettuati normalmente dallo Stato nelle Regioni meridionali. Non sarebbe stato possibile ovviare a questi problemi finché il problema del Mezzogiorno non sarebbe diventato oggetto di un sistema di politiche economiche ben coordinato, il che sarebbe stato realizzabile soltanto con l'impostazione di un piano regionale di sviluppo del quale la Cassa fosse uno degli strumenti esecutivi anziché il solo». Il secondo tema di discussione posto dal Marrama era quello «dell'integrazione del piano di sviluppo del Mezzogiorno in un piano di sviluppo nazionale»; «la pianificazione totale» - era la considerazione - «poteva anche essere tentata in Italia come del resto era stato già fatto sia in relazione allo "Schema Vanoni" che in altre occasioni. Sennonché il problema principale non stava tanto nel formulare un piano quanto nell'istituire un organismo adatto che studiasse le misure di politica economico-finanziaria più opportune per eseguire il piano su scala sia nazionale che regionale, ne controllasse l'applicazione da parte dei vari enti pubblici e ne coordinasse l'azione governativa»⁴⁶². Augusto Graziani, partendo da una sostanziale critica rivolta alle modalità con cui era stato attuato l'intervento straordinario giungeva ad una posizione simile, egli poneva allo stesso tempo, e in modo critico, l'esigenza di un coordinamento globale dell'intervento; in particolare veniva messo sotto accusa l'operato del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, incapace, per la sua debolezza, ad attuare un reale coordinamento tra i poteri pubblici, Graziani poneva così il problema della creazione di «un ente di sviluppo la cui competenza, magari limitata dal punto di vista territoriale, fosse illimitata dal punto di vista settoriale e riunisse in sé non solo i poteri di intervento straordinario, ma fosse anche competente nei settori di intervento ordinario in modo da eliminare i conflitti di attribuzione, gli scarichi di responsabilità e le

⁴⁶² Cfr. MARRAMA, Vittorio, *Saggio sullo sviluppo economico dei Paesi arretrati*, Torino, Einaudi, 1958.

sfasature nei tempi di intervento che hanno caratterizzato l'azione pubblica dal 1950 in poi»⁴⁶³. È evidente che le criticità non si potevano riassumere soltanto in termini di mancata o errata organizzazione; si andava chiarendo quello che era il nesso fondamentale tra politica di sviluppo e politica economica di breve periodo e il fatto che, in tal senso, «una politica restrittiva impegnata a seguire una politica di stabilità monetaria e di contenimento della spesa pubblica giovava esclusivamente al Nord industrializzato», una prospettiva diversa invece faceva emergere la necessità di «un maggior coraggio nella politica della spesa pubblica specie nei periodi in cui l'equilibrio dei conti con l'estero lo permetteva, da tradursi principalmente in una politica di maggiori investimenti pubblici». Dopo i primi dodici anni di attività la Cassa, di fronte al persistere del divario Nord-Sud del paese, non risolto dall'insieme dei suoi interventi, decise di fare elaborare un documento curato dal Centro Studi contenente l'analisi dei risultati conseguiti e la documentazione dei metodi da perseguire; l'opera in volumi che ne derivò, dal titolo *La Cassa e lo sviluppo del Mezzogiorno*, pubblicata nello stesso anno in cui nasceva il primo governo di centro-sinistra e in cui veniva presentata al Parlamento la *Nota aggiuntiva* che avviava la fase della programmazione nazionale, fu l'occasione per Gabriele Pescatore per rivendicare all'intervento straordinario il merito di aver rappresentato il primo tentativo di programmazione nazionale, sia pur limitata ad una sola parte del paese e, «in assenza di una organica politica generale nazionale rivolta alle aree sottosviluppate e depresse»: incitò quindi tutti a riflettere sui diversi effetti registrati nei settori in cui aveva operato la Cassa e in quelli in cui avevano operato le amministrazioni ordinarie. In prossimità della scadenza della Cassa, fissata dal provvedimento del 1957 per l'anno 1965, Pescatore riteneva non fosse giunto ancora il momento di far a meno dell'intervento dell'ente affermando che «il Mezzogiorno non era ancora maturo nelle sue strutture amministrative locali per ricevere le provvidenze devolute agli enti territoriali e non dalla legislazione generale» e sottolineava che «c'erano ancora in quelle strutture deficienze tecniche e finanziarie che rendevano in molti casi non funzionante in concreto il sistema dell'intervento generale dello Stato che fosse condizionato al concorso di quegli enti». Come abbiamo visto, l'intervento della Cassa nella sua fase iniziale si era concentrato nelle opere di trasformazione ambientale; essa ebbe un'essenziale funzione di valorizzazione delle risorse

⁴⁶³ Cfr. GRAZIANI, Augusto, «Non bastano le opere pubbliche», in *Nord e Sud*, n 13, 1961, pp. 8 e ss.

offerte dal territorio, e a beneficiarne fu soprattutto il comparto agricolo cui era stato assegnato circa il 70% dei 1480 miliardi di lire del piano dodecennale, contro il restante 30% assegnato ad opere infrastrutturali nei trasporti e nel settore idrico. Il settore industriale godeva di reali benefici da un lasso di tempo troppo breve perché alla fine degli anni Cinquanta si potessero intravedere concreti segnali di uno sviluppo endogeno, auto-propulsivo e stabile, e i grandi agglomerati industriali che IRI, ENI e Montecatini stavano costruendo in quegli anni dovevano ancora dare i loro risultati. Già da questo periodo però si intravedeva un'azione della Cassa che andava ad investire «campi di intervento troppo vasti» per le sue capacità, e che vedeva spesso vanificare le energie impiegate da «esigenze di tipo politico-elettorale» che obbligavano l'ente ad intervenire in tanti micro-progetti di breve respiro, o in aree di bonifica o di industrializzazione che non avrebbero portato alcun effetto benefico per lo sviluppo del territorio nel lungo periodo⁴⁶⁴. Risultava chiaro tuttavia che l'intervento pubblico doveva essere più organico e incisivo per favorire l'innescarsi di un tangibile processo di industrializzazione affinché potesse rappresentare un volano per gli investimenti privati e permettere «l'integrazione» dell'economia delle regioni meridionali con quella del resto del paese. L'economista americano Hollis Burnley Chenery nel 1962 offriva la propria analisi delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia: egli, con parole per certi versi profetiche, sottolineava che «nel decorso decennio la necessità di accrescere il volume dei trasferimenti di risorse è stata vigorosamente sostenuta in sede politica, mentre una considerevole opposizione ha riscontrato il proposito di addivenire alla formulazione di un programma di sviluppo industriale, probabilmente per timore di danneggiare l'economia del Nord: in tali circostanze il potenziamento delle infrastrutture e l'ulteriore sviluppo dei settori produttivi già esistenti hanno rappresentato la linea di minor resistenza. È plausibile ritenere che l'iniziativa privata farà o dovrà fare il resto, ma non vi è alcuna garanzia di un ulteriore intervento pubblico nel caso in cui ciò non dovesse verificarsi. Ove gli investimenti indotti dei privati non avessero luogo la realizzazione delle infrastrutture avrebbe rappresentato solo un espediente per creare temporaneamente occupazione e la redditività di queste opere ne risulterebbe sostanzialmente ridotta», e continuava ribadendo che «dal punto di vista

⁴⁶⁴ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 54-55.

puramente economico l'Italia meridionale possedeva tutti i requisiti per divenire un'unità economica "vitale" con un soddisfacente tasso di sviluppo. Per raggiungere questo risultato tuttavia la politica meridionalistica avrebbe dovuto essere concepita con criteri di maggiore organicità, rifuggendo da quelle impostazioni essenzialmente locali o settoriali che l'hanno caratterizzata sino ad ora. In difetto di una programmazione generale si correva il serio pericolo che gli interventi pubblici degli anni successivi anche se massicci non avessero maggiore successo di quelli che hanno avuto luogo nel trascorso decennio»⁴⁶⁵. Era da questa esperienza e dai suoi effetti sugli assetti sociali ed economici del paese che nasceva e si affermava l'esigenza della programmazione⁴⁶⁶.

Le riflessioni e gli spunti teorici offerti trovarono spazio a livello politico e nelle istituzioni grazie soprattutto all'operato del Ministro per il Mezzogiorno Giulio Pastore, affiancato nella sua azione dalla consulenza di Enzo Scotti e dagli studiosi ed esperti della rivista *Il Nuovo Osservatore*; risultò fondamentale, sin dall'inizio della propria azione governativa, far partire una nuova fase, successivamente definita come "secondo tempo" della politica meridionalistica, già avviata con la legge 29 luglio 1957 n. 634, che introduceva nuovi incentivi alle imprese e una nuova disciplina per il Mezzogiorno che trovava esplicitazione nella costituzione delle cosiddette "zone industriali" per la concentrazione di iniziative produttive in aree suscettive di sviluppo⁴⁶⁷. Era un esplicito tentativo di mettere in pratica e a livello istituzionale una concezione di politiche regionali per l'industrializzazione, già elaborata con il supporto della letteratura specialistica in materia di aree depresse e promozione dello sviluppo industriale soprattutto presso la Svimez; la teorizzazione che faceva da riferimento a questo tentativo teneva conto delle esperienze italiane in materia di zone industriali, e delle esperienze estere inerenti le politiche regionali e di quelle internazionali per i paesi in via di sviluppo⁴⁶⁸. Le circolari che seguirono alle leggi n. 555 del 1959 e n. 1462 del 1962 operavano il completamento amministrativo della politica di industrializzazione già avviata, con esse si delineava la costituzione dei "poli di sviluppo" tramite le aree e i nuclei di industrializzazione e con la disciplina dei consorzi preposti a tali aree, grazie ai quali veniva prevista una collaborazione fra

⁴⁶⁵ CHENERY, Hollis Burnley, *Politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, Roma, Giuffrè, 1962, pp. 49 e ss.

⁴⁶⁶ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 58-63.

⁴⁶⁷ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 223-226.

⁴⁶⁸ Ivi, pp. 227-228.

organismi centrali, enti locali ed imprese; il gruppo di studio raccolto attorno al Ministro Pastore intendeva in questo modo rafforzare l'uniformità, attorno ad obiettivi di governo del territorio per la promozione dello sviluppo, dei poteri e delle indicazioni delle autorità centrali e degli enti di autonomia locale; a ciò si aggiunse l'allargamento delle politiche di incentivi anche alle grandi imprese⁴⁶⁹. La politica delle aree e dei nuclei legata alla teorizzazione economica dei "poli di sviluppo" veniva accompagnata all'avvio di interventi nei campi dell'assistenza tecnica alle imprese e della formazione; il complesso di questi interventi aprì la fase dell'intervento straordinario nel quale l'industrializzazione si presentava come linea alternativa rispetto a quella esclusivamente fondata sulla politica delle opere pubbliche. Ma per centrare l'obiettivo dell'industrializzazione il ceto politico-economico avrebbe dovuto rafforzare i caratteri fortemente voluti da coloro che avevano ideato la Cassa per il Mezzogiorno e che avevano promosso gli iniziali successi dell'ente: l'organicità degli interventi di sua competenza, la loro aggiuntività e il loro coordinamento con gli interventi di competenza delle altre amministrazioni pubbliche o degli enti locali, la concentrazione delle azioni sul territorio per una diffusione di attività sane e competitive. Come si vedrà però furono assegnati alla Cassa compiti sempre meno pertinenti con la sua ispirazione originaria, l'aggiuntività fu poi sfavorita da una diffusione delle infrastrutture indotta dal rapido sviluppo del Nord a scapito del Sud, il coordinamento invece finì per arenarsi a causa della refrattarietà delle amministrazioni ordinarie di settore e per la debolezza tecnica e finanziaria degli enti locali, cui si aggiunse il contrasto alla concentrazione territoriale degli interventi da parte dei ceti politici locali delle regioni meridionali più interessati a promuovere iniziative economiche in vista di un ritorno in termini di consenso elettorale piuttosto che in base a logiche di convenienza economico-finanziaria e la programmazione economica appariva a molti come la migliore soluzione perseguibile⁴⁷⁰. Il 20 aprile 1960 il Ministro Giulio Pastore sottopose all'esame del Parlamento la *Relazione sull'attività di coordinamento*, così come disposto dalla legge 18 marzo 1959 n. 101; lo Schema Vanoni veniva criticato in molti suoi punti, primo dei quali la mancanza di un vero e proprio programma di interventi per lo sviluppo economico-industriale e di una necessaria convergenza tra indirizzi di politica

⁴⁶⁹ Cfr. MARONGIU, Giovanni, *Articolazione locale della pianificazione*, in AA. VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, vol. I, Milano, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, 1961, pp. 85 e ss.

⁴⁷⁰ Ivi, pp. 64-65.

economica generale e intervento straordinario. Nel gennaio del 1961 cominciò alla Camera dei Deputati il dibattito sulla relazione di Giulio Pastore; il gruppo socialista chiese al governo, con una mozione a firma Antonio Giolitti e Riccardo Lombardi, un maggiore impegno attraverso la presentazione di un programma di sviluppo economico nazionale che andasse oltre lo Schema Vanoni e mirasse ad individuare le criticità per realizzare «una destinazione territoriale e settoriale degli investimenti e una composizione dei consumi favorevole al rapido sviluppo del reddito e dell'occupazione nel Mezzogiorno»; la mozione del PSI indicava nel dettaglio alcuni precisi strumenti quali «un piano organico e pluriennale di investimenti pubblici, il controllo sugli investimenti delle grandi imprese private, la selezione del credito, il controllo dei prezzi dell'energia, dei servizi pubblici e dei beni di largo consumo, il riordino fondiario, la riforma dei patti agrari, la riorganizzazione del credito agrario e degli enti di riforma in funzione dello sviluppo dell'impresa cooperativa, la creazione di enti regionali di promozione e di assistenza allo sviluppo, la costruzione di rustici industriali da cedere agli imprenditori che si impegnassero ad utilizzarli conformemente alle indicazioni del piano di sviluppo»⁴⁷¹. Il Partito Comunista presentò una mozione a firma Giorgio Napolitano e Giorgio Amendola che confermava l'originaria impostazione di contrarietà all'intervento straordinario e chiedeva di affidare l'elaborazione di piani di sviluppo dell'occupazione e del reddito alle Regioni a Statuto speciale esistenti e a quelle a Statuto ordinario da istituire. La posizione del Partito Socialista, rispetto a quella del Partito comunista, si distingueva proprio per questo superamento dell'ostilità nei confronti della Cassa che al momento dell'emanazione della legge istitutiva dell'ente, nel 1950, aveva invece accomunato i due principali partiti della sinistra italiana⁴⁷². La Cassa costituiva in tal senso uno dei principali strumenti tramite il quale le autorità pubbliche avrebbero potuto attuare il coordinamento di tutti i soggetti attivi per la promozione dello sviluppo industriale nell'ambito di un riequilibrio dell'assetto sociale ed economico del paese. Socialdemocratici e repubblicani si richiamavano da vicino alla posizione socialista nella prospettiva di un inquadramento delle politiche per lo sviluppo economico nella programmazione nazionale. La Democrazia Cristiana presentò una mozione a firma Bruno Storti che faceva riferimento alle posizioni del Ministro Pastore; essa comprendeva contenuti molto

⁴⁷¹ Ivi, pp. 66-67.

⁴⁷² *Ibidem*.

meno dirigisti rispetto a quelli della mozione del PSI, ed ammetteva la necessità di una programmazione pluriennale da affiancare «ai particolari ma collegati obiettivi della politica di sviluppo nel Mezzogiorno e ai relativi aspetti finanziari, tecnici e umani». La contestuale richiesta del Presidente del Comitato dei Ministri di «una più robusta struttura tecnica a servizio dell'effettivo esercizio dei suoi poteri di coordinamento e di controllo» mirava anche a scongiurare la subordinazione ad un'eventuale superiore istanza di governo cui fosse affidata la responsabilità della programmazione nazionale. I liberali con una mozione a firma Guido Cortese invece furono determinati nell'affermare la propria contrarietà alla programmazione in nome dell'economia di mercato; tale posizione si inseriva nel contesto delle «convergenze parallele», e in un momento storico nel quale la formula del centro-sinistra continuava a riscontrare diverse resistenze. Il dibattito portò all'approvazione di una mozione presentata dai deputati democristiani che si limitava a sollecitare il governo a continuare sulla strada del coordinamento; di fatto la questione del rapporto tra intervento pubblico nel Mezzogiorno e programmazione economica aveva conquistato un posto rilevante nel dibattito politico nazionale; ma quel che conta è che con la relazione si compiva un completo inserimento dell'intervento nel Mezzogiorno in un quadro generale di politica nazionale per lo sviluppo. La rivista *Il Nuovo Osservatore* in un suo editoriale dedicato alla relazione presentata dal Ministro Pastore giudicava «fondamentale convenire sulla indispensabilità del contenuto unitario della nostra politica economica: sicché le esigenze del Mezzogiorno, nel momento in cui risultano sensibilmente modificate e migliorate le condizioni di base, devono essere soddisfatte in uno col perseguimento di più vasti obiettivi di sviluppo di tutto il Paese», sottolineando infine che «non basta più il coordinamento dei programmi degli interventi particolari nel Mezzogiorno, coordinamento peraltro ancora da realizzare, quanto si impone l'unitarietà degli indirizzi al momento di fare le scelte generali»⁴⁷³. Sempre sulla rivista *Il Nuovo Osservatore* del maggio 1961 si poneva un interrogativo di fondo essenziale per il dibattito allora in corso: «chi può assicurare che l'intervento straordinario di sviluppo fosse accompagnato da paralleli interventi ordinari sui settori di sistemazione e da politiche economiche generali che l'assecondassero nel raggiungimento degli obiettivi

⁴⁷³ Cfr. MEZZOGIORNO 1960, «Editoriale», in *Il Nuovo Osservatore*, n. 1, 1960, e ID., «Nota», in *Il Nuovo Osservatore*, n. 8, 1960. Sul dibattito parlamentare sulle mozioni meridionalistiche e sulla Relazione del Ministro Pastore si veda BINI, Piero, «Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano (1948-1972)», vol. II, in *Svimez*, n. 1, 1976.

preposti? L'esperienza ha mostrato che il coordinamento era inefficace e impossibile se non si fosse fondato su una programmazione organica nel cui ambito si collocassero i due interventi ordinari e straordinari e a cui si rifacevano le politiche generali. Era questa la condizione cui si intendeva far fronte e a cui la seconda Relazione del Comitato dei Ministri dedicava ampia attenzione indicando i criteri fondamentali delle scelte generali e di settore». Proprio il gruppo di studio che collaborava col Ministro Pastore dalla seconda metà del 1961 al 1963 portò avanti il progetto riformista teso alla programmazione che veniva affermandosi; le personalità che vi lavoravano ne sostennero e promossero l'avanzamento arrivando a condividere gli spunti offerti da Ugo La Malfa il quale prospettava un'evoluzione della Cassa per il Mezzogiorno in organismo operativo della programmazione e nucleo centrale dell'apparato di coordinamento dei programmi. In tal senso la proposta lanciata era chiara: «gli attuali compiti del Ministero del Bilancio oggi esercitati a mezzadria con il Tesoro potrebbero essere restituiti a quest'ultimo ridandogli la propria sfera di azione, tipicamente finanziaria, mentre al costituendo Ministero della Programmazione e lo sviluppo andrebbero affidati compiti di elaborazione e controllo del piano»; in quest'ottica si valutava l'ipotesi di trasformare compiti e funzioni della Cassa per «renderla anche strumento tecnico dell'istituendo Ministero della Programmazione e lo sviluppo e conservarle le funzioni di amministrazione dell'intervento straordinario»⁴⁷⁴. Ma ciò che più caratterizzava l'approccio politico e culturale del gruppo riunito attorno al Ministro Pastore era senz'altro l'attenzione rivolta al ruolo svolto dalle forze sociali; il tema del pluralismo e del rapporto tra istituzioni, società economica e società civile caratterizzava in realtà anche le visioni culturali di ispirazione liberale, radicale o di matrice socialista che andavano gradualmente avvicinandosi all'idea della politica di piano. Gli esponenti del gruppo approdarono ad una critica della democrazia rappresentativa che, pur riconoscendo l'importante ruolo svolto dai partiti democratici, evidenziava tutti i limiti di un modello che non sempre garantiva un adeguato passaggio della volontà popolare agli apparati dello Stato: «lo Stato di una società democratica» - sottolinea Giovanni Marongiu - «lungi dal chiudersi in un circolo vizioso e sterile in cui il potere gira su se stesso, fermo fra il centralismo burocratico e il parlamentarismo, appena nobilitato dai partiti, si apre alle forze della società al potere che si forma nella società e ad esse affida il controllo democratico delle

⁴⁷⁴ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 229-231.

decisioni, l'estrema difesa della legalità». Come è evidente quindi il legame tra "sociale" e "politico" non si poneva in termini di alternativa rispetto all'impostazione riformatrice ma anzi potremmo dire che, al di là della tradizione del cattolicesimo democratico o del cattolicesimo laburista, il punto di approdo è una forma di riformismo rooseveltiano; «il processo riformatore e la stessa leadership politica hanno un senso» - si afferma - «se sono in grado di esprimere l'imperiosa necessità di soddisfare bisogni comuni fortemente sentiti. Il fallimento della direzione democratica è l'incapacità del leader ad identificare quei bisogni e a soddisfarli», la tensione tra ispirazione sociale di matrice cattolico-democratica e riformismo tecnocratico di matrice rooseveltiano sarà alla base dei contributi cui si è accennato e che caratterizzeranno la linea de *Il Nuovo Osservatore*. L'insieme dei temi affrontati, nel tentativo di costruire un sistema di programmazione globale, si ampliò quindi sino ad includere i rapporti tra piano e mercato, le tecniche di programmazione, gli strumenti istituzionali, l'analisi di alcuni problemi settoriali come l'edilizia, l'urbanistica, l'agricoltura: ne risulterà un dibattito acceso e fruttuoso che coprirà tutti i primi anni Sessanta e che riuscirà anche a trovare uno sbocco politico-istituzionale. La cultura di matrice liberista contribuirà alla teorizzazione e al dibattito soprattutto attraverso i lavori della "Commissione Papi" voluta, con compiti di studio, dal Ministro del Bilancio del terzo governo Fanfani, Giuseppe Pella, e che spingeva per una forma di "programmazione indicativa" fondata su previsioni di lungo periodo; anche questo approccio sembrò comunque mostrare dei limiti nella prospettiva di gestione dello sviluppo poderoso dell'economia italiana di quegli anni⁴⁷⁵. La cultura riformatrice si trovò così a doversi confrontare con i processi politici che porteranno alla genesi del centro-sinistra; la caratteristica generale di questa fase stava nel tentativo di far scaturire le linee di una «politica economica programmata da un'analisi delle caratteristiche strutturali e dei limiti dello sviluppo italiano e di costruire le proposte programmatiche dandosi carico della impostazione e degli effetti di una complessa azione riformatrice», sarà un accurato approfondimento dei temi specifici (studio delle esperienze estere, analisi dei mezzi e della strumentazione della programmazione) a permettere che si potesse superare la contrapposizione tra programmazione indicativa e programmazione vincolante, ma il tema che senza dubbio catalizzò l'attenzione di

⁴⁷⁵ Si vedano al riguardo BARUCCI, Piero, *Il programma economico nazionale 1966-1970, precedenti storici ed aspetti economici*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 170 e ss., e LOMBARDINI, Siro, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi, 1971, pp. 75 e ss.

esperti, studiosi, tecnici e politici fu da subito quello degli squilibri economici generati dai processi di crescita al di fuori di un organico e ordinato programma di indirizzo economico dei poteri pubblici⁴⁷⁶. Nel febbraio del 1962 nacque il primo governo di centro-sinistra guidato da Amintore Fanfani che poté godere dell'astensione dei socialisti e che poté presentare un ampio programma di riforme economico-sociali fra le quali figurava la programmazione industriale e la nazionalizzazione dell'industria elettrica, ma anche l'attuazione dell'ordinamento regionale, la scuola media unica, l'imposta cedolare di acconto sui dividendi azionari, la legge urbanistica. Il dibattito culturale e politico si venne così concentrando sui contenuti e sugli strumenti attuativi della politica di piano: l'obiettivo meridionalistico restava in tal senso cruciale, ma il meridionalismo era comunque costretto a confrontarsi con i temi più generali dell'economia nazionale da cui emergeva una tensione esplicita e di difficile ricomposizione che colpiva al cuore la questione dell'impostazione globale del programma economico nazionale e l'azione meridionalistica con le sue caratteristiche di specialità e straordinarietà. Nella maggioranza di governo si riuscì a raggiungere una sintesi con il documento presentato al Parlamento nel maggio del 1962 dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa; l'elaborazione della *Nota aggiuntiva alla Relazione sulla situazione economica del Paese*⁴⁷⁷, presentata da La Malfa, fu seguita dall'istituzione della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica (CNPE), costituita da rappresentanti delle forze sociali ed economiche ed esperti, e alla Vicepresidenza della quale fu chiamato Pasquale Saraceno, il quale, a sua volta, ad un Convegno della Democrazia Cristiana aveva affermato la necessità di «un piano che non fosse, come era stato lo Schema Vanoni, un mero esercizio di coerenza macroeconomica ma contenesse l'indicazione di un complesso organico di azioni da svolgere per conseguire l'obiettivo centrale dell'unificazione economica e sociale italiana»⁴⁷⁸. La *Nota aggiuntiva* palesava ancora un chiaro approccio meridionalistico e individuava nello squilibrio economico tra agricoltura e industria, che contraddistingueva il territorio meridionale rispetto a quello

⁴⁷⁶ Cfr. SARACENO, Pasquale, «Fini ed obiettivi nell'azione economica pubblica», in *Nord e Sud*, marzo 1962, pp. 5 e ss., e NAPOLEONI, Claudio, «Squilibri economici e programmazione in Italia», in *Rivista trimestrale*, n. 2, 1962, pp. 199 e ss., e ID., «Squilibri economici e programmazione in Italia. Mercato, pianificazione e imprenditorialità. Il problema della pianificazione in Italia», in *Rivista trimestrale*, nn. 3 e 4, 1962.

⁴⁷⁷ Con il titolo ufficiale di «Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano».

⁴⁷⁸ Cfr. SARACENO, Pasquale, «Lo Stato e l'economia», in AA.VV., *Il Convegno di S. Pellegrino*, Atti del Primo Convegno di studio della Democrazia Cristiana, Roma, 1962 e CARABBA, Manin, *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Bari, Laterza, 1977.

settentrionale, nello squilibrio fra consumi privati e consumi pubblici, nello squilibrio fra crescita economica e progresso sociale e civile, i principali problemi che l'intenso ma disordinato sviluppo quantitativo della ricchezza nazionale del decennio precedente aveva lasciato irrisolti o addirittura che aveva creato; affidava quindi alla politica e, nello specifico, alla programmazione il compito di intervenire direttamente sul funzionamento del mercato per mantenere un alto livello di sviluppo del reddito e favorirne un utilizzo razionale rispetto alla risoluzione e al superamento degli squilibri menzionati⁴⁷⁹. Gli obiettivi specifici della programmazione erano così riassunti nel mantenimento di un ritmo elevato di sviluppo economico, nel superamento dei tradizionali squilibri tra le Regioni centro-settentrionali e meridionali del paese e tra comparto primario e industria e nell'impiego più razionale del reddito per conseguire un miglior livello di vita civile. Il giudizio positivo sul modello organizzativo della Cassa tenne conto soprattutto del carattere orizzontale dell'ente, e dunque della possibilità di attuare un coordinamento effettivo tra i vari settori di intervento e si sottolineava anche l'esigenza di introdurre strumenti analoghi all'interno degli apparati amministrativi pubblici e della creazione di organi di programmazione all'interno del Ministero del Bilancio. La Commissione Nazionale per la Programmazione Economica parallelamente presentava le proprie analisi nelle quali si metteva al centro il divario fra Mezzogiorno e resto del paese e si individuavano obiettivi quali adeguate politiche per l'impiego degli strumenti esistenti, la necessità che la totalità dei nuovi investimenti delle imprese a partecipazione statale fosse localizzata nel Sud, e di una politica di diffusione dell'imprenditorialità meridionale affidata anche all'assunzione da parte di organi specializzati di partecipazioni di minoranza. Il Rapporto Saraceno quindi allargava la prospettiva includendo nelle proprie analisi il complesso dei problemi economici italiani, ponendo attenzione per la prima volta al tema dello sviluppo e del miglioramento delle "infrastrutture di servizio" (scuole, trasporti, assetto territoriale e urbanistica), e riassumeva le proprie proposte in: riserva al solo Mezzogiorno dell'intero apparato di incentivi dello sviluppo, da adattare alle caratteristiche del sistema economico italiano e da rendere più efficiente attraverso un più razionale impiego dell'istituto dell'area di sviluppo industriale; l'applicazione di misure di

⁴⁷⁹ Cfr. MINISTERO DEL BILANCIO, «Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano», Nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa il 22 maggio 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma, 1967, pp. 89 e ss.

incentivazione con gradi di intensità variabili geograficamente; l'introduzione di misure di interdizione e applicazione di contributi per il miglioramento nei confronti di aree considerate congestionate; la regolamentazione delle decisioni di ubicazione degli impianti di grande dimensione. Il Rapporto mirava dunque a introdurre nella politica di piano molti degli elementi fondamentali dell'azione meridionalistica, con proposte destinate a rimanere a lungo al centro del dibattito sulla politica economico-industriale; si tentava di andare al di là delle caratteristiche di un Rapporto attraverso la costruzione di un sistema quantificato di obiettivi e di vincoli, si voleva offrire una precisa indicazione degli strumenti della programmazione; «l'obiettivo fondamentale era identificato in quello di raggiungere la piena occupazione, livellando i rendimenti e quindi le remunerazioni del lavoro nei diversi settori del Centro-Nord e del Mezzogiorno», obiettivo perseguibile, questo, entro un arco temporale di un quindicennio⁴⁸⁰. Negli stessi anni (1962-1963) in cui vennero elaborati, con la *Nota aggiuntiva* e il Rapporto Saraceno, uno specifico insieme di contenuti per la programmazione nazionale, il Ministro Giulio Pastore, Presidente del Comitato Interministeriale per il Mezzogiorno, si indirizzava verso una piena accettazione ed affermazione della politica di piano, come dimostra la Relazione al Parlamento sul coordinamento dell'intervento meridionalistico, presentata dallo stesso Pastore nel giugno del 1963. In essa due aspetti meritano particolare attenzione: in merito ai contenuti della politica di promozione dello sviluppo industriale l'esigenza di spostare il maggior impegno dal settore industriale di base a quello manifatturiero e di una maggiore presenza delle industrie di medie dimensioni; in merito ai problemi del coordinamento dell'azione dei pubblici poteri appariva necessaria una distinzione importante fra apparato operativo dell'intervento straordinario e struttura di governo della pianificazione e, allo stesso tempo una rigorosa unità di direzione politico-programmatica a livello di governo. «La politica di piano» - ricordava Giulio Pastore - «dovrebbe introdurre anche uno strumento autorevole ed efficace di direzione politica e coordinata dell'intervento pubblico. L'autorità preposta al piano, che sarà presumibilmente un Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, è questione non molto rilevante. Se si può dire infatti con molta sicurezza che un organismo operativo a carattere straordinario è assolutamente necessario, non altrettanto si può dire per il Comitato dei Ministri per il

⁴⁸⁰ Cfr. Rapporto del Vicepresidente della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica, presentato dal Prof. Pasquale Saraceno al Ministro del Bilancio Antonio Giolitti, in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, cit., pp. 141 e ss.

Mezzogiorno, le cui funzioni, forse, soprattutto in ordine al coordinamento, possono essere più autorevolmente ed efficacemente svolte dal Comitato per il piano»⁴⁸¹.

I risultati delle elezioni politiche del 28 aprile 1963, con il successo del PCI e il calo di consensi per la DC e il PSI, portarono ad una interruzione della politica di programmazione; in attesa della ripresa di una prospettiva di collaborazione fra socialisti e democristiani si costituì un governo guidato da Giovanni Leone e composto solo da membri della DC. La ripresa del dialogo ebbe luogo alla fine dello stesso anno con la costituzione del primo governo guidato da Aldo Moro, al quale, questa volta, i socialisti parteciparono indicando propri esponenti, ma con una capacità di influenzare le scelte di politica economica molto inferiore. Il forte aumento delle tensioni inflazionistiche insieme all'aumento dei salari, effetto delle lotte sindacali degli anni precedenti, avevano indotto il Ministro del Tesoro Emilio Colombo ad inviare, il 15 maggio 1964, una lettera al Presidente del Consiglio in cui si auspicavano misure urgenti per stabilizzare la situazione economica e di bilancio e il rinvio della programmazione e di gran parte delle riforme previste. Nel contesto delle tensioni politiche che si erano venute a creare maturò l'adesione da parte dei socialisti al secondo governo Moro in cui, però, non figurava più l'esproprio generalizzato come principio fondamentale della legge urbanistica, e in cui venivano di fatto accantonate la programmazione economica e l'attuazione dell'ordinamento regionale⁴⁸². Si continuava dunque a registrare una costante «azione frenante e dilatoria» esercitata dagli esponenti di destra della Democrazia Cristiana che rappresentava il riflesso di una ferma opposizione di ampi strati della società italiana di allora, fra i quali la media borghesia urbana o una larga parte dell'imprenditoria, ad ogni forma di programmazione, intesa unicamente come limitazione o peggio come una violazione della libertà di iniziativa privata, cui si aggiunse presto anche l'opposizione della sinistra del PCI e di gran parte del sindacato, a sua volta contrario alla politica dei redditi, intesa invece come limite ad ogni piattaforma rivendicativa dei lavoratori. Pasquale Saraceno e Ugo La Malfa consideravano invece la politica dei redditi una condizione imprescindibile affinché la programmazione potesse perseguire gli obiettivi di riequilibrio indicati proprio

⁴⁸¹ Cfr. PASTORE, Giulio, *Mezzogiorno e programmazione*, Discorso tenuto a Milano l'8 febbraio 1963, in ID., *I lavoratori nello Stato*, Firenze, Vallecchi, 1965, pp. 595 e ss.

⁴⁸² CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 69-70.

nella *Nota aggiuntiva*. Antonio Giolitti che aveva intanto sostituito La Malfa al Ministero del Bilancio tentò di superare la ferma opposizione dei sindacati presentando loro un *Memorandum* inerente i problemi di politica economica con cui si proponeva una concertazione tra governo e sindacati che, anche con l'ausilio della moderazione salariale e della manovra fiscale, avrebbe potuto assicurare il giusto equilibrio tra aumento dell'inflazione e incremento degli investimenti, del reddito e dei livelli di occupazione⁴⁸³. Anche all'interno della Commissione Nazionale per la Programmazione Economica però non mancavano aspri dissensi e ciò indusse il Vicepresidente Saraceno a presentare un proprio rapporto pubblicato in più edizioni tra il 1963 e il 1964: in esso si individuava come obiettivo la localizzazione nel Mezzogiorno del 40% dei 4 milioni di posti di lavoro che si sarebbero creati nel decennio 1964-1973, si escludeva inoltre che a tale sviluppo i vecchi impianti di grandi dimensioni avrebbero potuto dare un contributo decisivo, dunque si sarebbe dovuto investire sulle piccole e medie imprese, un'attenzione particolare veniva poi attribuita alle capacità tecnico-professionali che avrebbero dovuto caratterizzare gli enti locali e gli uffici periferici delle pubbliche amministrazioni e alle consulenze e agli studi che si sarebbero dovuti offrire ai soggetti privati. Si auspicava le imprese a partecipazione statale stanziassero al Sud la totalità delle nuove iniziative, ma anche che assumessero partecipazioni di minoranza in altre iniziative, si sarebbero dovute rivedere, inoltre, le misure di incentivazione per le aree esterne al Mezzogiorno, bisognava potenziare l'istituto delle aree industriali e orientare in senso meridionalistico le tariffe dell'elettricità e, soprattutto, si riteneva necessario che l'attività della Cassa per il Mezzogiorno non fosse interrotta, al contrario si chiedeva che ne fosse circoscritta l'area di intervento e che ne fosse rafforzata la disponibilità in funzione di una rapida realizzazione delle condizioni utili allo sviluppo delle aree dotate di maggiori potenzialità. In effetti molte di queste richieste e indicazioni trovarono posto e furono accolte nel progetto di piano quinquennale 1965-1969 presentato nel giugno del 1964 dal Ministro Giolitti, ma le difficoltà economiche, politiche e sindacali e le critiche mosse dal CNEL, cui si era deciso di sottoporlo, resero ancora più impervio il percorso parlamentare del documento. Intanto Giovanni Pieraccini succedeva ad Antonio Giolitti al Ministero

⁴⁸³ La programmazione era considerata da Ugo La Malfa elemento non scindibile dalla politica dei redditi: nel discorso tenuto in Parlamento il 29 maggio 1962 sul bilancio di previsione per l'esercizio 1962-1963, egli ebbe modo di sottolineare la contraddizione in cui cadevano i sindacati che invocavano la prima rifiutando invece la seconda. Cfr. LA MALFA, Ugo, *Il Mezzogiorno e l'Occidente*, Roma-Bari, Laterza, 1991, pp. 237-245.

del Bilancio. Il nuovo Ministro aggiornò subito il programma, posticipandolo al quinquennio 1966-1970 e riuscì a farlo approvare dal Parlamento il 25 luglio 1967⁴⁸⁴. Il programma quinquennale rimase però un documento teso ad indicare un indirizzo di politica economica da perseguire, più che un insieme di interventi pianificati da realizzare nel breve termine, non riuscì dunque a far seguire le riforme necessarie e a rendere effettivi i poteri di coordinamento e di controllo del Comitato dei Ministri rispetto alle scelte politiche effettuate dal governo. Come ebbe modo di sottolineare lo stesso Salvatore Cafiero «il Comitato Interministeriale per la Programmazione economica non riuscì mai a divenire quel “gabinetto economico” che Giolitti avrebbe voluto e al quale tendeva l’amplessima gamma di competenze che sarebbe stata ad esso attribuita», lo stesso Ministro per la funzione pubblica Giuseppe Medici aveva già tracciato con una relazione nel 1963 la sostanziale inadeguatezza del sistema istituzionale e amministrativo, soprattutto a livello locale, a recepire le politiche di promozione dello sviluppo industriale auspicandone un complessivo riassetto. In tal senso la legge 1 marzo 1962 n. 62 mirava a fare del bilancio lo strumento-guida della politica economica e di promozione dello sviluppo, ciò nonostante le competenze e le prerogative dei singoli ministeri rimasero sostanzialmente immutate e, soprattutto, il controllo della spesa rimase appannaggio della Ragioneria generale presso il Ministero del Tesoro⁴⁸⁵. Le proposte come «il Progetto '80 sull’articolazione per obiettivi del bilancio dello Stato e sull’introduzione anche per i bilanci di un periodo quinquennale di riferimento coincidente con quello del programma, sull’introduzione di modelli organizzativi e di sistemi di controllo capaci di rendere funzionale e responsabile l’amministrazione pubblica in relazione ad obiettivi determinati» non riuscirono ad ottenere significativi cambiamenti di rotta, così come l’organizzazione dell’Istituto di Studi per la Programmazione Economica, costituito nel 1967 «si scontrò» - ci ricorda Giorgio Ruffolo - «con la preoccupazione di evitare la nascita di apparati tecnocratici capaci di interferire nell’ambito delle decisioni di natura politica e con la resistenza di una pubblica amministrazione la cui rapida espansione restò caratterizzata dal frazionamento delle competenze, dalla rigidità dell’organizzazione gerarchica, dal prevalere delle esigenze di stato giuridico del personale rispetto a quelle di mobilità ed efficienza, dal crescente potere di

⁴⁸⁴ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 71-74.

⁴⁸⁵ Ivi, pp. 75-76.

condizionamento esercitato dagli interessi corporativi sugli uffici ministeriali con i quali *ratione materiae* fossero in rapporto»⁴⁸⁶. Se da un lato Ruffolo afferma che il carattere nazionale del problema meridionale rendeva poco utile la programmazione speciale per il Mezzogiorno separata dalla programmazione nazionale, è da notare anche la posizione di chi, come Massimo Annesi, riteneva che una rinuncia agli organi istituzionali di governo dell'intervento straordinario avrebbe comportato una sorta di «atto di fede» nella programmazione nazionale che, su basi empiriche i meridionalisti non avrebbero potuto attuare. Lo stesso Ministro La Malfa nella *Nota aggiuntiva* aveva chiaramente fatto riferimento ad un apparato burocratico-amministrativo che rappresentava spesso un ostacolo, più che uno strumento operativo della programmazione; «fu questa consapevolezza che lo indusse a formulare nel corso di un dibattito televisivo del luglio 1961 l'ipotesi che fosse la Cassa a divenire l'organo tecnico della programmazione nazionale». Dopo aver dichiarato in particolare tutto il suo apprezzamento per l'operato della Cassa come organo unitario dell'intervento, La Malfa aveva affermato l'intenzione di proporre che «la Cassa per il Mezzogiorno venisse trasformata in organo di programmazione e controllo nazionale della politica di sviluppo, come il solo organo oggi esistente con la conoscenza necessaria dei problemi per eseguire questa programmazione strumentale sul piano nazionale». Gabriele Pescatore, presente al Convegno organizzato nel 1969 dal Club Turati e dalla Fondazione Olivetti alla presenza anche di Massimo Annesi e Giorgio Ruffolo, ebbe modo di replicare a tale visione «esprimendo la preoccupazione che la dilazione temporale dei compiti della Cassa finisse con il farle perdere mordente nei riguardi del Mezzogiorno», cui a sua volta replicò lo stesso La Malfa circa un anno più tardi in occasione del dibattito al Senato sul bilancio dichiarando di «voler prescindere dalla riforma della pubblica amministrazione i cui tempi sarebbero stati necessariamente lunghissimi» e confermò che «inserire un'esperienza come quella della Cassa per il Mezzogiorno, che appartiene a un momento precedente della programmazione, nella politica di programmazione [nazionale] è un problema che il Parlamento e il Governo debbono affrontare»⁴⁸⁷. Tali istanze e problematiche si ripresentarono nel 1967 allorché, contemporaneamente all'approvazione del primo programma quinquennale, si

⁴⁸⁶ Cfr. MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico 1971-1975*, Roma, 1969 e RUFFOLO, Giorgio, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza, 1973, pp. 72-74.

⁴⁸⁷ Ivi, pp. 75-76.

doveva decidere tra l'istituzione di "un'autorità del piano" all'interno della struttura politico-istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri oppure un Ministero della Programmazione economica; come sappiamo prevalse la seconda opzione, Manin Carabba ebbe modo di sintetizzare le contrarietà alla prima opzione menzionando fra i soggetti ostili «il Ministero del Tesoro, che vedeva minacciata la propria supremazia di effettivo centro di coordinamento e di indirizzo dell'intera amministrazione, i sindacati del pubblico impiego che, nell'ambito della Commissione Saraceno e di quella Medici per la riforma della pubblica amministrazione, temevano l'ingresso in campo di una tecnocrazia efficiente di nuovo tipo, le stesse forze politiche della sinistra, tese a proclamare un primato della politica che appariva minacciato dal possibile dominio di una nascente tecnocrazia, infine, e più concretamente, la Democrazia Cristiana, il cui legame con l'alta burocrazia ministeriale costruito in un decennio di potere non tollerava innovazioni che apparivano estranee alla logica dei grandi corpi amministrativi come la Ragioneria generale dello Stato e le maggiori amministrazioni centrali di spesa»⁴⁸⁸. Questa sostanziale ostilità di larghi strati del ceto democristiano nei confronti della programmazione trova riscontro negli scritti e nell'opinione di Guido Melis che conferma, in questo caso, il giudizio di Carabba quando afferma che «il partito dei cattolici che andava occupando, soprattutto dopo la crisi politica del 1964, l'ala moderata della coalizione di governo costituì il collante politico di un'alleanza difensiva della quale fecero parte il Ministero del Tesoro, i sindacati del pubblico impiego, e soprattutto l'alta dirigenza burocratica nel suo complesso. Il primo obiettivo di questo fronte di resistenze fu impedire la nascita di un'autorità di piano con poteri e fisionomia molto marcati. Il secondo obiettivo fu la limitazione dei poteri del Ministero della Programmazione, nel cui ambito si era radicato un piccolo apparato dalle forti connotazioni tecniche e dalla spiccata vocazione a dialogare con l'esterno»⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ Cfr. CARABBA, Manin, *L'intervento degli enti locali nella economia*, cit.

⁴⁸⁹ Guido Melis menziona la lettera inviata il 20 ottobre 1964 dal Segretario politico della DC Mario Rumor al Presidente del Consiglio nella quale si lamenta l'assenza di elementi democristiani dagli uffici incaricati della preparazione del programma; si sottolinea la convinzione espressa nel settembre del 1965 dal Ministro della Marina Mercantile Spagnoli che alla base della programmazione dovessero esservi le elaborazioni effettuate dai singoli Ministeri i quali già rappresentavano un raggruppamento coordinato delle esigenze e degli interessi di diversi ambienti economici che fanno capo ad essi, infine, addirittura, la proibizione che il Ministro per le Partecipazioni statali Giorgio Bo impose ai dirigenti di enti pubblici di partecipare alle commissioni istituite presso il Bilancio. Cfr. MELIS, Guido, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 483-488.

All'inizio del 1964 si pervenne ad una prima redazione di un progetto di programma economico nazionale, il cosiddetto Piano Giolitti, presentato alla Commissione Nazionale per la Programmazione Economica il 27 giugno 1964; esso rappresentava un coerente sviluppo delle posizioni e scelte già definite con la *Nota aggiuntiva* e con il Rapporto Saraceno e si collegava all'ispirazione politico-culturale del "revisionismo socialista" già aperto dal 1956 sui temi del riformismo. Il Piano Giolitti⁴⁹⁰ portò ancora oltre il carattere riformista della politica di intervento: da un lato accentuava il collegamento fra programmazione dello sviluppo e riforme di struttura, dall'altro promuoveva l'unità fra interventi di medio periodo e gestione corrente della politica economica. Il documento metteva in evidenza il carattere accentratore della politica di programmazione, in particolare con riferimento all'accentramento decisionale, mentre per quel che riguarda le azioni programmatiche per il Mezzogiorno lo schema di programma traduceva in versione normativa le visioni e gli indirizzi già presenti nella Relazione Saraceno: «il conseguimento degli obiettivi di industrializzazione del Sud» - si sottolineava - «presuppone la formazione di un sistema di interventi diretti che consistono essenzialmente in una politica di incentivazione alla localizzazione delle industrie nel Sud, nel quadro di riordinamento del sistema degli incentivi su scala nazionale; nella partecipazione al capitale di rischio delle imprese meridionali attraverso società finanziarie; nella formazione del personale e nell'assistenza tecnica agli imprenditori; nella promozione dell'intervento a livello locale tramite il riordinamento dei consorzi di sviluppo industriale; nell'orientamento delle scelte di investimento delle grandi imprese; nell'intervento diretto dell'impresa pubblica nel territorio meridionale»⁴⁹¹. In quanto ai contenuti politici i timori meridionalistici trovavano un qualche fondamento se si prendeva in esame l'intero assetto del progetto di programma; l'accento in questo senso era posto soprattutto sugli strumenti istituzionali di direzione unitaria degli interventi «destinati inevitabilmente a porre in ombra la "specialità" dell'intervento nel Mezzogiorno». Alcuni elementi del Piano Giolitti poi apparivano cruciali, come l'obbligo posto alle maggiori imprese di comunicare agli organi di programmazione i loro programmi di investimento, l'unificazione del sistema degli incentivi attraverso la creazione di un fondo unico di sviluppo economico e sociale, l'unità della politica territoriale e urbanistica, l'attuazione delle Regioni a

⁴⁹⁰ «Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969».

⁴⁹¹ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 232-234.

statuto ordinario e dei programmi regionali di sviluppo. Il panorama istituzionale legato alla politica di piano conteneva in sé quindi una componente tesa a riaffermare con forza il primato degli organismi politici e, ovviamente, dei ceti politici alla guida degli stessi, il tutto sempre «nel rispetto dell'economia mista nella quale esistono centri di decisione pubblici e privati, ciascuno dei quali è dotato di una propria sfera di autonomia»; il contrasto fra meridionalisti e programmatori chiaramente non era facilmente superabile⁴⁹². La diffidenza dei meridionalisti nei confronti della programmazione aveva a sua volta dei fondamenti; primo fra tutti il timore che la riforma in senso regionalista potesse svantaggiare le aree meridionali del paese, carenti di strutture di supporto e di classi dirigenti in possesso della cultura politica necessaria per far funzionare al meglio, e in modo efficiente, le amministrazioni locali, cui si aggiungeva un forte sentimento anti-regionalista che aveva da sempre caratterizzato i meridionalisti. Ma le motivazioni più profonde di tali ostilità potevano ricercarsi nel rifiuto di una concezione che appariva troppo radicalmente e unilateralmente incentrata sul primato della politica; «la riflessione sulla natura dello Stato moderno e sui limiti della vicenda dell'intervento pubblico nell'economia» - ricorda Manin Carabba - «conduce a porre l'accento sulla ricerca di un rapporto fra Stato e società che sottragga lo Stato dal peso unilaterale del gruppo economici dominanti, che accresca sempre di più la sfera della partecipazione reale alla vita pubblica consentendo al tempo stesso ai gruppi sociali un ampliamento di visuale per cogliere meglio i fini particolari nel quadro globale del bene comune»⁴⁹³. È un rifiuto dell'approccio “tecnocratico” della programmazione per ribadire, al contrario, una funzione dello Stato «che non consisterà nel garantire dall'esterno il libero gioco della società né tantomeno nel monopolizzare tutti i fini sociali che non siano fini individuali, ma nel presiedere al libero amministrarsi dei singoli riuniti nelle loro comunità naturali, di territorio e di interesse, realizzando un'autorità certamente di tipo nuovo». Non a caso con la discussione sul Piano Giolitti venivano avanti e si affermavano temi quali i rapporti tra Stato e forze sociali, e tra Governo centrale e amministrazioni locali; una concezione certamente polemica questa che sorgeva anche contro le posizioni moderate all'interno dell'opposizione alla politica di piano. Le fasi successive dimostrarono come il confronto fra meridionalisti provenienti dalla sinistra cattolica e

⁴⁹² Ivi, pp. 235-238.

⁴⁹³ Ivi, pp. 239-240.

programmatori provenienti dagli ambienti socialisti, pur riuscendo a trovare importanti punti di sintesi e di elaborazione normativa, non perverranno ad un sufficiente approfondimento dei temi centrali della politica di piano; entrambi gli schieramenti non riuscirono a dare al dialogo lo spazio necessario per conferire al tema, e alle sue traduzioni normative, una risposta adeguata. L'analisi teorica svolta fra il 1961 e il 1962 che aveva visto la Democrazia Cristiana come protagonista, non ricevette più dal maggior partito di governo il contributo che aveva dato sino a quel momento nella conduzione del dibattito sulla programmazione economica, questo rimase anzi appannaggio della speculazione politico-culturale della sinistra socialista, anzi «si ebbe per certi versi una separazione dei ruoli nelle discussioni sulla politica economica, ma questo non poté essere senza effetto nella concreta attuazione della politica economica se si tiene conto che la DC detenne quasi ininterrottamente quei dicasteri la cui azione doveva essere più strettamente raccordata alle proposte che provenivano da coloro che lavoravano al Ministero del Bilancio». Le critiche che i meridionalisti operavano nei confronti del Piano Giolitti andrebbero approfondite tenendo conto della distinzione fra i vari atteggiamenti diversamente indirizzati: da un lato l'opinione in base alla quale l'accento forte posto sul quadro macroeconomico e istituzionale potesse rendere meno chiara e univoca la scelta meridionalistica della *Nota aggiuntiva* e del Rapporto Saraceno, e dall'altro lato la critica nei confronti dell'accentuato approccio tecnocratico e centralista del Piano Giolitti contro il quale si muovevano i fautori del dialogo con le forze sociali e dell'articolazione a livello regionale e locale della programmazione, ma anche la preoccupazione che la capacità operativa della Cassa fosse minacciata dalle ingerenze del piano e dei nuovi ceti politici⁴⁹⁴.

⁴⁹⁴ Ivi, pp. 241-242.

III.4 L'inquadramento dell'intervento straordinario nella programmazione economica nazionale dalla legge 26 giugno 1965 n. 717 alla legge 6 ottobre 1971 n. 853

La scadenza del finanziamento dell'intervento straordinario, fissata al 1965, obbligava le forze politiche a cercare un punto di incontro per pervenire all'elaborazione di una nuova legge per la promozione dello sviluppo economico-industriale; il dialogo intrapreso fu condotto da quelle che Manin Carabba definì «due piccole tecnostrutture» che si muovevano all'interno dell'apparato di governo: la struttura creata dal Ministro Giulio Pastore e guidata da Enzo Scotti presso il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, e quella creata dal Ministro Antonio Giolitti e confermata dal suo successore Giovanni Pieraccini e guidata da Giorgio Ruffolo presso il Ministero del Bilancio e della programmazione economica. Un primo punto di contatto fu la reciproca consapevolezza delle amministrazioni centrali e locali della necessità di creare uno strumento-guida unitario per la politica infrastrutturale; alla base restava comunque «la coscienza della natura “nazionale” della questione meridionale, i cui problemi esigevano ancora, nel medio periodo, interventi di dimensione superiore a quella di qualunque forma di governo locale». Il compromesso raggiunto, che teneva conto anche delle indicazioni e delle conclusioni del Rapporto Saraceno, ebbe come traduzione sul versante giuridico-istituzionale la legge 26 giugno 1965 n. 717 che prorogò la cassa fino al 31 dicembre 1980 e inquadrò l'intervento straordinario nell'ambito della programmazione nazionale, senza tuttavia riuscire a far decollare concretamente questa, ma anzi limitandone e vanificandone in buona parte le potenzialità⁴⁹⁵. Il compromesso alla base del provvedimento prevedeva la costruzione, attorno al Comitato dei Ministri di «un quadro di comando più saldo, affidato ad un piano di coordinamento dell'intervento pubblico ordinario e

⁴⁹⁵ Si veda l'opinione di GALASSO, Giuseppe, *Vecchi e nuovi orientamenti del pensiero meridionalistico*, in AA. VV., *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi, 30 marzo-8 aprile 1967, Torino, Einaudi, 1968.

straordinario nel Mezzogiorno e ad una più efficace disciplina dei poteri del Ministro per il Mezzogiorno nei confronti della Cassa». Esso fu sostenuto e difeso dal Ministro Giolitti in un intervento dedicato al Mezzogiorno nel programma quinquennale, nel quale ribadì che «se è vero che, per il sopravvivere della scadenza quindicennale il provvedimento di proroga della Cassa si è trovato a dover anticipare rispetto a una programmazione non ancora avviata né definita, è altrettanto vero che quel provvedimento in presenza di una strategia di programmazione nazionale ormai delineata non ha potuto essere limitato a un puro e semplice rilancio della tradizionale politica d'intervento straordinario»⁴⁹⁶ e, soprattutto, «non i programmatori sono stati presi in contropiede dalla scadenza della Cassa, ma la proroga della Cassa si è trovata inserita sul binario della programmazione», ribadendo infine che «il coordinamento con la programmazione regionale e con la disciplina urbanistica e il conglobamento degli stanziamenti per gli incentivi nel Fondo per lo sviluppo economico e sociale amministrato dal CIPE» rappresentavano due gravi lacune e che «l'esigenza della riforma del sistema degli incentivi parte dalla considerazione che il vigente sistema riesce appena a realizzare un insieme di convenienze che spesso praticamente neppure pareggia la convenienza di localizzazioni industriali in un'area sviluppata del Nord», tale sistema avrebbe dovuto in questo senso essere superato «con l'unificazione del sistema degli incentivi, mediante un testo legislativo unico e mediante la concentrazione dei poteri decisionali in un solo organo, il CIPE, il quale sovrintende alle erogazioni del Fondo per lo sviluppo economico»⁴⁹⁷. Dunque la legge, nel contesto di un insieme di norme intese a volgere l'azione della politica economica verso la programmazione, aveva previsto un piano di coordinamento degli interventi pubblici per lo sviluppo di attività produttive che sarebbe stato formulato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno d'intesa con le amministrazioni statali e regionali interessate e la cui azione ne sarebbe risultata coinvolta in modo uguale a quella della Cassa. Il piano, approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), del quale il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno sarebbe stato un'articolazione, sarebbe stato concepito come strumento di attuazione nel Mezzogiorno del Programma economico nazionale con il quale sarebbe stato

⁴⁹⁶ Cfr. GIOLITTI, Antonio, «Il Mezzogiorno nel programma quinquennale», in *Programmazione e Mezzogiorno*, Atti del Convegno di Napoli, 5-6 giugno 1965, in *Mondo Operaio*, quaderni, 1965, pp. 11 e ss.

⁴⁹⁷ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 243-244.

oltretutto periodicamente aggiornato. Il paradosso prese forma quando «il disegno di integrazione degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno nella programmazione nazionale e nell'ordinamento regionale fu promulgato mentre né il programma economico nazionale era stato ancora approvato né le Regioni a Statuto ordinario erano state ancora istituite». Così in attesa dell'approvazione del programma quinquennale il piano di coordinamento si sarebbe attenuto alle indicazioni dell'annuale *Relazione previsionale e programmatica*, sarebbero stati inoltre consultati i Comitati Regionali per la Programmazione Economica che un decreto del Ministro del Bilancio nel 1964 aveva costituito⁴⁹⁸. La nomina del Ministro per gli Interventi straordinari alla presidenza del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno aveva conferito allo stesso anche notevoli poteri di controllo sulle funzioni della Cassa, e aveva conseguentemente ridotto e limitato gli spazi di autonomia di quest'ultima; il Ministro in base alla nuova normativa avrebbe infatti dovuto approvare i programmi e i bilanci annuali dell'ente, avrebbe dovuto vigilare sulla sua attività, avrebbe acquisito la facoltà di indicazione del Presidente e del Consiglio di amministrazione della Cassa o proporre lo scioglimento. La creazione di una figura istituzionale come questa, con chiari poteri di controllo e di indirizzo dell'ente sarebbe stata utile, nelle intenzioni del legislatore, per esercitare le attività inerenti ad un ente così importante per la vita economica del paese al pari dell'IRI, dell'ENEL o dell'ENI. La tensione che aveva sino a quel momento caratterizzato la vita dell'ente, tra due modelli istituzionali ed economici, da un lato l'autorità responsabile dello sviluppo di determinati territori, dall'altro l'ente esecutore di interventi decisi in sede politica, sembrava sempre più trovare soluzione con il superamento definitivo del primo modello e la corsa verso un sistema di organizzazione della Cassa che corrispondeva alla seconda opzione. Giovanni Marongiu ebbe modo di spiegare nel 1971 la prevalenza del secondo modello sottolineando come «la concezione dell'authority sembrava estranea non solo alla linea di sviluppo del nostro ordinamento politico-amministrativo, ma anche alla linea di sviluppo della stessa Cassa»⁴⁹⁹. Il potere di influenza sulle scelte veniva rafforzato anche dalla facoltà di decidere sull'ammissibilità delle iniziative di credito agevolato tramite i pareri di

⁴⁹⁸ I Comitati comprendevano i presidenti delle Province, i sindaci dei comuni maggiori, i capi degli uffici periferici dei Ministeri dei Lavori pubblici, e dell'Agricoltura, un rappresentante della Cassa per il Mezzogiorno, quattro esperti nominati dal Ministro del Bilancio, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli artigiani, dei coltivatori diretti, delle cooperative, degli enti provinciali per il turismo.

⁴⁹⁹ MARONGIU, Giovanni, *La Cassa dopo le Regioni*, in *La democrazia come problema*, Vol. II, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 380-383.

conformità ai criteri inseriti nel Piano di Coordinamento, norma questa, che incise negativamente sull'autonomia di valutazione degli istituti di credito nei confronti delle domande di mutuo dotate del parere di conformità del Ministro, e che dunque favorì enormemente la politicizzazione della concessione del credito tanto da far parlare Guido Carli «dell'impiegato di banca come pubblico ufficiale»⁵⁰⁰. L'opposizione del PCI rimase immutata e, soprattutto, ancorata all'impostazione meridionalista di opposizione alla Cassa per il Mezzogiorno e all'intervento straordinario per come era stato concepito fino a quel momento; «raggiungere un compromesso con l'attuale Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno sul prolungamento della Cassa e su tutto quello che ne deriva» - dichiarò Gerardo Chiaromonte - «non significa trovare un punto d'incontro con certe forze politiche, più o meno avanzate, della DC, ma significa in realtà sancire il mantenimento in vita di una macchina burocratica e accentrata dell'intervento pubblico che nelle sue varie diramazioni nel Mezzogiorno è un punto di riferimento e di arroccamento delle peggiori forze del moderatismo, del trasformismo e della conservazione meridionali» e, quindi, alla nuova disciplina dettata per la Cassa si volle contrapporre «la necessità di una politica nazionale di programmazione scartando definitivamente la strada dell'intervento straordinario che ha presieduto, dalla teoria delle aree depresse a quella dei poli di sviluppo, tutta la politica meridionalistica di questi anni»⁵⁰¹; la programmazione così intesa avrebbe dovuto comprendere alcune fondamentali «riforme di struttura economiche e politiche»; ecco che ritorna in questo modo a riproporsi la questione dell'attuazione dell'ordinamento regionale.

Come diversi esperti e studiosi osservarono già all'epoca, in riferimento soprattutto ai programmi socio-educativi e a quelli inerenti la formazione, «vi fu la tendenza della Cassa e degli enti convenzionati a ripiegare sugli aspetti formali e amministrativi della collaborazione», in particolare «gli enti, sia perché ciò era effettivamente richiesto, sia per un effetto di contaminazione si sono

⁵⁰⁰ Guido Carli attribuisce ai cattolici alla guida delle Casse di Risparmio «la responsabilità di una nuova visione amministrativa, dirigistica del credito che svuotava i singoli istituti di qualsiasi potere discrezionale nell'erogazione dei fidi sulla base della valutazione del merito di credito. Questa concezione pubblicistica del credito si spingeva fino all'idea che la Banca d'Italia avrebbe dovuto imporre amministrativamente i tassi di interesse attivi e passivi venendo dunque a costituirsi non più come banca centrale ma come capogruppo. La difesa contro questa offensiva condotta dalla politica alla loro autonomia costituisce agli occhi di Guido Carli una giustificazione sufficiente degli accordi di cartello tra le banche contro la concorrenza sui tassi passivi».

⁵⁰¹ Si veda CHIAROMONTE, Gerardo, «La politica meridionalistica dal 1950 al 1964», in *Critica Marxista*, luglio-ottobre 1964, ora in ID., *Un Piano per il Mezzogiorno*, Roma, Editori Riuniti, 1971.

gradualmente burocratizzati al loro interno, mentre gli organi della Cassa raramente hanno trovato lo spazio e la forma opportune per una loro presenza più che fiscale nell'attuazione del programma». Tale aspetto colto da molti e in riferimento ad un elemento specifico dell'azione dell'ente è sintomatico comunque di una tendenza generalizzata riguardante la Cassa la quale stava intraprendendo una strada di involuzione che la portava ad agire in linea con i comportamenti delle burocrazie ministeriali. L'accrescersi dell'apparato amministrativo, con il conseguente aumento del personale, sono aspetti comuni a tutti gli enti nel secondo dopoguerra. Questi poiché tutti registrarono «l'ascesa ai rispettivi vertici di gruppi dirigenti nuovi, molto più omogenei alla politica (e alla politica dei partiti di governo) di quanto non fossero stati i primi consigli di amministrazione degli anni Trenta»⁵⁰². Quel che si doveva constatare era il tramonto di un ceto economico-finanziario di tecnici di formazione nittiana che erano stati i protagonisti della fase dell'intervento dello Stato in economia, inteso non come contrasto all'economia di mercato ma come strumento utile alla promozione dello sviluppo di un capitalismo, quello italiano, da sempre atrofico; molte di quelle personalità, uno di questi Donato Menichella, erano uscite di scena per scelta, probabilmente proprio perché avevano inteso che le loro visioni e idee, ma anche la loro formazione e il loro sostrato culturale, non trovavano più consenso e condivisione presso la classe dirigente. Il ceto politico aveva dimostrato di intendere diversamente l'esistenza e il funzionamento dei cosiddetti «istituti Beneduce» di cui erano pur stati gli ideatori e realizzatori prima sotto il fascismo e poi con i governi a guida degasperiana, salvaguardandone l'autonomia e tenendoli separati dalle vicende strettamente politiche e da ogni possibile ingerenza di partito. Proprio quelle ingerenze con la nuova generazione politica succeduta al ceto degasperiano avrebbero raggiunto livelli tali da condizionare negativamente il funzionamento dell'ente e da gettare nel discredito ogni forma di intervento pubblico in economia, e pur tuttavia è bene tener conto del fatto che senza le premesse create dall'intervento straordinario in economia lo sviluppo dell'economia italiana nel secondo dopoguerra risulta difficilmente comprensibile⁵⁰³. Come scrisse Marcello De Cecco a riguardo «non è possibile negare che il miracolo degli anni Cinquanta e dei primi anni Sessanta fosse figlio dello strettissimo intreccio tra pubblico e privato creato nel ventennio precedente.

⁵⁰² Cfr. MELIS, Guido, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, cit., pp. 490-498.

⁵⁰³ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 81-84.

La principale filiera industriale che fu protagonista di quel miracolo, quella rappresentata dall'industria dei beni di consumo durevoli, in particolare dell'automobile, fu un prodotto del protezionismo e dell'intervento pubblico quanto della capacità imprenditoriale privata. Lo Stato costruì una siderurgia a ciclo integrale che produceva lamiere a basso costo per automobili ed elettrodomestici. Esso si incaricò pure di realizzare in tempi brevissimi una rete di autostradale seconda solo a quella tedesca. Era sempre l'impresa pubblica a fornire gas alle imprese e benzina per auto, distribuiva mediante la costruzione di un'enorme rete di stazioni di servizio assicurando così alla motorizzazione di massa la disponibilità di un prodotto essenziale, reperibile ovunque a un prezzo calmierato. Ai privati restava il compito di fare le automobili, gli scooter, gli elettrodomestici. Finalmente l'industria dell'auto di massa decollò, dopo aver conosciuto i grandi volumi di produzione solo per le forniture di guerra. Non si è riflettuto forse abbastanza sul fatto che la Fiat fosse la principale industria di guerra da riconvertire, e che ciò venne realizzato con l'automobilizzazione accelerata del paese, ottenuta con i decisi interventi statali che abbiamo ricordato»⁵⁰⁴. Il ceto politico inaugurava così una nuova fase: una stagione nella quale si rifiutava il rapporto di mediazione con l'economia dei tecnocrati in nome di «un mal concepito primato della politica, che era stato negato prima dal fascismo e poi da una costituzione repubblicana assai sensibile alla necessità di porre un limite all'onnipotenza del parlamento e dei partiti e alla loro invadenza nei confronti dell'economia e della società nonché dello Stato»⁵⁰⁵. In realtà le premesse di questa rottura possono già farsi risalire alla metà degli anni Cinquanta quando Amintore Fanfani, succeduto a De Gasperi alla segreteria della Democrazia Cristiana nel 1954, cominciò ad introdurre quelle trasformazioni nel partito portandolo a diventare un partito di quadri e apparati, sottraendolo al controllo e all'influenza delle grandi imprese private. Lo stesso Enrico Mattei, allora Presidente dell'ENI, ebbe un ruolo di primo piano nel finanziamento di partiti e correnti di partito, sia di maggioranza che di opposizione per ottenerne l'appoggio in vista del suo obiettivo di realizzazione dell'indipendenza energetica per l'Italia. Mentre però nell'IRI di Beneduce e di Menichella permaneva lo spirito dei tecnici e nell'ENI gli ingenti introiti permettevano una sostanziale

⁵⁰⁴ Cfr. DE CECCO, Marcello, PEDONE, Antonio, *Le istituzioni dell'economia*, in ROMANELLI, Raffaele (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 263-264.

⁵⁰⁵ Ivi, pp. 265-266.

autonomia dalla politica, i nuovi enti tendevano indiscriminatamente ad essere estremamente permeabili alle ingerenze dei partiti⁵⁰⁶. Fu sul piano della gestione del nuovo compromesso fra programmazione e intervento straordinario che si giocò la tenuta e si verificò la capacità del nuovo corso politico ed economico; un primo risultato può essere considerato il “Piano di coordinamento”⁵⁰⁷ approvato dal CIR su proposta del Ministro Pastore, e caso emblematico di collaborazione fra Ministeri e organismi della programmazione. Con esso si riaffermava la priorità da assegnare all’obiettivo della industrializzazione del Mezzogiorno, si definivano i criteri di progettazione e gestione per gli interventi infrastrutturali della Cassa e le direttive per coordinare l’erogazione degli incentivi; possiamo affermare che la parte del piano concernente l’intervento straordinario esercitò un’effettiva influenza positiva sull’azione della Cassa e dell’intervento straordinario, ma le azioni intraprese per conseguire un coordinamento operativo delle amministrazioni ordinarie nel Mezzogiorno risultò proibitivo sin dall’inizio dell’elaborazione del documento, e inefficace nella sua attuazione. Si palesava così uno dei più gravi limiti della programmazione: l’incapacità di incidere sul governo della spesa pubblica e sull’apparato dell’amministrazione pubblica, ad ogni livello, cui si aggiunse l’impossibilità di portare a compimento il processo legislativo che avrebbe dovuto completare il disegno del piano e inserire la legge 717 all’interno del mutato contesto socio-economico. Certo, quelli sono gli anni in cui si pervenne all’approvazione del primo programma economico nazionale⁵⁰⁸ e si dispose il riordino degli organi della programmazione⁵⁰⁹ sul Ministero del Bilancio e della programmazione economica e il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). I temi più urgenti di politica delle istituzioni posti dalla “legge sulle procedure” che intendeva proprio regolare le fasi e i procedimenti di coordinamento tra Parlamento, Regioni, e forze economiche e sociali nel processo di pianificazione con la proposta del fondo unico agli incentivi, con la legge urbanistica, con la riforma delle società per azioni e la riforma regionale non arrivarono a compimento, e spesso non trovarono d’accordo tra loro nemmeno gli stessi membri del governo⁵¹⁰. Entro quest’ambito si collocava la specifica vicenda della legge di approvazione del primo programma

⁵⁰⁶ CAFIERO, Salvatore, *Storia dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, cit., pp. 85-89.

⁵⁰⁷ In applicazione dell’articolo 1 della legge n. 717 del 1965.

⁵⁰⁸ Aggiornato al periodo 1966-1970 con la legge 27 luglio 1967, n. 685.

⁵⁰⁹ Legge 27 febbraio 1967, n. 48.

⁵¹⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, IV Legislatura, Atti parlamentari, n. 2085, *Norme sulla programmazione economica*.

economico nazionale il cui procedimento parlamentare coprì un arco di tempo che andava dal giugno del 1965 al luglio del 1967; in questo caso «il problema non era quello di rivedere criticamente la scelta tecnica del ricorso all'approvazione del programma con legge. Si trattava piuttosto di esprimere una valutazione sul contributo che, in sede parlamentare, le forze politiche vollero e seppero esprimere». Non mancarono in effetti contributi importanti come quello rappresentato dalla relazione della V Commissione della Camera (relatore Luciano De Pascalis) che lavorò all'aggiornamento del testo redatto dal governo per il periodo 1966-1967, e per le opposizioni dalla relazione degli onorevoli Luciano Barca, Silvio Leonardi, e Leonello Raffaelli del PCI, ma un'analisi dei dibattiti nelle diverse commissioni e nelle assemblee lascia intravedere una mancata corrispondenza tra sforzo teorico e risultati ottenuti; «il non aver saputo individuare tecniche regolamentari appropriate alla natura del documento finì per dilatare oltre i confini naturali la durata del dibattito e per ridurre di molto, e in modo irreparabile, il tempo necessario per l'attività legislativa»; anche in questo modo trovava spiegazione la lentezza di attuazione delle riforme legislative connesse al programma⁵¹¹. I ritardi accumulati nell'attuazione delle riforme istituzionali previste dal piano ebbe effetti negativi su tutta la vicenda meridionalistica; nella fase di approvazione della legge n. 717 infatti si erano evidenziati tutti i limiti del compromesso raggiunto che inevitabilmente richiedeva l'attuazione di ulteriori riforme istituzionali, infatti «laddove il sistema della legge n. 717 avesse dovuto continuare ad operare nel quadro statico dell'attuale legislazione vigente» - notava Manin Carabba - «con la duplice carenza di un'adeguata strumentazione della programmazione economica nazionale e di una mancata disciplina dell'ordinamento regionale essa avrebbe assunto nei fatti, e nella sua stessa portata giuridica e organizzativa, il significato di una confermata scelta per un intervento speciale»⁵¹². Oltre ai fattori istituzionali incisero negativamente i mutamenti socio-economici di quegli anni; le caratteristiche della ripresa di una fase di crescita economica dalla seconda metà del 1966 aveva fatto sì, in assenza di strumenti e interventi di azione sulle aree depresse, che si riproponessero le tendenze negative già registrate durante gli anni del miracolo, prima fra tutte l'emigrazione verso aree del Nord cosicché «le

⁵¹¹ CARABBA, Manin, *L'intervento speciale per il Mezzogiorno nel sistema istituzionale dell'intervento in economia*, in AA. VV., *Meridionalismo in crisi?*, Milano, F. Angeli, 1966, pp. 235-236.

⁵¹² Ivi, pp. 237-238.

Regioni settentrionali hanno raggiunto forme di congestione che cominciavano a preoccupare; ma esisteva la convinzione che la linea della decongestione non dovesse essere ricercata industrializzando le Regioni meridionali, ma potesse essere fruttuosamente perseguita estendendo l'industrializzazione al di fuori del triangolo economico tradizionale in aree circoscrutte dell'Italia settentrionale. Questa linea impediva, anzitutto, di sviluppare gli investimenti industriali nel Mezzogiorno e, in secondo luogo, imponeva anche di limitare la diffusione della politica di opere pubbliche nel Mezzogiorno. Le Regioni settentrionali negli anni passati non si erano fatte avanti con richieste particolarmente elevate di opere pubbliche, perché in definitiva vivevano dell'eredità del passato; possedevano una rete stradale e ferroviaria, una disponibilità di energia elettrica e di altre infrastrutture sufficienti a sostenere lo sviluppo industriale di questi ultimi dieci anni. Oggi la rete di infrastrutture di cui dispone il Centro-Nord non è più sufficiente; occorrono nuovi poli di sviluppo il che significa nuove autostrade, nuovi acquedotti, nuova dotazione di centrali elettriche, nuovo capitale fisso sociale. Ecco quindi che mentre vent'anni fa nei riguardi delle opere pubbliche si realizzava una convergenza di interessi oggi anche su questo piano sorge un conflitto»⁵¹³. Augusto Graziani sintetizzava con queste parole la complessità del contesto mutato cui si affiancava l'opinione di Antonio Giolitti in base al quale «la concorrenza e l'obiettivo contrasto di interessi fra Nord e Sud andavano al di là del fattore infrastrutturale per porsi in termini di programmazione dello sviluppo e di localizzazione degli investimenti in generale», così da far risaltare «il peso crescente dato all'esigenza di competitività internazionale che può delineare per il Mezzogiorno un nuovo pericolo, analogo a quello che ha rappresentato per il Mezzogiorno, in altri tempi, la politica del protezionismo a favore delle industrie del Nord». Vi era la consapevolezza di essere di fronte ad una contraddizione oggettiva dal momento che la mancata attuazione delle riforme necessarie ad assicurare l'efficacia e l'unitarietà d'azione del piano erano rimaste in gran parte solo sulla carta; fu in base a questa consapevolezza che il Ministro del Bilancio e della Programmazione economica Giovanni Pieraccini fece approvare dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica la proposta di «contrattazione programmata» tra poteri pubblici e imprese per concertare nuovi piani di investimento per il Sud; «si trattava di avviare» - sottolineava Pieraccini -

⁵¹³ GRAZIANI, Augusto, *La politica per il Mezzogiorno: sue realizzazioni e sviluppi*, in *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi, 30 marzo-8 aprile 1967, Torino, Einaudi, 1968, pp. 147 e ss.

«contrattazioni programmate con le imprese, per le imprese per la realizzazione nel Mezzogiorno di blocchi di investimento, coerenti con le linee di sviluppo della nostra struttura industriale previste dal programma, coordinati tra loro e collegati da un'azione particolare di intervento pubblico volto a creare infrastrutture specifiche, incoraggiamenti ambientali, e a dosare adeguatamente gli incentivi previsti dalla legge per quelle iniziative che le imprese private riterranno convenienti»⁵¹⁴. Il tema della «contrattazione programmata» portava con sé la questione della realizzazione di un intervento straordinario entro un quadro di direzione più solido e certo; su questo la tensione tra meridionalisti e programmatori crebbe in concomitanza di una proposta socialista presentata in un Convegno di studi del Partito socialista unificato a Taranto; in esso si fecero avanti le tesi di chi proponeva l'abolizione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e l'affidamento delle relative competenze al CIPE, riproponendo così la politica di riordino dell'apparato amministrativo della trasformazione della Cassa in «ente pubblico economico direttamente operante o ente gestore di partecipazioni per la realizzazione di grandi interventi infrastrutturali, destinato, eventualmente, ad operare in tutto il territorio nazionale». Si proponeva quindi una concezione della Cassa come ente strumentale per l'intervento sul territorio, la quale, a sua volta, implicava la trasformazione del Ministero dei Lavori pubblici in un Ministero «per la politica di assetto territoriale nella sua fase di piano urbanistico ed in quelle attuative degli interventi infrastrutturali», e tornava a riproporsi la creazione di un Fondo di sviluppo economico e sociale⁵¹⁵. Tornava anche a riproporsi con urgenza il tema dell'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario come occasione per un riordinamento del sistema degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche con l'introduzione, ad esempio, degli enti consorziali come unità intermedie tra Comuni e Province; Manlio Rossi Doria, Massimo Annesi, come tutti i meridionalisti replicarono con durezza a tale proposta, esplicitando, anzi un forte scetticismo nei confronti delle reali capacità e possibilità di realizzazione del programma economico nazionale. Il maggior timore dei meridionalisti risiedeva nell'ipotesi di una estensione delle funzioni della Cassa all'intero territorio nazionale, il che sarebbe equivalso «alla fine di ogni aggiuntività e straordinarietà in interventi pubblici per il Mezzogiorno»,

⁵¹⁴ CARABBA, Manin, «L'intervento speciale per il Mezzogiorno nel sistema istituzionale dell'intervento in economia», cit., pp. 239-240.

⁵¹⁵ Cfr. DELL'ANGELO, Gian Giacomo, «Enti di sviluppo anno zero», in *Nord e Sud*, giugno 1969, pp. 67 e ss.

analogamente la soppressione del Ministro per il Mezzogiorno e la creazione del Fondo per lo sviluppo economico e sociale apparivano soltanto come tentativo di indebolire ulteriormente l'intervento a favore del Sud. La critica che Massimo Annesi proponeva evidenziava sicuramente l'astrattezza delle valutazioni dei fautori della programmazione e sottolineava in modo persuasivo la permanente unità e gravità del divario Nord-Sud, mostrava però dei limiti e delle lacune, come ebbe modo di sottolineare lo stesso Manin Carabba, «perché mancava di un rigoroso esame dei problemi posti dall'intervento straordinario dall'inserimento in un contesto nazionale, e finì per contrapporre al mito della programmazione quello della "Cassa" e della sua perpetua legittimazione». Analoga valutazione svolgeva, sempre sul fronte meridionalista, Sandro Petriccione, notando che «bisogna guardarsi dal cadere nella mitologia di una legislazione per il Mezzogiorno»⁵¹⁶. I nodi analizzati verranno a confluire nel dibattito che prese vita nel corso degli ultimi anni del decennio inerente l'intero apparato della programmazione; nel 1967 con la Relazione programmatica per il 1968 si era esplicitata tutta la discrepanza tra obiettivi della programmazione e andamento reale dello sviluppo economico-industriale, i contrasti più eclatanti riguardavano proprio gli obiettivi essenziali del piano: la piena occupazione, la riduzione del divario Nord-Sud, l'espansione degli impieghi sociali. Gli anni 1968-1969 rappresentarono quindi l'inizio di una fase di ripensamento che trovò espressione nella *Relazione preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, il cosiddetto "Progetto '80" che, data la scadenza del primo programma nel 1970, sarebbe stata anche il punto di partenza per la formulazione del secondo programma economico nazionale⁵¹⁷. Uno spunto teorico fondamentale al documento fu offerto da un articolo pubblicato da Pasquale Saraceno su *Mondo economico* alla fine del 1969 dal titolo «Il programma quinquennale non è forse strumento superato?», in cui Saraceno prende in causa proprio la complessità del processo decisionale alla guida della politica economica in una società industrializzata contrapponendo al «programma-messaggio» un «programma-verifica» creato come cornice giuridica e tecnico-operativa di riferimento per la valutazione degli effetti e degli eventuali risultati delle decisioni di politica

⁵¹⁶ Si vedano CARABBA, Manin, «Gli strumenti della politica di industrializzazione del Mezzogiorno», in *Il Mezzogiorno degli anni '70*, Atti del Convegno del Partito socialista unificato, Taranto, 7-9 luglio 1967, Roma, pp. 62-63, e ANNESI, Massimo, «Miti e paradossi della programmazione: la Cassa per il Settentrione?», in *Nord e Sud*, febbraio 1968, pp. 6 e ss.

⁵¹⁷ MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, MINISTERO DEL TESORO, *Relazione previsionale e programmatica per il 1968*, Roma, 30 settembre 1967.

economica, e proponendo l'ulteriore introduzione dei «programmi ad obiettivo», utili invece a definire le politiche delle quali i poteri pubblici si dovrebbero occupare. «La formazione di un “programma generale”» - notava Saraceno - «non costituisce affatto un'attività decisionale; le decisioni si prendono a scadenza fissa, ma quando occorre, e in tal caso danno talvolta luogo a un “programma obiettivo” il programma generale ha il solo ufficio di rendere noto di tempo in tempo lo stato del sistema. Quello che conta è che le successive decisioni siano rigorosamente inserite nel sistema delle decisioni precedenti avendo accuratamente valutato gli effetti che vecchie e nuove decisioni produrranno nel loro insieme; ed è nella misura in cui si riesce a procedere in tal modo che una economia è definibile programmata e non già perché di tempo in tempo viene prodotto un documento solennemente definito programma»⁵¹⁸. Ecco che il legame tra sistema delle decisioni assunte e programma diviene fondamentale; Giorgio Ruffolo aveva identificato «nell'incapacità di tradurre nei termini di azioni programmatiche specifiche le direttive generali di politica economica» e nel fatto «di non aver saputo o potuto cogliere sul terreno operativo di prescrizioni circostanziate quanto ai modi, ai tempi, e ai soggetti il nesso concreto tra la prospettazione macroeconomica dei traguardi possibili e le responsabilità specifiche di azione e di comportamento dei vari soggetti», e pertanto difendeva rispetto a quanto sostenuto da Saraceno «la necessità di un quadro di riferimento globale capace di assicurare che gli obiettivi generali siano tra loro compatibili e di compiere quindi le necessarie valutazioni e verifiche di coerenza con riferimento ad una prospettiva temporale, determinata e per quanto possibile quantificata», ma sostanzialmente accoglieva la tesi del Presidente della Svimez⁵¹⁹. Il Progetto '80 in questa prospettiva rappresentava proprio il tentativo di passare dal programma-documento al programma-sistema di decisioni; da parte meridionalista esso si prestava a critiche per una troppo rigida e precipitosa affermazione della società e dell'economia italiana come esposta alle occasioni e ai rischi di un paese industriale, ma nella realtà emergeva una chiara consapevolezza che affianco ai problemi sorti a causa della crescita persistevano gli antichi problemi non risolti, primo fra tutti il dualismo Nord-Sud. Tema generale di fondo rimaneva dunque l'industrializzazione seppure vista adesso attraverso alcuni aspetti qualificanti: la

⁵¹⁸ Cfr. SARACENO, Pasquale, «Il programma quinquennale non è forse uno strumento superato?», in *Mondo economico*, n. 22, 1969, ora in ID., *La programmazione negli anni '70*, Milano, Etas Kompass, 1970, pp. 23 e ss.

⁵¹⁹ Cfr. RUFFOLO, Giorgio, «Primo programma quinquennale, lezione di un'esperienza», in *Mondo economico*, n. 51, 1970.

consapevolezza che la fase succeduta alla breve ripresa del 1966 era qualitativamente diversa dalla precedente, una fase di espansione difficile e di stagnazione caratterizzata da uno sviluppo più lento e instabile, il documento programmatico preliminare affermava che «la ripresa dell'attuale depressione non potrebbe essere duratura se l'azione di rilancio non fosse fin dall'inizio impostata in modo da eliminare le più gravi strozzature di carattere strutturale che hanno interrotto più volte il meccanismo di crescita nel passato», riproponendo quindi, anche se in termini differenti, l'obiettivo meridionalistico⁵²⁰. «Lo sviluppo del Mezzogiorno» - continuava il documento - «è un obiettivo politico centrale dello Stato e costituisce inoltre nella strategia del piano presupposto e strumento fondamentale per una rapida e meno discontinua crescita dell'economia nazionale. Risulta chiara l'impossibilità di mantenere in funzione un meccanismo di crescita squilibrata con costi crescenti e in una situazione di congestione industriale al Nord. Questo tipo di crescita ha generato squilibri che a loro volta ne hanno provocato l'arresto. Una più ampia e sistematica dislocazione nel Mezzogiorno della struttura produttiva appare quindi condizione pregiudiziale per conseguire, cogliendo i vantaggi di una riduzione delle tensioni, un nuovo generale progresso del sistema economico»⁵²¹. Come ebbe modo di sottolineare Francesco Compagna vi era l'esigenza nel dibattito di «una concezione meridionalista dello sviluppo italiano»; posizione questa che trovava traduzione nel documento programmatico preliminare in base al quale «la priorità dell'obiettivo meridionalistico comportava che fosse tenuto costantemente presente l'interesse prevalente del Mezzogiorno al mantenimento di elevati tassi di accumulazione, che allo sviluppo del Mezzogiorno venisse garantito un certo ammontare di risorse quali che fossero le disponibilità complessive, che tutte le politiche di piano, sia infrastrutturali che produttivistiche, avessero un costante punto di riferimento meridionalistico, nel senso di valutare ogni concreta misura di intervento con il metro dei suoi riflessi sullo sviluppo del Mezzogiorno»⁵²². Si collocava dunque in questi termini l'esigenza di un impegno per una nuova legge sull'intervento nel Mezzogiorno che nasceva «dall'analisi delle condizioni di espansione difficile e dei pericoli di una fase di stagnazione per l'economia e la società meridionale; dallo sforzo di

⁵²⁰ Cfr. SARACENO, Pasquale, *Risultati e nuovi obiettivi dell'intervento straordinario*, Relazione introduttiva alla *Giornata del Mezzogiorno*, Bari, 12 settembre 1970, Roma, Svimez, 1970.

⁵²¹ Si veda MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, Documento programmatico preliminare, Elementi per l'impostazione del programma economico nazionale 1971-1975, Roma, 1971.

⁵²² Si veda COMPAGNA, Francesco, «La concezione meridionalista dello sviluppo italiano», in *Nord e Sud*, novembre 1969.

elaborazione di un nuovo ciclo di programmazione inteso come sistema di decisioni articolato in progetti-obiettivo; dalle occasioni e dalle difficoltà insite nel tentativo in corso di orientare verso il Sud gli investimenti industriali privati attraverso la contrattazione programmata dalla persuasione del nesso indissolubile fra questione urbana e industrializzazione», si pervenne quindi al tentativo di tracciare un disegno istituzionale al passo con i nuovi problemi e ai nuovi obiettivi. Il dibattito sulla nuova legge fu aperto nell'aprile del 1969 dalla mozione comunista primo firmatario Alfredo Reichlin, mentre all'interno del governo avanzava il confronto per raggiungere un compromesso che tenesse conto del Progetto '80 e della posizione dei meridionalisti: ne emerse la prospettiva di un nuovo ciclo dell'intervento straordinario, e le linee generali dell'azione della coalizione di centro-sinistra furono enunciate dal Presidente del Consiglio Emilio Colombo a Bari il 10 settembre 1970 e, successivamente in modo più preciso dal Ministro del Bilancio e della programmazione economica Antonio Giolitti davanti alla Commissione inter-regionale per la programmazione economica alla fine dell'anno. Il tema di maggior interesse appariva senza dubbio quello dell'incontro fra due esigenze: «l'unità e gravità del sottosviluppo meridionale che esigeva, infatti, sia un quadro di comando unico a livello di programmazione nazionale, sia una continuazione dell'intervento straordinario» da una parte e «la piena attuazione delle Regioni che poteva divenire l'occasione per la crescita di una nuova classe dirigente nel Sud»⁵²³. Le innovazioni introdotte dalla legge 6 ottobre 1971, n. 853 introducevano l'unificazione nel CIPE dei poteri generali di programmazione dell'intervento, la disciplina degli incentivi tesa a favorire in via ordinaria e automatica gli insediamenti delle minori imprese e gli investimenti ad alta intensità di manodopera e a regolare per le imprese di grande dimensione la procedura della «contrattazione programmata», e ancora «il pieno affidamento alle Regioni della responsabilità degli interventi nelle materie di loro competenza secondo l'articolo 117 della Costituzione, il sistema degli interventi della Cassa fondato su “progetti speciali” concepiti come grandi operazioni di intervento intersettoriale e interregionale capaci di affrontare operativamente in relazione ad obiettivi a strumenti e a tempi definibili rigorosamente i problemi nodali che interessano l'intera Italia meridionale, l'autorizzazione per nuovi impianti con

⁵²³ Cfr. BINI, Piero, «Il Mezzogiorno nel parlamento repubblicano (1948-1972)», in *Svimez*, Milano, Svimez, pp. 225-226, e COLOMBO, Emilio, «Discorso inaugurale alla XXXIV Fiera del levante di Bari», in *Mondo economico*, 19 settembre 1970, pp. 47 e ss.

investimenti superiori a sette miliardi o effettuati da grandi imprese»⁵²⁴. L'opposizione comunista nei riguardi della possibilità dell'approvazione di una «programmazione per progetti» propose una serie di nuovi elementi, per la formulazione dei quali ebbe un notevole peso il XII Congresso del PCI tenutosi dall'8 al 15 febbraio 1969, nel quale il partito cercò di dare teorizzazione e risposte nuove alle domande di cambiamento e alle lotte del biennio 1968-1969 rielaborando, per quanto concerne la politica economico-industriale, le tradizionali impostazioni e proposte a favore di un legame più stretto fra “sociale” e “politico” e tentando di dare una risposta costruttiva all'assegnazione della guida programmata dell'economia, in grado di contrapporsi adeguatamente alla guida proposta dalla maggioranza di governo. Si andava affermando allo stesso tempo la coscienza del tema dell'industrializzazione e del ruolo svolto dal movimento operaio per quanto concerne le lotte sindacali e i contenuti programmatici, soprattutto «emergeva la necessità per il movimento operaio di darsi carico in modo diretto della tensione e delle potenziali contraddizioni fra lotte operaie nella parte industrializzata del paese ed obiettivo della estensione al Mezzogiorno della base industriale».

«L'industrializzazione del Mezzogiorno» - ricordava Gerardo Chiaromonte - «significa cambiamento qualitativo della struttura attuale dell'apparato industriale nazionale. Non abbiamo mai pensato a una sorta di ridimensionamento dell'apparato industriale del Nord, la questione vera è un'altra, ed è quella di creare nuovi settori trainanti nell'industria italiana. Bisogna creare nuove convenienze, bisogna giungere alla diversificazione dell'apparato industriale nazionale se si vuole l'industrializzazione del Mezzogiorno»⁵²⁵. In merito al disegno istituzionale, pur restando fermo sulla critica al tradizionale apparato burocratico della Cassa e sottolineando ancor più l'urgenza della riforma regionalista, il Partito comunista non mancò di contribuire, con un atteggiamento costruttivo, al confronto con le forze della maggioranza, giungendo ad un sostanziale atteggiamento positivo, i cui segnali erano già ravvisabili nel 1971, nei confronti della prosecuzione nel 1976 dell'intervento straordinario. La richiesta di

⁵²⁴ CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», cit., pp. 250-259.

⁵²⁵ Fra i contributi più significativi ricordiamo quello di INGRAO, Pietro «La strategia delle mance», in *Rinascita*, n. 29, 1971, COLAIANNI, Napoleone, «Programmare ed estendere la democrazia», in *Rinascita*, n. 45, 1970, CHIAROMONTE, Gerardo, «I limiti della lotta per le riforme di struttura», in *Rinascita*, n. 29, 1970, ID., «Note sulla linea di politica economica del PCI», in *Politica ed economia*, n. 3, 1970, TRENTIN, Bruno, *Il sindacato nuovo di fronte alla crisi*, Relazione introduttiva al XV Congresso nazionale FIOM, 13-18 luglio, 1970, ora in ID., *Da sfruttati a produttori*, Bari, De Donato, 1970.

scioglimento della Cassa non impedì al PCI inoltre di assumersi l'onere della risoluzione dei problemi derivanti dall'unità dell'ambito territoriale del Mezzogiorno e dalla situazione di arretratezza tecnico-amministrativa degli enti locali meridionali; i comunisti proponevano in tal senso la creazione di un istituto per lo sviluppo economico del Mezzogiorno con il compito di condurre ricerche di carattere economico per lo sviluppo, elaborare piani economici e di assetto territoriale e progetti esecutivi di opere, anche di carattere interregionale, realizzando direttamente o mediante appalti, opere pubbliche e infrastrutture industriali. Lo stesso Chiaromonte ammise, nel suo intervento alla Camera, che i «progetti speciali» rappresentavano un passo in avanti, non più «esercitazioni econometriche su grandezze astratte ma scelte di contenuti e quindi scelte politiche». Il 1972 segnava il primo scioglimento anticipato delle Camere nella storia repubblicana e con esso l'esaurimento dell'esperienza del centro-sinistra; gli eventi politici di quegli anni influiranno profondamente sulle vicende della programmazione economica in Italia, ponendo fine ai tentativi di prosecuzione della programmazione⁵²⁶ e avviando il confronto per l'innovazione degli organismi istituzionali in base alle indicazioni della legge n. 853 del 1971. Le forze politiche e sociali e l'opinione pubblica cominciarono negli stessi anni a tracciare un primo bilancio delle politiche di programmazione, sottoponendole ad analisi, anche molto critiche, e scagliandosi spesso contro la recente politica meridionalistica e la sostanziale inattuazione dei nuovi istituti⁵²⁷. Le nuove ipotesi di politica meridionalistica si collocarono in un contesto politico mutato, caratterizzato dalla grande coalizione parlamentare, di cui facevano parte i due maggiori partiti, DC e PCI e in un panorama istituzionale profondamente condizionato dall'abbandono della programmazione globale e dal tentativo di attuazione di strumenti operativi di programmazione settoriale più efficaci. Quest'ultima fase del dibattito meridionalistico fu caratterizzata dal confronto su temi quali il rapporto tra ristrutturazione del sistema industriale settentrionale e obiettivo dell'industrializzazione delle regioni meridionali, legame tra crisi sociale del Mezzogiorno e crisi economica, connessione fra caratteristiche dello sviluppo industriale e questione urbana nel Sud del paese, mentre fra i temi istituzionali

⁵²⁶ Il secondo Programma economico nazionale che doveva scaturire dal Progetto '80 non giunge all'esame del Parlamento.

⁵²⁷ Progetti speciali, contrattazione programmata.

riemerse con forza la questione relativa al ruolo svolto dalle Regioni del Mezzogiorno⁵²⁸.

⁵²⁸ Le fasi e gli spunti descritti troveranno un approdo normativo nella legge n. 183 del 1976. Cfr. GRAZIANI, Augusto, *Aspetti strutturali dell'economia italiana nell'ultimo decennio*, in ID. (a cura di), *Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana*, Torino, Einaudi, 1975, SALVATI, Michele, «Paura dell'industrializzazione o paura delle riforme?», in *Quaderni piacentini*, n. 57, novembre 1975, pp. 45 e ss., ANDREATTA, Nino, *Cronache di un'Italia bloccata 1969-1975*, Bologna, Il Mulino, 1973, RUFFOLO, Giorgio, *Rapporto sulla programmazione*, Roma-Bari, Laterza, 1973, COLAIANNI, Napoleone, «Il Mezzogiorno nella crisi dell'economia italiana», in *Politica ed economica*, n. 5, 1975. NOVACCO, Nino, «Governare il Mezzogiorno», in *Nord e Sud*, n. 3, 1975, ANNESI, Massimo, «Le Regioni e la Cassa», in *Nord e Sud*, n. 3, 1975.

IV. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE SICILIANA IN RELAZIONE AL PROGRAMMA NAZIONALE: FUNZIONI, INDICAZIONI, TENSIONI

La programmazione economica degli enti regionali a statuto speciale; La strumentazione della programmazione regionale siciliana; La pianificazione economica regionale in Sicilia: organi, interventi, documenti; La prospettiva regionale nella programmazione nazionale e il ruolo degli enti pubblici economici

IV.1 La programmazione economica degli enti regionali a statuto speciale

L'Italia dell'immediato secondo dopoguerra era un paese prevalentemente agricolo, e l'espansione industriale, strettamente connessa allo sviluppo urbano, doveva ancora realizzarsi, lo scarso dinamismo economico non lasciava spazio per profonde trasformazioni della struttura sociale ed economica del paese ma, nel momento in cui prese avvio il processo di ricostruzione e furono attuate le prime riforme economico-sociali, la crescita industriale cominciò il suo corso impetuoso. In sede costituente, in termini di costruzione progressiva dell'ordinamento regionale, il legislatore pose molta attenzione nel garantire all'ente regionale la massima protezione possibile da eventuali prevaricazioni o ingerenze degli organi centrali dello Stato, concedendo, per alcuni di essi anche una forma speciale di ordinamento statutario con ulteriori e specifiche prerogative. Tuttavia in merito alle funzioni di programmazione ripartite tra Stato ed enti regionali i rapporti inerenti le funzioni procedurali rimasero solo parzialmente definiti e in alcuni casi, come quello siciliano, con diverse ambiguità. È condivisibile la lettura in base alla quale, riguardo alla programmazione economica i costituenti abbiano creato «un edificio istituzionale vuoto le cui mura però rimangono solide»; se ci si riferisce agli articoli 117 e 118 della Costituzione

si può constatare che fu tracciata una strada che prescindeva da una definizione di poteri e compiti adeguati alla programmazione, e pur tuttavia veniva tracciato, in modo non casuale, l'orientamento che si intendeva conferire all'azione dei pubblici poteri sia a livello centrale che locale, in questo senso questa tendenza risultava del tutto originaria rispetto alle analoghe esperienze in Occidente⁵²⁹. Le materie inserite nell'articolo 117 della Costituzione aventi rilievo economico rappresentano delle «variabili endogene» ovvero dei fenomeni che possono essere appurati direttamente in riferimento alle risorse di un determinato territorio, fu invece esclusa l'attribuzione di facoltà legislative primarie in materie che costituivano «variabili esogene» dello sviluppo economico regionale, ovvero di fenomeni che dipendono specificatamente da strutture, tendenze e obiettivi propri dell'economia nazionale. Mentre in settori come l'agricoltura l'intervento regionale avrebbe dovuto, a norma di Costituzione, raggiungere il massimo di organicità e profondità, in altri, il dettato costituzionale è rimasto più vago, o in alcuni casi la costituzionalizzazione degli statuti, come nel caso siciliano, ha comportato l'attribuzione di un'ampia facoltà di intervento in materie inerenti le attività produttive, il commercio e l'artigianato, la pesca e le foreste, il turismo anche per la Regione. Il tema del Mezzogiorno, è bene sottolinearlo, non ebbe un ruolo rilevante durante e nei lavori dell'Assemblea costituente né, tantomeno, nei dibattiti svoltisi successivamente, di tale assenza vi è esplicita dimostrazione anche nello stesso dettato costituzionale, con l'eccezione dei contributi finanziari speciali previsti per le regioni meridionali dall'articolo 119, eppure, e tale percorso fu di fondamentale importanza, il tema fu indirettamente affrontato tramite l'esame delle politiche inerenti le attività produttive agricole ed industriali, le opere pubbliche, le misure finanziarie⁵³⁰. La prospettiva dell'intervento per il Mezzogiorno cominciò ad avere un'adeguata considerazione, però durante la discussione in Assemblea costituente sull'ordinamento regionale dello Stato; ad un'analisi retrospettiva infatti l'approccio meridionalista emerge ed è riconoscibile «nelle tesi che seppero legare l'istanza regionale alla necessità di una programmazione economica e di decentramento politico-amministrativo miranti a risolvere gli squilibri tra regioni ricche e regioni povere e a promuovere la vitalità democratica dell'intera società nazionale». Rispetto ad altri paesi le esperienze della programmazione regionale in Italia hanno avuto alcune caratteristiche

⁵²⁹ FIORELLI, Franco (a cura di), *Programmazione regionale in Italia Metodi ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 4.

⁵³⁰ Ivi, p. 5.

peculiari soprattutto per quanto riguarda gli aspetti metodologici ed istituzionali; nelle regioni dell'Italia meridionale infatti, si è perseguito un criterio di integrazione tra sviluppo regionale e sviluppo nazionale. Questo criterio implicava di fatto una continuità tra le esperienze iniziali e quelle successive, e rappresentava il fondamento di singoli programmi regionali, mentre oggi si riconducono piuttosto ai metodi attivi e alle implicazioni istituzionali tipiche di un'articolazione regionale della programmazione nazionale nata all'interno di un ordinamento comprendente le autonomie regionali⁵³¹. L'esigenza di una programmazione economica regionale in Italia cominciò a maturare nella seconda metà degli anni Cinquanta, quando, portata ad una fase avanzata la ricostruzione postbellica e avviato l'inserimento dell'economia italiana nel mercato internazionale, la classe dirigente avvertì la necessità di dar in qualche modo continuità e ordinare dal punto di vista giuridico la poderosa crescita economico-industriale che era in atto in quegli anni. La ricostruzione postbellica si era caratterizzata per una ricostituzione ad elevati livelli dimensionali e tecnologici dell'apparato produttivo, specie industriale, concentrato soprattutto nell'Italia settentrionale, dinamica questa giustificata dall'esigenza di migliorare le infrastrutture produttive esistenti e di adattare alle moderne esigenze del mercato industriale; tale tendenza produceva però un'ulteriore concentrazione degli investimenti infrastrutturali nelle regioni settentrionali, finendo per condizionare, di fatto, la gestione e la dislocazione dei capitali⁵³². La necessità di uno sviluppo equilibrato faceva quindi riferimento allo scompenso territoriale tra regioni settentrionali e regioni meridionali; come visto tali esigenze avrebbero trovato uno sbocco nello Schema Vanoni, che pose come obiettivo fondamentale della politica economica nazionale proprio il riequilibrio dello sviluppo tra le varie parti del paese. Negli anni successivi invece l'interesse andò concentrandosi verso una programmazione riguardante ambiti territoriali di minori dimensioni, «da un punto di vista complessivo» infatti «fu osservato che gli studi e le esperienze di programmazione regionale hanno tratto origine dalla raggiunta consapevolezza della diversità dei ritmi di crescita economica di alcune aree rispetto ad altre e dunque dall'esigenza di meglio conoscere e risolvere le specifiche cause di fenomeni di sottosviluppo, di depressione e di arretratezza e di consentire pure un

⁵³¹ Ivi, p. 6.

⁵³² *Ibidem*.

ordinato progresso delle aree più favorite»⁵³³. La promozione dello sviluppo industriale ebbe sin dall'inizio un'importanza preponderante, essa aveva però in sé il rischio di trascurare altri settori produttivi, specie l'agricoltura, la cui crisi non avrebbe potuto essere superata con il massiccio spostamento di lavoro sottoccupato, anzi, la dinamica dell'economia italiana degli anni Cinquanta rileva come le modalità dello sviluppo a livello locale fossero molto differenziate con tendenze allo squilibrio molto accentuate anche all'interno delle stesse aree regionali. Da questo punto di vista la questione meridionale assumeva profili nuovi; «veniva affermandosi infatti l'inserimento dell'azione pubblica straordinaria per il Mezzogiorno in un contesto di programmazione dell'economia nazionale e un'analisi più accurata delle differenti situazioni territoriali dell'Italia meridionale. L'inserimento delle esigenze locali attraverso l'istituzione dei Consorzi di sviluppo industriale, nella politica straordinaria e settoriale riguardante il Mezzogiorno e l'eccessivo e disorganico riconoscimento di aree e poi di nuclei di industrializzazione, insieme ad altre cause di natura organizzativa e finanziaria, avrebbero di fatto impedito una tempestiva ed efficiente realizzazione di complessi di infrastrutture e di attrezzature tecniche a servizio dei previsti insediamenti industriali», mentre in termini territoriali «i piani regolatori consortili solo casualmente avrebbero avuto dimensioni e caratteristiche regionali di ordine complessivo e comunque sarebbero stati sostanzialmente confacenti alla disciplina di singoli agglomerati». Risultava significativa in tal senso la modifica della legislazione meridionale nel 1971 in concomitanza con l'istituzione dell'ordinamento regionale, con la quale fu demandata la responsabilità in materia ai poteri primari delle Regioni nel campo dell'assetto territoriale e urbanistico, come configurato nella Costituzione⁵³⁴. Gli esperimenti di programmazione regionale portati avanti nel corso degli anni Cinquanta avevano dovuto affrontare problemi strutturali dell'intero sistema economico, sin quando, dal 1956-1957, anni in cui vennero emanati alcuni interessanti programmi regionali, da un lato si ponevano le sfide poste dal mercato comune europeo e dall'altro si riscontrava il persistere di gravi fenomeni di sottosviluppo in vaste aree del Mezzogiorno. Queste esperienze di programmazione regionale negli anni Cinquanta hanno riguardato soprattutto regioni meridionali economicamente sottosviluppate; in effetti «i programmi concernenti regioni meridionali sono stati improntati a

⁵³³ Ivi, p. 7.

⁵³⁴ Ivi, p. 8.

sistemi logici e modelli macroeconomici caratterizzati da un elevato grado di aggregazione e da una certa semplificazione delle funzioni e delle relazioni raffrontabili in contesti più vasti, meridionale e nazionale». In sostanza l'integrazione tra approcci regionali e approcci nazionali è stata guidata da «un indirizzo metodologico che ha impostato la programmazione regionale su un sistema di variabili endogene ed esogene», si tratterebbe di un apporto tipicamente italiano che trovava fondamento nel sistema di poteri previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. L'evoluzione della programmazione nelle Regioni a Statuto speciale e dei suoi collegamenti con la programmazione economica nazionale, se da un lato costituì una fase a se stante rispetto al successivo evolversi della vicenda regionalista in Italia; è pur vero che rappresentò uno dei momenti più interessanti e gravidi di conseguenze inerenti i processi di razionalizzazione dell'intervento dei poteri pubblici in economia. L'esperienza di programmazione regionale che ebbe luogo fino a tutti gli anni Sessanta si trovò a doversi confrontare con innovazioni talmente radicali che risulta molto complessa un'analisi comparativa con analoghe esperienze di programmazione a livello locale⁵³⁵. La vicenda «dell'incerto progredire dell'intervento delle regioni a Statuto speciale verso una qualche organicità che stenta a definirsi in programma di sviluppo e i rapporti che via via più intensamente si ponevano con l'intervento statale quando questo a sua volta si orientò verso una più organica politica di piano costituivano una realtà di grande interesse proprio per questo iniziale manifestarsi di problemi e questo primo delinearli di soluzioni che caratterizzava le esperienze allo stato nascente». Se quindi i problemi e i limiti si presentarono gradualmente e le risposte e le soluzioni dello Stato arrivarono in modo disordinato e discontinuo è pur vero che da queste prime esperienze emersero prospettive e ipotesi che hanno indubbiamente rappresentato un riferimento per le successive fasi di programmazione economica nonché per l'attuazione dell'ordinamento regionale⁵³⁶. Possiamo ricondurre le varie vicende che fanno riferimento alla programmazione al finanziamento di opere in specifici settori, la programmazione economica regionale appare quindi nelle sue prime fasi una «generalizzazione della politica di interventi settoriali che diventa via via più

⁵³⁵ BACHELET, Vittorio, «Interventi economici e programmazione nelle Regioni a Statuto speciale», in GRUPPO DI RICERCA SULLE REGIONI, *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle Regioni e Statuto speciale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 5-7.

⁵³⁶ È il caso del già citato Piano di rinascita della Sardegna.

organica»⁵³⁷. L'intervento settoriale si collocava quindi in una fase anteriore rispetto alla fase della programmazione, con stanziamenti di risorse per investimenti per opere e realizzazioni giudicate più urgenti rispetto ad una pianificazione generale; in questa casistica rientravano le varie esperienze delle Regioni a Statuto speciale. In Sardegna possiamo menzionare il piano per la lotta contro la malaria e i piani particolari di opere pubbliche e trasformazione fondiaria in applicazione dell'articolo 8 dello Statuto, ma bisogna annoverare in questo ambito anche le leggi sui miglioramenti fondiari, sull'artigianato e sul turismo. Come per la Regione Siciliana anche le prime legislature della Regione Sarda furono impegnate prevalentemente nella risoluzione delle questioni aperte in tema agrario e nella predisposizione delle più urgenti sistemazioni infrastrutturali in materia industriale allo scopo di favorire gli investimenti privati, mentre solo in una fase successiva, in entrambi i casi, si giunse all'istituzione di enti appositi e all'adozione di documenti programmatici finalizzati alla gestione e promozione dell'industrializzazione. In Sicilia, come abbiamo visto, l'inizio dell'attività regionale fu caratterizzata da opere di immediato intervento che riconoscevano la grande importanza del comparto agricolo, dell'edilizia popolare, delle strade e degli acquedotti, per poi concentrarsi sulla promozione industriale, implementando l'influenza e l'intervento dei pubblici poteri nell'economia attraverso la creazione di enti e istituti regionali. In Valle d'Aosta l'intervento per settori caratterizzò l'attività regionale fino a tutto il 1956, soprattutto nei lavori pubblici, finendo per interessare anche i settori agricolo, dell'artigianato e del turismo in una fase successiva, per poi concentrarsi sul settore industriale e sull'azionariato con la creazione del primo ente regionale. Ad una fase iniziale dell'esperienza della programmazione appartiene anche l'istituzione nelle Regioni a Statuto speciale degli enti, come gli istituti di credito o gli istituti operativi, che gli enti regionali crearono per determinati settori economici e sociali, i quali, anche se non rappresentavano da soli un'organica struttura di programmazione tuttavia col tempo costituirono i nuclei fondamentali di attuazione delle politiche di programmazione regionale, specie in Sicilia⁵³⁸. Al contrario le società finanziarie rappresentarono enti da considerarsi parte di una fase che possiamo

⁵³⁷ BACHELET, Vittorio, «Interventi economici e programmazione nelle Regioni a Statuto speciale», cit., pp. 8-10.

⁵³⁸ Ivi, pp. 11-12. Cfr. BASSANINI, Franco, ONIDA, Valerio, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1971, e RIZZOLI, Angelo Maria, *I controlli sugli Enti locali nell'evoluzione della legislazione statale e regionale*, Morciano di Romagna, CEDEL, 1969.

definire più matura dell'impegno regionale in economia e, nello specifico, come organismi atti al sostegno e alla promozione delle attività economico-industriali del territorio che si inquadravano nella prospettiva di sviluppo prevista dai documenti programmatici della Regione. Nella fase di intervento settoriale furono sollevate raramente questioni inerenti le controversie sulle competenze in materia economico-industriale tra Stato e Regioni a Statuto speciale, specie in rapporto ai passaggi attuativi della programmazione regionale, e tuttavia sono sorte controversie inerenti la programmazione in specifici settori come nel settore dell'edilizia popolare e scolastica, degli acquedotti, e delle aree di insediamento industriale. È pur vero che Sicilia e Sardegna erano regioni con ampie aree depresse e con dati economici sintomatici di una significativa arretratezza economica e in tale prospettiva le necessità di un supporto in termini di incentivi allo sviluppo rappresentava un deterrente ad ogni tipo di contrasto alle iniziative dello Stato; anzi, i programmi straordinari di intervento settoriale messi in atto dalle autorità centrali hanno reso benefici tali da scoraggiare, oltre che sconsigliare, ogni tipo di contrasto all'attività degli organismi e degli enti statali sul territorio regionale⁵³⁹. La pratica prospettata dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno favoriva simili tendenze nelle regioni che dovevano affrontare la sfida della costruzione di un moderno tessuto produttivo fondato sulle attività industriali; così «anche se fin dall'inizio venne garantita la presenza regionale nella fase di elaborazione della programmazione, richiedendosi per la predisposizione dei programmi di opere relative alle Regioni a Statuto speciale l'intesa con queste ultime, tale partecipazione divenne successivamente più impegnativa, non limitandosi alla obbligatorietà di tale intesa con le amministrazioni regionali nella predisposizione dei piani pluriennali, ma richiedendosi altresì la proposta delle Regioni a Statuto speciale per i programmi interessanti il loro territorio»⁵⁴⁰. Andrebbe inoltre considerato il ruolo svolto dai Presidenti delle Giunte regionali, chiamati a partecipare al Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e al CIPE nella fase di elaborazione dei piani pluriennali; aspetto questo che è risultato decisivo per la Sicilia, per la quale vi è stato un accentuarsi della presenza e dell'influenza degli organi regionali soprattutto per quanto riguarda l'impostazione programmatica e la gestione degli interventi finanziati in via straordinaria dallo Stato. Altra prospettiva lungo la quale si

⁵³⁹ BACHELET, Vittorio, «Interventi economici e programmazione nelle Regioni a Statuto speciale», cit., pp. 13-14.

⁵⁴⁰ Ivi, p. 15.

innestarono le forme di collaborazione e gli interventi regionali fu quella della pianificazione del territorio; sono evidenti le implicazioni che una forma di coordinamento degli interventi su questo fronte portavano con sé nell'ambito della gestione delle politiche di programmazione industriale, vi fu anzi una tendenza a ridurre l'intero processo di pianificazione regionale alla prospettiva della programmazione urbanistica, se ciò, tuttavia, era ipotizzabile per alcune regioni, difficilmente poteva trovare concreto ed adeguato riscontro nella maggior parte delle regioni italiane (Sardegna e Sicilia fra queste) che hanno natura policentrica.

Proprio nel corso degli anni Cinquanta, in concomitanza con le prime proposte e i primi tentativi di programmazione nazionale, si registrarono nelle due regioni meridionali a statuto speciale l'approvazione e l'attuazione di provvedimenti legislativi che andavano nel senso della programmazione regionale, fase, questa, supportata da un processo di approfondimento delle materie in oggetto tramite studi e ricerche ad opera di istituti e agenzie. Nel 1956 venne istituito in Sicilia il Comitato per il piano di sviluppo economico e sociale della Regione. Esso aveva una struttura composta da quattro commissioni di studio e, nonostante gli ostacoli che le vicende politiche regionali ponevano al suo lavoro, riuscì a intuire come impellente l'esigenza di un collegamento tra programmazione regionale e programmazione nazionale⁵⁴¹. Struttura e funzioni simili aveva il Comitato per lo studio del piano di sviluppo economico e sociale della Regione, creato nel 1964 e composto da docenti universitari ed esperti, guidato dall'Assessore regionale allo Sviluppo economico. Con l'affermarsi delle prerogative in materia economico-industriale a livello regionale, anche tenuto conto dei compiti che la programmazione nazionale andava affidando agli enti locali e soprattutto alle Regioni a statuto speciale, nelle quali le politiche di promozione dello sviluppo industriale erano state già avviate, si andavano strutturando gli organismi e definendo le procedure della programmazione regionale. L'approvazione del programma per la Regione risultava affidata al Consiglio regionale, la gestione dello stesso venne affidata alla responsabilità della Giunta e al Presidente regionali, anche se con delega ad un assessore con competenze simili o che fosse incaricato in modo specifico. La competenza unitaria di Giunta e Presidente venne ribadita dall'attuazione dei singoli provvedimenti o dalla stessa gestione amministrativa e, al contempo, aumentò l'organicità e la generalità della programmazione in modo tale che al Presidente

⁵⁴¹ Ivi, pp. 16-17.

della giunta fosse assegnato il compito di presiedere il comitato degli assessori per la programmazione e l'assessore designato avesse il compito di presiedere ai comitati tecnici e consultivi delle regioni interessate⁵⁴². Uno dei problemi che emersero fu quello del passaggio dalla fase tecnico-economica della programmazione regionale ad una fase prevalentemente teorico-istituzionale che tenesse conto delle esigenze politiche del momento; tale questione implicava in qualche modo problemi di principio e giuridici inerenti la possibilità che la Regione esercitasse una forma di «programmazione globale» dal momento che tale compito veniva inteso come di esclusiva pertinenza statale, lasciando alla Regione la responsabilità dell'emanazione di programmi settoriali o intersettoriali che potessero conferire organicità e uniformità ai singoli interventi di politica economica attuati dall'ente regionale. Altro problema, non secondario, era rappresentato dal ruolo svolto dagli enti minori e dalle forze sociali nell'elaborazione e nella verifica dei programmi; la partecipazione di tali soggetti fu promossa attraverso la costituzione di comitati consultivi misti o con commissioni separate. La suddivisione dei programmi per zone rappresentò un ulteriore tentativo di promuovere la partecipazione di soggetti "altri" che le evidenti implicazioni socio-economiche imponevano, anche allo scopo di sollecitare un contributo effettivo alla redazione dei documenti programmatici anche da parte di attori sociali ed economici non inseriti nel sistema istituzionale⁵⁴³. La formalizzazione del programma regionale è sempre stata, nel caso siciliano, non facile, rare volte infatti si giunse all'approvazione del testo del programma entro il lasso di tempo considerato, cui spesso seguirono ulteriori elaborazioni.

Il punto di maggiore interesse dell'esperienza di programmazione delle regioni a Statuto speciale come la Sicilia nell'ambito economico e sociale è stato sicuramente il suo rapporto con la programmazione nazionale; due questioni critiche in particolare hanno avuto rilievo: se da un lato infatti Regioni come Sicilia e Sardegna possono vantare la potestà legislativa esclusiva in materia industriale o di interesse economico-sociale per le stesse, allo stesso tempo la competenza delle Regioni in materia di programmazione economica comporta la facoltà di esercitare competenze legislative che la Corte costituzionale ha escluso come potestà esclusive delle singole Regioni. Quando prese avvio la

⁵⁴² Ivi, pp. 18-19.

⁵⁴³ Ivi, pp. 20-21.

programmazione economica nazionale si è posto il problema di integrare e coinvolgere le realtà territoriali locali nel processo di formazione e attuazione dei programmi, tali tentativi avrebbero però dovuto garantire la tutela delle prerogative costituzionalmente riconosciute nelle specifiche materie, non essendo, d'altra parte, pensabile che una programmazione nazionale dello sviluppo avesse zone di «vuoto attuativo» nelle aree rientranti nella competenza delle Regioni a Statuto speciale⁵⁴⁴. La soluzione fornita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale fece riferimento a due dei limiti sostanziali previsti anche per la legislazione esclusiva delle Regioni a Statuto speciale ma non per il caso siciliano: «il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e il limite degli interessi nazionali». In realtà per la Sicilia la questione si faceva ancora più complessa visto che «per la legislazione esclusiva lo Statuto all'articolo 14 parla esplicitamente del solo limite delle leggi costituzionali dello Stato e di quello, senza pregiudizio, delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente», anche se in quest'ultimo caso la Corte costituzionale ha ritenuto di poter equiparare la formula presente nello Statuto siciliano a quella inserita negli altri Statuti speciali che pone invece come limite «le norme fondamentali delle riforme economico-sociali»; resta, per quanto sia autorevole l'interpretazione dei giudici costituzionali, tutta la difficoltà nel qualificare la programmazione nazionale come «riforma economico-sociale». Il limite degli interessi nazionali sembrerebbe in questa prospettiva più corretto, a maggior ragione se gli interventi in esame sono interventi di tipo settoriale, prospettiva per la quale il rapporto tra intervento statale e intervento regionale risulta ancor più complesso dal momento che è ancor più accentuato il rischio di una «espropriazione della competenza esclusiva regionale nelle materie considerate»⁵⁴⁵. Il secondo problema posto faceva riferimento alle competenze di programmazione delle singole regioni che, secondo una tesi accreditata dalla maggior parte della letteratura specialistica, non avrebbero in alcun caso potuto comprendere forme di pianificazione «globale», tesi che troverebbe conferma nell'individuazione da parte del legislatore costituente delle specifiche materie di competenza regionale nello stesso dettato costituzionale. Dunque anche se limitato ad una prospettiva di programmazione organica dell'intervento dei vari operatori pubblici in ogni ambito, per ciascuna Regione la relativa competenza, se

⁵⁴⁴ *Ibidem*.

⁵⁴⁵ *Ivi*, pp. 22-23.

ne deduce, non potrebbe che essere comunque dello Stato, «coordinatore ultimo delle diverse autonomie pubbliche, e il programma che tende a coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e quella privata (articolo 41 della Costituzione) non può che essere disposto con legge dello Stato». Troverebbe quindi conferma la lettura della Corte costituzionale in base alla quale la formulazione dei piani economici è «riservata allo Stato ed essa è suscettibile di essere svolta dalla Regione solo nei limiti e secondo le direttive fissate alla medesima legislazione statale»⁵⁴⁶. Quando invece ci si riferisce alla programmazione non in senso economico, ma piuttosto in un'accezione generica tale da identificare l'intera economia nazionale per indicare le linee direttive dello sviluppo, il complesso di programmi e piani nei singoli settori possono essere investiti dall'azione dello Stato direttamente o a mezzo di soggetti pubblici o privati e quindi anche dalle Regioni che, a loro volta, non possono essere costrette ad agire in settori di loro pertinenza in modo disorganico e non programmato. Nel corso degli anni Cinquanta, e ancor più nel corso degli anni Sessanta, tali questioni si sono presentate nel caso della Sicilia soprattutto «in relazione non a programmi di coordinamento dell'intero sviluppo economico della collettività ma a più limitati piani o programmi di investimenti pubblici per interventi diretti o per sostegno e incentivazione dell'attività dei privati operatori quasi sempre in settori nei quali vi era anche una competenza regionale». L'atteggiamento delle Regioni a Statuto speciale, in vista dell'approvazione della programmazione nazionale, si orientò verso una graduale e cauta tendenza all'integrazione fra intervento statale e intervento regionale senza la quale «non solo nessuna programmazione organica di sviluppo economico sarebbe possibile né a livello statale né a livello regionale, ma le stesse semplici rivendicazioni di competenza finirebbero per essere, da sole, scarsamente producenti: tanto per lo Stato, quanto per le Regioni». Allo stesso tempo il programma economico nazionale non avrebbe avuto senso nel caso non fosse riuscito a rappresentare «un quadro d'insieme unitario e articolato della politica di sviluppo del paese», l'evolversi della situazione socio-economica italiana di fatto andava aprendo in questo modo nuove prospettive: ovvero «accanto al principio di autonomia, quello della necessaria collaborazione fra Stato e Regione, principio del resto che non manca davvero di fondamento nel dettato costituzionale». Chiaro che l'avanzare della prospettiva della programmazione nazionale ha portato ad una sottovalutazione, a

⁵⁴⁶ Ivi, pp. 24-25.

livello legislativo ma anche di dottrina specialistica, da un lato dei problemi posti dal carattere di esclusività di alcune competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e dall'altro della necessità di una partecipazione effettiva delle Regioni all'iter di predisposizione della programmazione⁵⁴⁷. In tal senso possiamo affermare che per quanto risulti indispensabile lo strumento legislativo per la programmazione, anche, e soprattutto, per dare certezza e solidità all'azione dei vari soggetti interessati, è anche vero che, a parte la struttura del primo programma economico nazionale, nei rapporti con l'intervento regionale nel campo economico e sociale la legge statale non fece altro che definire il momento autoritativo della definizione del quadro programmatico che per la sua reale attuazione necessitava di «una continua trama di rapporti e di aggiustamenti fra Stato e Regione, se è vero, che non vi è pianificazione possibile senza una collaborazione fra l'uno e l'altra, certamente nel rispetto delle rispettive competenze», cosicché «sia nel procedimento preparatorio della definizione del quadro, quanto nella concreta attuazione del programma si finirà per realizzare, di fatto, una sorta di “programmazione concertata” anche fra Stato e Regioni, pur con la prevalenza ultima dello Stato attraverso l'autorità della legge», cosa questa che avrebbe richiesto a fianco dell'azione legislativa nazionale un'adeguata autorevolezza politica supportata da concreta volontà politica di operare poiché in un sistema «policentrico» come quello italiano, non si sarebbe mai potuto attuare fino in fondo e adeguatamente un sistema di programmazione senza una forte e convinta guida che sostenesse con coerenza e costanza la realizzazione dei programmi⁵⁴⁸. L'istituto regionale contiene in sé un inconveniente già sottolineato da Joan Robinson inerente la differenza tra sistema di mercato ed economia pianificata; ovvero il formarsi di un sistema di comunicazione e informazione sui vari comportamenti dei soggetti disperso e carente, elemento questo che ha prodotto, come per il caso dell'ente regionale siciliano, una dispersione delle energie che altrimenti avrebbe dovuto essere rivolta al perseguimento degli obiettivi prefissati.

⁵⁴⁷ Si pensi ad esempio alle obiezioni poste dalle Regioni a Statuto speciale al testo del disegno di legge sulle procedure per la programmazione presentato al Senato il 23 febbraio 1967, e poi ripresentato con alcune modifiche sempre in Senato il 13 settembre 1968. Il disegno di legge che prendeva a modello la legislazione per il Piano di rinascita della Sardegna conferiva minore incisività alla presenza delle regioni sia in fase di predisposizione del programma, sia nella stessa fase di attuazione.

⁵⁴⁸ BACHELET, Vittorio, «Interventi economici e programmazione nelle Regioni a Statuto speciale», cit., pp. 26-31.

Il dibattito sulla programmazione economica regionale in Italia risentì, specie all'inizio, delle teorie dello sviluppo economico del Mezzogiorno, premesse e teorie generali finivano spesso per confondersi finendo per smarrire le motivazioni di fondo della programmazione stessa, i concetti espressi erano spesso astratti, le enunciazioni vaghe e i propositi velleitari⁵⁴⁹. Nel corso degli anni Cinquanta si intrapresero «indagini territoriali» che rappresentavano un passo in avanti rispetto alla disponibilità di mezzi e strumenti di tipo statistico su base amministrativa comunale o provinciale che si erano adoperati sino a quel momento, con gli studi compiuti ad esempio presso la SVIMEZ «si appuravano caratteri distintivi, e si procedeva ad una identificazione concreta di zone aventi diverse suscettività produttive e residenziali assumendo la regione come quadro di riferimento per un programma di sviluppo del Mezzogiorno, pur ribadendo l'unitarietà della questione meridionale nel contesto nazionale»⁵⁵⁰. Tra i criteri cui più di frequente si faceva riferimento vi era innanzitutto quello «dell'omogeneità fisico-economica, più adatto alle condizioni di debolezza e di scarso dinamismo del mondo meridionale rispetto a quelli vertenti sulle interpretazioni della ragione come campo di forze o contenuto di precisi atti programmatici»; dunque ciò che si intendeva perseguire era una «regionalizzazione dell'azione pubblica» che mirasse a differenziare l'intervento straordinario senza tuttavia affermare una programmazione regionale vera e propria. Il modo di intendere poi i fattori esogeni che contraddistinguevano gli esperimenti di programmazione regionale nell'ambito meridionale faceva riferimento alle teorie dello sviluppo economico e si basava sugli assunti presenti nello Schema Vanoni in un primo momento, e nel programma economico nazionale del 1966-1970 in un secondo momento⁵⁵¹. La metodologia utilizzata a livello locale implicava sempre un collegamento con le procedure che facevano capo agli organi nazionali ed è sempre comunque risultata «sorvegliata in termini istituzionali»; l'orizzonte rimaneva quello dell'attuazione dell'ordinamento regionale con la cessione agli enti regionali di poteri costituzionali in determinate materie e delle relative funzioni amministrative. Il timore sottostante era quello di uno «scadimento degli intenti meridionalistici dipendenti dalla generale articolazione regionale della programmazione nazionale o addirittura da impostazioni riferite a disparati elementi territoriali». Si segnalava

⁵⁴⁹ FIORELLI, Franco (a cura di), *Programmazione regionale in Italia Metodi ed esperienze*, cit., p. 87.

⁵⁵⁰ Ivi, p. 88.

⁵⁵¹ Ivi, p. 89.

in qualche modo il rischio che la concezione basata sulla programmazione economica facesse nascere «non solo tra regioni avanzate e sottosviluppate ma all'interno del Mezzogiorno profondi contrasti tra singole regioni» quindi «il pericolo di compromettere una delle conquiste più importanti di questo dopoguerra, vale a dire la conquista del concetto di “Mezzogiorno” come realtà unitaria e come problema ed impegno nazionale»⁵⁵². Massimo Severo Giannini ebbe modo di sottolineare come l'idea stessa di Regione subì delle modifiche in virtù dei cambiamenti sociali ed economici⁵⁵³; mentre si profilava quindi una prospettiva nella quale l'ente regionale avrebbe dovuto assumere una fisionomia non immaginata dal costituente e non ancora attuata dal legislatore, ovvero quella della programmazione economica strettamente connessa alla pianificazione territoriale, emergeva una visione dell'istituto regionale che proponeva un percorso alternativo al centralismo in economia che le istituzioni politiche nazionali e i suoi enti economico-industriali avrebbero portato avanti. Quando la programmazione nazionale venne posta al centro della politica economica del governo e prese avvio in modo deciso la classe dirigente di allora preferì non intraprendere strade che fossero radicalmente contrastanti fra loro; fu così che si decise di non attuare azioni di tipo meramente accentratore o all'opposto di tipo federalistico. Così se da un lato si sarebbe manifestata una «propensione autarchica» negli schemi di sviluppo economico delle regioni settentrionali, allo stesso tempo si sarebbe rifiutato un atteggiamento «garantista» in chiave difensiva delle prerogative di sviluppo delle regioni meridionali, la strada scelta fu quindi quella di «un'amministrazione centrale straordinaria chiusa ed autosufficiente che attuasse una sorta di protezione permanente». Analogamente sembrava difficilmente percorribile la strada del regionalismo estremo che delegasse alle Regioni l'intera responsabilità dello sviluppo economico meridionale. Emblematiche a riguardo le esperienze dei due enti regionali a Statuto speciale, quello siciliano e quello sardo che, seppur differenti tra loro, hanno dimostrato i limiti di uno sviluppo economico-industriale «a propulsione locale», troppo spesso autarchico e chiuso in se stesso⁵⁵⁴. Secondo la visione di Rodolfo Morandi il processo che si andava ad intraprendere «passava per un rivolgimento civile

⁵⁵² *Ibidem*.

⁵⁵³ Cfr. GIANNINI, Massimo Severo, «Le Regioni: rettificazioni e prospettive», in *Nord e Sud*, nn. 42-43, 1963.

⁵⁵⁴ FIORELLI, Franco (a cura di), *Programmazione regionale in Italia Metodi ed esperienze*, cit., p. 90.

della società meridionale in cui le Regioni non assumevano una posizione neutrale, ma erano destinate a stabilire un collegamento tra la cosa pubblica ed i ceti popolari. Esso induceva altresì a conferire alla Cassa per il Mezzogiorno una nuova ragione ed una funzionalità operativa aderente agli indirizzi di assetto territoriale autonomamente perseguiti dagli Enti regionali, tali da eliminare i comportamenti politico-amministrativi ed i procedimenti burocratici che erano andati inficiando il corso ventennale dell'azione pubblica straordinaria»⁵⁵⁵. Possiamo tracciare due fasi distinte nella programmazione economica regionale degli enti regionali autonomi; rispetto infatti alle esperienze dell'immediato secondo dopoguerra le modalità di attuazione della programmazione a partire dalla fine degli anni Sessanta seguirono percorsi più complessi. L'integrazione dell'economia italiana nel conteso del mercato internazionale e specificatamente in quello comune europeo comportò una graduale attenuazione della differenza tra programmazione nazionale e programmazione regionale, ma soprattutto la dinamica economica rese più difficile all'interno dello stesso paese il movimento dei capitali, dei fattori produttivi, della popolazione, delle interrelazioni tecnico-produttive, gli scambi di beni e servizi e le comunicazioni. In ambito industriale ebbe un gran peso l'attenzione posta per le possibilità espansive della produttività, di sostegno e interrelazione delle realtà tecnico-produttive già presenti, e di utilizzazione delle «economie esterne», mentre col tempo divennero sempre meno importanti la localizzazione industriale, il ruolo delle singole unità produttive e le variabili legate alle caratteristiche fisiche, geografiche e ambientali del territorio. Ecco che, specie nelle due isole maggiori, il campo delle industrie per così dire tradizionali si restrinse alle industrie del settore agro-alimentare, seppur in un contesto di profonde mutazioni dei fattori di domanda e offerta dei relativi prodotti. Il dato che emerge è comunque quello di una progressiva perdita di peso della «tipica» industria a favore di quella «atipica», la cui localizzazione non era influenzata dai fattori ambientali o dalle specifiche capacità produttive della popolazione⁵⁵⁶. L'insieme degli studi di settore portati avanti a livello regionale dalla seconda metà degli anni Sessanta hanno evidenziato inoltre come alcuni fattori dello sviluppo locale, a prescindere dalle caratteristiche esogene ed endogene dello sviluppo, abbiano avuto un peso maggiore; fra questi bisogna annoverare il complesso delle variabili legate «agli impieghi sociali del reddito»,

⁵⁵⁵ Ivi, p. 91.

⁵⁵⁶ Ivi, p. 92.

fra i quali gli investimenti in attrezzature e servizi di interesse ambientale e civile, la cui determinazione dipendeva essenzialmente da «criteri generali di assetto territoriale, dagli eventuali vincoli e dai modi di utilizzazione delle risorse finanziarie fissate dalla programmazione economica nazionale, dal sistema di priorità stabilito in sede di programmazione regionale»⁵⁵⁷. Una volta approvati dal Parlamento gli Statuti regionali, si presentò la necessità di ottenere un'adeguata «costruzione unitaria ed una gestione flessibile dei poteri regionali secondo finalità e modalità economiche e sociali. Essa richiedeva il superamento di ripartizioni astratte, di competenze meramente giuridiche» e, in particolare, «l'interpretazione evolutiva delle norme costituzionali che avevano stabilito il trasferimento di determinate attività statali e il ricorso alla facoltà dello Stato di delegare propri poteri legislativi e amministrativi», ma anche «la definizione di compiti di indirizzo e coordinamento generale da parte dello Stato stesso all'occorrenza mediante leggi quadro rivolte a non costringere le attività regionali nei vincoli di superate impostazioni, bensì a fornire supporti e contenuti appropriati al perseguimento di comuni obiettivi». In tal senso l'ente regionale in Italia ha svolto un ruolo «unificante», in quanto ha affermato nella prassi amministrativa e della gestione economico-industriale «una disciplina ed una gestione sistematica e programmatica delle attribuzioni costituzionali nei modi corrispettivi di collettività e di territorio: la collettività intesa come “gruppo generale” identificato dalla presenza dell'ordinamento di una Regione, il territorio inteso come ambito di stanziamento del gruppo regionale e dei gruppi minori che lo compongono». Come è noto l'esperienza, sia per le Regioni a Statuto ordinario che per quelle a Statuto speciale, ha dimostrato tutte le difficoltà nel perseguire tali principi, nonostante il valore storico della «fase costituente» e i pregi dell'ordinamento regionale in essa concepito; fu evidente infatti, sin dall'inizio, una propensione dello Stato a conferire agli istituti regionali poteri limitati e circoscritti e contemporaneamente una tendenza degli organi regionali ad attuare un forte accentramento delle funzioni amministrative analogamente a quanto accadeva a livello nazionale. Gli enti regionali riguardanti la programmazione economica e la pianificazione territoriale hanno poi assunto «metodi procedurali» spesso complicati cui si è affiancata «una legislazione di spesa», intesa come mero sostegno finanziario alle varie iniziative industriali scaturite da

⁵⁵⁷ Ivi, p. 93.

soggetti pubblici o privati, che ha privilegiato i profili sociali tesi alla spesa e al consumo piuttosto che quelli inerenti gli investimenti⁵⁵⁸.

⁵⁵⁸ Ivi, p. 94.

IV.2 La strumentazione della programmazione regionale siciliana

L'analisi della strumentazione a disposizione dell'ente regionale siciliano a favore della programmazione economica necessita di una prima distinzione tra mezzi finanziari di pertinenza regionale o degli enti controllati dalla Regione, e mezzi finanziari erogati in Sicilia dallo Stato e dai suoi enti dei quali gli organi regionali possono soltanto prendere cognizione ai fini della propria programmazione economica⁵⁵⁹. In merito ai primi la Regione Siciliana annoverava fra le proprie facoltà un'ampia discrezionalità nella destinazione delle risorse, che possiamo suddividere in mezzi finanziari ordinari che affluivano direttamente al bilancio regionale e per i quali non erano contemplati vincoli di alcun tipo, se non quelli dipendenti dalle norme inerenti la spesa regionale, mezzi straordinari corrisposti dallo Stato a titolo di solidarietà nazionale in base all'articolo 38 dello Statuto siciliano, vincolati alla regolamentazione prevista dalle norme statutarie per la realizzazione di un piano di opere pubbliche, e mezzi finanziari provenienti da prestiti interni previsti dall'articolo 41 dello Statuto siciliano in base ai vincoli definiti dalle leggi in materia di prestiti pubblici⁵⁶⁰. Le entrate tributarie costituivano la voce di entrata maggiore della finanza regionale e, come tali, hanno influenzato in modo rilevante la programmazione regionale; nel decennio 1950-1963 le imposte dirette sono passate da 5,3 a 20,2 miliardi di lire, mentre quelle indirette sono passate da 4,6 a 48,2 miliardi di lire e quelle per i diritti doganali e sui consumi da 1,9 a 4,5 miliardi di lire. La Regione Siciliana istituita con l'articolo 3 della legge regionale 1 luglio 1947 dispose che «tutti i tributi e le entrate già di pertinenza dello Stato con la sola esclusione delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto a partire dal 1 giugno 1947 fossero riscossi per conto della Regione degli enti ed organi che erano preposti alla riscossione» e che «rispetto a tali organi ed enti la

⁵⁵⁹ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, Palermo, Denaro, 1963, pp. 82-83.

⁵⁶⁰ Cfr. SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La condizione finanziaria della programmazione economica regionale*, Palermo, Tip. S. Andò e F., 1963.

Regione subentrasse nella posizione giuridica dello Stato» assumendo in tal guisa dei poteri che l'ordinamento giuridico dello Stato non le aveva ancora attribuito, non essendo state ancora emanate le norme di attuazione degli articoli 36 e 38 dello Statuto speciale. Le istituzioni centrali poste di fronte a tale innovazione giuridica videro crescere di conseguenza le difficoltà per l'emanazione delle norme di attuazione in materia finanziaria e disposero, anche in considerazione delle dinamiche legate alla congiuntura storica, di «legalizzare la situazione di fatto creata dagli organi regionali emanando una disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana», basandosi su alcuni principi fondamentali: il riconoscimento di «spettanza» alla Regione delle entrate elencate nel bilancio di previsione per l'anno 1947-1948, determinando così l'individuazione dei tributi che sarebbero stati riscossi successivamente, la continuazione da parte dello Stato dell'esercizio dei servizi spettanti alla Regione Siciliana in virtù dello Statuto e al pagamento delle relative spese, infine il rimborso della Regione allo Stato delle spese predette⁵⁶¹. L'atteggiamento iniziale della Regione Siciliana in materia finanziaria fu particolarmente "invadente" e la sua azione estremamente intensa; come si deduce dall'articolo 36 dello Statuto, e come confermato dalla dottrina in materia, in virtù delle disposizioni in vigore l'ente regionale dispone dell'intero gettito tributario, ad eccezione delle entrate derivanti dalle imposte di produzione e dai monopoli nazionali, erano inoltre esclusi dall'automatica assegnazione alla finanza regionale le imposte di nuova istituzione poiché non comprese nel bilancio della Regione dell'esercizio 1947-1948, cui faceva riferimento il Decreto legislativo 12 aprile n. 507. Il dato assumeva particolare rilevanza per l'ente regionale perché ammetteva che il gettito proveniente da un tributo nuovo ma sostitutivo di un altro che veniva contestualmente soppresso non era di spettanza regionale⁵⁶². Nel 1959 Emanuele Morselli ammoniva a riguardo avvertendo che «si è in presenza di una fra le più gravi questioni per il sincero rispetto dell'autonomia delle Regioni a statuti speciali alle quali va conservata per il mantenimento dell'autonomia stessa l'adeguatezza di mezzi quale venne considerata e calcolata al momento della concessione e sancita costituzionalmente. Si vuole alludere al giusto criterio che induce ad escogitare nello stesso sistema tributario nuovi rimedi di entrata

⁵⁶¹ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., pp. 84-85.

⁵⁶² Si vedano a riguardo le sentenze della Corte Costituzionale n. 21 del 29 giugno 1956 e n. 5 del 27 gennaio 1958.

soprattutto quando rimangono invariati i compiti che portano alla necessità della spesa. E tanto più questo deve farsi se accada – come nel caso è accaduto – che lo Stato sostituisce altre imposte a quelle soppresse»⁵⁶³. Quel che conta è che la Corte Costituzionale con la norma che prevedeva la pertinenza delle autorità centrali per i nuovi tributi, concesse al legislatore ordinario statale, e dunque al ceto politico nazionale, un modo per sopraffare le prerogative finanziarie regionali; sempre Morselli ebbe modo di sottolineare tale indirizzo in base al quale «il legislatore statale può togliere l'intero gettito dei tributi che attualmente alla Regione affluiscono in virtù dell'articolo 36 dello Statuto speciale, mediante un semplice e superficiale riordinamento che modifichi il nome ai singoli tributi»⁵⁶⁴. Con il disposto dell'articolo 36 dello Statuto siciliano, il Costituente ha voluto riaffermare innanzitutto il principio della separazione del campo tributario regionale da quello nazionale riservando al primo le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto e destinando tutte le altre entrate tributarie nell'ambito regionale al fabbisogno finanziario della Regione. Ogni decisione delle istituzioni nazionali che si è discostata quindi dai criteri economico-finanziari desumibili dalle norme statutario-costituzionali rappresentava quindi un abuso che nel lungo periodo poteva diventare estremamente dannoso per l'autonomia regionale. Dal punto di vista dell'ente regionale ogni eventuale riforma della finanza regionale avrebbe dovuto tener presente le esigenze di mantenimento del gettito tributario complessivo ad un livello che potesse consentire di rispondere a tutte le esigenze di spesa dell'ente stesso, compresa la programmazione economica⁵⁶⁵. Uno dei caratteri fondamentali dell'insieme dei mezzi finanziari regionali era l'elasticità e la variabilità degli stessi, fattore questo da tener in conto in fase di programmazione economica, mentre i redditi patrimoniali della Regione costituivano un'ulteriore fonte di entrata insieme ai proventi derivanti dalla coltivazione degli idrocarburi. A ciò si aggiungeva il capitolo inerente i mezzi finanziari straordinari corrisposti dallo Stato alla Regione a titolo di solidarietà nazionale; «tale contributo, il cui impiego deve tendere a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale, a differenza delle entrate tributarie, che trovano alimento nell'economia non progredita della Regione, costituiva una forza

⁵⁶³ MORSELLI, Emanuele, *Le imposte in Italia*, VII Edizione, Padova, Cedam, 1962, pp. 365 e ss.

⁵⁶⁴ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., pp. 86-87.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

esogena di rottura del circuito di depressione». L'erogazione di questo contributo da parte dello Stato dunque, il quale «interviene dall'esterno» rispetto alla finanza propriamente regionale, si inseriva fra le forze tendenti a contrastare il processo di «causazione cumulativa» da cui derivava principalmente l'accentuarsi delle ineguaglianze tra le varie realtà regionali⁵⁶⁶. È noto poi come il legislatore ordinario abbia dato attuazione all'articolo 38 dello Statuto siciliano in modo disorganico, concedendo continui acconti sul contributo di solidarietà nazionale⁵⁶⁷. Uno studio condotto nel 1948 dalla Scuola di Statistica dell'Università di Palermo diretta dal professore Silvio Vianelli stimò il minore ammontare dei redditi da lavoro in Sicilia in settanta miliardi di lire, uno studio successivo del professore Pietro Virga invece calcolò tale importo in settantadue miliardi, dei quali cinquantacinque relativi ai minori livelli occupazionali e diciassette al minore ammontare della retribuzione media degli occupati; più avanti il Comitato di Ricerche Economiche per la Sicilia presieduto e diretto da Emanuele Morselli stimò il minore ammontare dei redditi nell'isola sulla base dei dati del 1957 in centonovantaquattro miliardi di lire. Quel che emerge dal confronto fra le cifre risultanti dalle indagini e da quelle risultanti dalle effettive assegnazioni disposte è la divaricazione delle seconde rispetto alle prime a danno della Regione, aspetto questo che continuò a manifestarsi fin quando non fosse stato firmato un accordo tra Governo nazionale e Regione Siciliana⁵⁶⁸.

La facoltà di emettere prestiti interni è conferita alla Regione Siciliana in virtù dell'articolo 41 dello Statuto. Dal punto di vista politico ed economico il prestito consente di avere una rapida disponibilità delle risorse finanziarie utili per la realizzazione di opere pubbliche ma allo stesso tempo comporta la necessità di predisporre gli strumenti per provvedere all'estinzione del mutuo, il ricorso all'indebitamento per rispondere alle esigenze finanziarie quindi risulta conforme alle norme costituzionali e statutarie solamente se si definisce contestualmente la

⁵⁶⁶ Ivi, pp. 88-89.

⁵⁶⁷ 11 miliardi di lire per l'esercizio dal 1° luglio 1947 al 30 giugno 1952, in totale 55 miliardi di lire, 15 miliardi di lire per esercizio dal 1° luglio 1952 al 30 giugno 1955 per un totale di 45 miliardi di lire, 15 miliardi per esercizio dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1960 per un totale di 75 miliardi di lire, 15 miliardi di lire per l'esercizio 1960-1961, e 27 miliardi di lire in previsione del gettito delle imposte di fabbricazione per il 1961-1962 per un totale previsto fino al 1966 di 108 miliardi di lire.

⁵⁶⁸ Dal 1° luglio 1947 al 30 giugno 1960 dallo Stato furono disposte assegnazioni a titolo di contributo di solidarietà nazionale pari a: 55 miliardi con legge 2 agosto 1952, n. 1091, 45 miliardi con legge 8 agosto 1954, n. 634, 75 miliardi con legge 21 marzo 1957, n. 176. Per un totale di 175 miliardi di lire per 13 anni, pari ad una media annuale di 13 miliardi 460 milioni di lire.

copertura del relativo ammortamento⁵⁶⁹. È quindi condizione necessaria l'indicazione dell'ammontare complessivo dell'ammortamento su ciascuno dei successivi esercizi e dei relativi mezzi per mantenere l'impegno finanziario. Per quanto riguarda gli investimenti straordinari da un punto di vista teorico generale non si può negare che le misure legislative che comprendono forme di finanziamenti straordinari abbiano efficacia su tutto il territorio nazionale, allo stesso tempo è fatta salva la facoltà delle Regioni di impugnare davanti alla Corte Costituzionale le leggi statali che si presume abbiano violato le prerogative di autonomia regionale⁵⁷⁰. L'ente regionale può chiaramente aver interesse a bloccare gli effetti di una legge nazionale che vada ad influire negativamente sugli indirizzi di politica economica a livello locale e tuttavia tale interesse viene meno quando la norma statale prevede specifici interventi per determinati settori economici; la Regione può godere di un sostanziale vantaggio con l'erogazione da parte dello Stato di somme che interessino anche il proprio territorio, tanto che in passato si è sostenuta l'illegittimità di norme nazionali che non coinvolgessero anche le Regioni a Statuto speciale argomentando che «il regime autonomo, amministrativo e finanziario non dovrebbe escludere la Sicilia dall'usufruire dei vantaggi e delle provvidenze stabiliti da alcune leggi statali le quali sarebbero pertanto da considerare illegittime oltre che inopportune»⁵⁷¹. È stata ventilata quindi la possibilità che lo Stato sottoponesse ad un criterio unico o a criteri differenziati le varie aree e regioni del territorio nazionale concernenti le materie attribuite alla competenza legislativa ed amministrativa della Regione e tuttavia non si può sostenere l'illegittimità della limitazione dell'area di interesse per i singoli provvedimenti di intervento. È un dibattito questo, che andrebbe inquadrato nella confusione e incertezza degli anni Cinquanta in materia di relazioni finanziarie fra Stato e Regioni a Statuto speciale: di fatto parallelamente agli investimenti regionali lo Stato ha continuato ad adottare, seppur in forma disgiunta e spesso non coordinata, misure di investimento anche per il territorio siciliano e su questi l'ente regionale siciliano non ha avuto alcun potere di controllo o di indirizzo. Per quanto riguarda «il problema degli investimenti e delle erogazioni in genere da parte degli enti pubblici istituzionali aventi competenza sull'intero territorio nazionale e i cui fini rientrino nelle materie

⁵⁶⁹ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., pp. 90-91.

⁵⁷⁰ Ivi, pp. 92-93.

⁵⁷¹ Ivi, pp. 94-95.

attribuite alla competenza legislativa ed amministrativa della Regione», questi enti pongono il problema dell'appartenenza all'orbita del controllo statale con la potestà di intervento della Regione sul piano legislativo ed amministrativo; è da tener presente che si tratta di enti già esistenti all'epoca dell'entrata in funzione della Regione⁵⁷². Un'interpretazione porta a ritenere che vi fosse un contrasto fra le norme istitutive degli enti e le successive norme costituzionali contenute nello Statuto siciliano. Il contrasto che ne derivava avrebbe dovuto essere risolto dalla Corte costituzionale; esso consisteva nell'estensione della competenza dell'ente al territorio siciliano, ma è da sottolineare come «a prescindere dal fatto che non esisteva, in genere, una norma specifica, in quanto all'epoca non necessaria, che estendesse la competenza dell'ente al territorio siciliano, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della competenza dell'ente istituzionale nell'ambito del territorio siciliano avrebbe provocato un'inammissibile soluzione di continuità obiettiva». È altrettanto condivisibile la tesi in base alla quale il Costituente abbia voluto evitare tale situazione anche per gli enti aventi circoscrizione regionale e creati dallo Stato anteriormente all'autonomia della Regione, disponendo che «gli impegni già assunti dallo Stato verso gli enti regionali sono mantenuti con adeguamento al valore della moneta dell'epoca del pagamento». In questo modo si riconosceva che «la sopravvenuta attribuzione di competenza legislativa ed amministrativa alla Regione per materie che formavano oggetto dei fini istituzionali dei medesimi conferiva a quest'ultima il diritto di esercitare la sua potestà»⁵⁷³. Tale facoltà poteva esplicarsi, in base al dettato degli articoli 14 e 17 dello Statuto, o mediante la creazione di nuovi enti allo scopo di perseguire le finalità che in ambito nazionale erano perseguite da enti istituzionali, e quindi attraverso la creazione di nuovi istituti, anche se apparentemente meno favorevoli ai fini di una piena estrinsecazione dell'autonomia regionale, e soprattutto permetteva di salvare le prerogative autonomistiche senza creare eccessivi attriti o addirittura vuoti e «scissioni» nella finanza degli enti o dei singoli interventi. Al di fuori di tale impostazione era da considerarsi legittimo l'intervento del legislatore regionale allo scopo di obbligare gli enti e gli istituti nazionali, che esercitassero funzioni comprese all'interno delle materie di competenza regionale, ad effettuare una parte dei loro investimenti nell'ambito del territorio regionale; ciò in prospettiva risultava fondamentale perché avrebbe permesso agli organismi

⁵⁷² Ivi, pp. 96-97.

⁵⁷³ Ivi, pp. 98-99.

regionali di inquadrare tali investimenti nella programmazione regionale e quindi di realizzare un concreto coordinamento degli interventi tra centro e periferia. Per l'erogazione dei fondi per gli enti locali siciliani è stato eliminato il controllo di merito essendo pienamente applicato il principio del semplice invito al riesame contenuto nell'articolo 125 della Costituzione. In tale prospettiva il completamento delle autonomie locali non costituiva affievolimento dell'autorità statale ma, conferendo maggior senso di responsabilità ai rappresentanti degli enti stessi, contribuiva a rendere più aderente alle esigenze locali l'erogazione dei mezzi finanziari assegnati a ciascun ente⁵⁷⁴. Le critiche avanzate all'epoca per la sottrazione del controllo sugli enti locali al Ministero dell'Interno per la sostanziale soppressione del controllo di merito non paiono condivisibili in quanto già allora in contrasto con la realtà economica e sociale esistente, tali preoccupazioni erano destinate ad esaurirsi tenendo conto della facoltà di coordinamento della finanza locale effettuata dal Parlamento a norma dell'articolo 119 della Costituzione cui appartiene il potere d'imposizione a norma dell'articolo 23 della stessa. La Regione Siciliana pertanto è dotata di potestà legislativa ed amministrativa esclusiva, anche essendo di pertinenza statale il coordinamento generale della finanza pubblica, la Regione avrebbe potuto dunque fornire direttive agli enti locali per l'erogazione dei mezzi finanziari posti a loro disposizione, e la facoltà di intervenire nel merito della spesa dei propri enti locali rappresentava un dato di grande rilevanza ai fini del coordinamento degli interventi nei vari settori economici nel quadro dei principi cui si sarebbe dovuta ispirare la programmazione economica⁵⁷⁵.

Tra i mezzi utili alla realizzazione dei programmi economici vanno annoverati anche gli incentivi fiscali; fra questi l'esenzione ha rappresentato una modalità di intervento molto adoperata per conseguire determinate finalità pubbliche o, in altri casi, per sostituire le sovvenzioni e i sussidi. Essa non comporta un inserimento fra le voci di spesa del bilancio e come tale può considerarsi una «spesa virtuale»: se da un lato ciò costituisce uno svantaggio considerata l'esclusione dell'esenzione dal piano finanziario, allo stesso tempo essa favorisce un abbattimento dei costi di riscossione e l'assenza di ulteriori spese. È quindi possibile prevedere un aumento degli investimenti, e contemporaneamente una diminuzione del gettito tributario; si tratta di effettuare

⁵⁷⁴ Ivi, pp. 100-101.

⁵⁷⁵ *Ibidem*.

una ponderata valutazione sui vantaggi derivanti dalle agevolazioni di questo tipo e se sono sufficienti a compensare gli effetti negativi sulla finanza pubblica. Risulta dunque fondamentale che la politica fiscale si integri con quella della spesa pubblica: non a caso Emanuele Morselli sottolineava che «la convenienza finanziaria è definita secondo un criterio valutativo applicato alla formazione ed all'impiego del fabbisogno finanziario», ed è chiaro che le agevolazioni fiscali influenzano in modo favorevole le decisioni d'investimento promuovendo l'efficienza dei capitali investiti e diminuendo il rischio e l'incertezza connessi all'investimento stesso ma soprattutto aumentano la liquidità disponibile per l'impresa. In questo caso le agevolazioni fiscali rappresentano uno strumento fiscale formidabile per la programmazione economica che mira ad una specifica localizzazione delle iniziative industriali, si tratta nello specifico di «favorire la migliore dislocazione territoriale della capacità produttiva»⁵⁷⁶. La loro efficacia si misura attraverso la capacità di creare un «differenziale fiscale» tra il carico tributario per i medesimi cespiti nella Regione Siciliana e nelle restanti regioni.

A fianco degli enti nazionali che operano sul territorio regionale e a quelli con circoscrizione regionale creati dallo Stato vanno menzionati gli enti regionali veri e propri, istituiti dalla Regione in virtù della potestà legislativa primaria sancita dall'articolo 14 dello Statuto⁵⁷⁷. Dal punto di vista finanziario bisogna evidenziare come la Regione Siciliana possa perseguire i fini che si prefigge direttamente, attraverso l'azione dei propri organi, quindi con l'attività degli strumenti operativi di cui si dota, nello specifico gli enti economici. Nei primi venti anni di vita dell'ente regionale siciliano il fenomeno della creazione di enti economici, finanziari e industriali ha avuto proporzioni rilevanti e sempre crescenti, fino a diventare il principale strumento di attuazione della programmazione regionale. Le norme di attuazione non hanno a lungo affrontato il tema dell'inserimento degli enti regionali in un sistema che garantisse la legittimità e la correttezza di gestione delle risorse pubbliche loro affidate: di fatto per molto tempo lo Stato non ha voluto o potuto realizzare un sistema di controlli sull'attività di spesa dei propri enti non fornendo così un parametro di riferimento;

⁵⁷⁶ Sulla convenienza politica ed economica della agevolazioni fiscali si vedano SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *Analisi degli effetti interregionali di alcune agevolazioni fiscali*, in *Archivio finanziario*, Vol. X, Padova, Cedam, 1961, STEFANI, Giorgio, «La giustificazione razionale delle esenzioni fiscali», in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1956, pp. 439-454 e ID., «Il problema fiscale», Relazione al Convegno per i problemi delle zone ed aree di sviluppo industriale, in Quaderno 8 del CRES, Palermo, 1962.

⁵⁷⁷ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., pp. 158-159.

ne è scaturita una situazione a tratti caotica a danno ovviamente dell'efficienza degli enti stessi e dei contribuenti⁵⁷⁸. Nel caso di enti operanti nell'ambito di una regione o di una parte di essa si pone il problema della duplice esigenza della estrinsecazione dell'autonomia nelle materie rientranti fra le prerogative regionali e dell'impossibilità di costringere lo stesso ente regionale ad una pluralità di interventi legislativi ed amministrativi. Un'adeguata mediazione tra queste istanze non avrebbe potuto che realizzarsi solo con un intervento del legislatore statale o nell'ambito della normativa di attuazione degli statuti speciali, ma di fatto il coordinamento fra la potestà dello Stato e quella della Regione Siciliana avrebbe potuto essere realizzata imponendo ai singoli enti il perseguimento di una gestione autonoma per l'attività svolta nell'ambito del territorio regionale sulla quale gli organi regionali avrebbero potuto quantomeno esercitare una potestà di indirizzo nel quadro della programmazione regionale⁵⁷⁹. Ecco che in questo senso possiamo distinguere: gli enti operanti sul territorio regionale in enti creati dallo Stato e i cui fini non rientrano in alcuna delle materie di competenza regionale, enti creati dallo Stato per materie rientranti in tutto o in parte nelle materie di competenza regionale che ricevono risorse dallo Stato, enti creati dallo Stato per materie rientranti interamente nella competenza regionale che ricevono contributi sia dallo Stato che dalla Regione, enti creati dallo Stato per materie rientranti solamente in parte nella competenza regionale che ricevono contributi dallo Stato e dalla Regione, enti creati dalla Regione nell'ambito della propria competenza che ricevono contributi solamente dalla Regione o da altri enti e istituti regionali, enti creati dalla Regione che ricevono contributi tanto dalla Regione quanto dallo Stato, enti creati dallo Stato per materie rientranti nella competenza regionale trasformati in enti regionali con intervento legislativo regionale riceventi contributi solamente dalla Regione e infine enti creati dallo Stato e trasformati dalla Regione ma che ricevono contributi dallo Stato e dalla Regione⁵⁸⁰. Nessun tipo di conseguenza possono provocare gli organi regionali sulla disciplina e la gestione degli enti creati dallo Stato per finalità che non rientrano in alcun modo fra le materie di competenza regionale: questi rappresentano realtà rientranti nell'orbita di controllo e vigilanza dell'amministrazione statale, ma nel caso specifico della Regione Siciliana diverse sono le difficoltà che sono sorte, sia per l'ampiezza delle materie attribuite alla sua competenza legislativa, esclusiva o

⁵⁷⁸ Ivi, p. 160.

⁵⁷⁹ Ivi, p. 161.

⁵⁸⁰ Ivi, p. 162.

concorrente, sia perché l'articolo 17 dello Statuto speciale, «con riferimento a tutte le altre che implicano servizi di prevalente interesse regionale dà la possibilità di far rientrare nell'ambito regionale qualsiasi ente per il solo fatto che esso abbia una circoscrizione regionale». Nel caso siciliano è stato necessario per ogni singolo atto o provvedimento stabilire «quando si fosse realizzato il prevalente interesse regionale», verificato il quale si sarebbe concretizzata la potestà legislativa complementare della Regione. Gli enti creati dallo Stato per materie parzialmente o totalmente di competenza regionale ma finanziati dal primo rappresentano esempi di intervento in economia prevalenti soprattutto nei primi anni di vita dell'ente regionale siciliano⁵⁸¹; occorre inoltre distinguere tra enti creati dallo Stato prima e dopo la nascita dell'ordinamento regionale siciliano: nel primo caso si pone il problema dell'adeguamento della disciplina degli enti al nuovo ordinamento, nel secondo la questione andrebbe posta nei termini di verifica della legittimità costituzionale. Si è verificato poi il caso di quegli enti creati e finanziati dallo Stato ma operanti sul territorio della Regione e la cui attività rientri nelle materie di pertinenza regionale, i quali, una volta attuato l'ordinamento regionale avrebbero dovuto passare sotto l'amministrazione degli organismi regionali: in questo caso il grande ritardo e l'ambiguità delle norme di attuazione del trasferimento delle competenze ha provocato enormi disfunzioni e ritardi. Per la Regione Siciliana in particolare sarebbe dovuta essere applicata la deroga in base alla quale, a norma dell'articolo 35, titolo V dello Statuto, «gli impegni già assunti dallo Stato verso gli enti regionali sono mantenuti con adeguamento al valore della moneta all'epoca del pagamento»; l'impegno così descritto avrebbe comportato la continuazione del trasferimento delle risorse finanziarie per la prosecuzione delle attività degli enti poi passati all'amministrazione regionale: è palese la natura «ibrida» di questa tipologia di enti, sotto controllo regionale dal punto di vista amministrativo ma sotto la potestà statale per quanto riguarda la gestione finanziaria⁵⁸². Gli enti «ad economia mista» si differenziano dai precedenti solamente per l'affluire di risorse finanziarie sia da parte dello Stato che della Regione: se dal punto di vista giuridico tali enti avrebbero dovuto gravitare interamente sotto la sfera di controllo regionale, è pur

⁵⁸¹ Ivi, p. 163.

⁵⁸² Il compromesso raggiunto con il contemporaneo assoggettamento di questi enti alla potestà regionale e statale che parrebbe confermata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 19 aprile 1962, non rispose alle reali esigenze di organicità e funzionalità e, soprattutto minò in profondità i successivi tentativi di coordinamento delle attività di coordinamento tra programmazione nazionale e regionale.

vero che le incombenze finanziarie sono gravate in maniera equivalente su entrambi sempre in virtù del già citato articolo 35 dello Statuto speciale. È bene precisare che ai fini del controllo, nella prassi, l'interferenza statale è sempre intervenuta, in virtù dell'articolo 100 della Costituzione che precisa come le spese gravanti sul bilancio statale sono comunque assoggettate al controllo della Corte dei conti, dei cui risultati è destinatario ultimo il Parlamento. Si sarebbe configurata in questo modo una doppia potestà che possiamo definire strumentale nel controllo della Corte dei conti e finalistica nella verifica dell'azione da parte degli organi regionali siciliani. Aspetti questi che si presentarono anche nel caso degli enti creati dallo Stato per materie rientranti solo parzialmente fra le competenze regionali e che ricevevano contributi dallo Stato, per i quali si poneva poi il problema pregiudiziale della «compatibilità della concentrazione nello stesso ente di funzioni rientranti in parte nella potestà legislativa ed amministrativa della Regione mentre per il resto in quella statale». Se da un lato infatti tale impostazione sembrava contraria alla concezione degli ordinamenti regionali voluti dal Costituente appariva evidente l'esigenza di tenere distinti, al di là dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico, il piano statale da quelli regionali; la «natura mista» di questi enti ha rappresentato nella pratica un ostacolo al «simultaneo esercizio della potestà di controllo e vigilanza del Governo e della Giunta regionale siciliana»⁵⁸³. Per gli enti creati dalla Regione nell'ambito della propria competenza e da essa solamente finanziati, l'inquadramento risulta più semplice e lineare; non dovrebbe infatti sussistere nessuna possibilità di interferenza da parte degli organi statali nei confronti di questi enti che possiamo definire come «enti regionali per eccellenza» in virtù delle norme costituzionali che hanno affidato alla Regione Siciliana sola la facoltà di istituzione di tali istituti. L'intervento delle norme di attuazione in quest'ultimo caso si profila come necessario solo per gli enti creati dallo Stato il cui controllo avrebbe dovuto essere trasferito agli organismi regionali, ma in concreto «la Sicilia ha provveduto alla creazione di enti regionali senza che dagli organi statali e dalla Corte costituzionale fosse stata eccepita la preclusione della mancanza di norme di attuazione. Invero l'assenza di norme di attuazione – pur non costituendo preclusione per l'intervento del legislatore regionale – ha implicitamente autorizzato quest'ultimo a seguire l'esempio dello Stato in materia di enti

⁵⁸³ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., p. 164.

pubblici»⁵⁸⁴. Gli enti creati dalla Regione e che ricevevano finanziamenti sia dallo Stato sia dalla Regione non avrebbero dovuto correre i medesimi rischi; se è vero che molti finanziamenti sono spesso stati disposti dallo Stato per una categoria di enti, ovvero sono stati disposti per un determinato ente regionale, tuttavia «in linea di principio non si può negare al legislatore statale di concedere contributi a categorie di enti in vista del perseguimento di finalità di carattere generale. I benefici così concessi non tengono conto della posizione soggettiva degli enti beneficiari, ma della situazione oggettiva dei fini da essi perseguiti» con le conseguenze in termini di controllo e vigilanza già menzionati⁵⁸⁵. Al di là delle considerazioni fin qua svolte, in mancanza di esplicite modifiche della normativa di attuazione, è evidente che l'intervento del legislatore statale in favore di un ente regionale costituiva di per sé una violazione dello Statuto speciale e della Costituzione dal momento che un intervento di questo tipo implicava una qualche forma di ampliamento della sfera di controllo statale su un ente creato e disciplinato dalla Regione⁵⁸⁶. Ne consegue che si è pervenuto ad una forma ibrida di ente regionale assoggettato ad una duplice tipologia di vigilanza e controllo: statale e regionale; anche in questo caso la mancanza di organiche norme di attuazione ha provocato un'oggettiva difficoltà di coordinamento della attività di gestione, del finanziamento e del controllo degli interventi dei vari enti, specie in ambito economico⁵⁸⁷. Gli enti creati dallo Stato e successivamente trasformati in enti regionali e finanziati solamente dalla Regione dovrebbero essere l'esempio classico di enti con circoscrizione regionale e con finalità istituzionali rientranti fra le materie di competenza regionale prima della nascita dell'ente regionale stesso; ne sarebbe dovuto derivare il trasferimento della competenza, legislativa ed amministrativa, e dunque dell'esercizio dallo Stato alla Regione; il caso siciliano ha rappresentato un'eccezione però, sempre in virtù del citato articolo 35 dello Statuto, che impegna lo Stato a mantenere i contributi verso gli enti regionali

⁵⁸⁴ Non a caso dall'esame della normativa regionale siciliana si desume come il legislatore abbia attinto dagli schemi di istituzione di enti nazionali creati dallo Stato, introducendo il Consiglio di amministrazione, collegi sindacali, approvazione dei bilanci con verifica delle istituzioni assembleari e degli organi di controllo.

⁵⁸⁵ L'esigenza di non permettere l'interferenza degli organi statali sulle materie di competenza regionale è stata garantita con l'esclusione dal sistema di controllo degli enti ai quali la contribuzione dello Stato fosse stata concessa in applicazione di provvedimenti legislativi di carattere generale a norma dell'articolo 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

⁵⁸⁶ Si può affermare in tal senso che il presupposto dell'assoggettamento di un ente nella sfera di controllo e vigilanza statale è costituito dalla contribuzione finanziaria tramite fondi stanziati in bilancio, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 100 della Costituzione e dalla già citata legge 21 marzo 1958, n. 259.

⁵⁸⁷ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., p. 165.

con «l'adeguamento del valore della moneta»⁵⁸⁸. Ovviamente questa interpretazione è da ritenersi valida anche per gli enti che abbiano seguito percorsi differenti, come nel caso di quegli enti creati e finanziati parzialmente dallo Stato ma che siano stati attratti, tramite intervento legislativo regionale nell'orbita di controllo e vigilanza dell'ente regionale⁵⁸⁹. L'autonomia gestionale e finanziaria dei singoli enti non poteva che discendere dalle istituzioni che hanno originato gli stessi e dalla loro natura; nella disamina delle caratteristiche dei vari enti risulta fondamentale distinguere tra le varie tipologie di autonomia: normativa, finanziaria, amministrativa, contabile. Per autonomia normativa intendiamo «il potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano», ma mentre gli enti creati dallo Stato ricevono la loro autonomia normativa dagli organi centrali, quelli creati dalla Regione ricevono la stessa tramite un provvedimento dell'Assemblea Regionale Siciliana, per questi ultimi sussistono due limiti: il primo inerente la potestà normativa attribuita alla Regione dalla Costituzione e il secondo discende dalle leggi regionali che disciplinano gli enti stessi⁵⁹⁰. È da sottolineare però come «non sono atti di autonomia normativa i vari atti deliberativi di clausole generali di contratto, di regolamenti sulla fornitura di servizi, di regolamenti di servizio o interessi, di regolamenti di azienda o di gestione, di norme sull'uso di macchinari, di beni, di apparecchiature e simili, di norme di comportamento per il disimpegno di determinate attività etc. Tutti questi atti contenenti proposizioni generali e astratte possono essere emanati da qualsiasi soggetto, anche non dotato di autonomia normativa e pertanto non hanno bisogno di particolari riconoscimenti. Ciò che contraddistingue le norme di autonomia non è infatti il loro contenuto generale e astratto ma la loro efficacia di costitutività dell'ordinamento generale, sicché esse devono essere poste – come tutte le norme giuridiche in senso stretto – da appositi atti normativi»⁵⁹¹. L'autonomia finanziaria se intesa come titolarità all'utilizzo dei determinati mezzi finanziari per il perseguimento delle finalità prefissate non può non essere riconosciuta agli enti in ragione del possesso della personalità giuridica

⁵⁸⁸ Ivi, p. 166.

⁵⁸⁹ Emblematico in tal senso il caso dell'ERAS (Ente regionale agrario siciliano), nato come organo parastatale e poi trasformato in organo regionale senza che gli organi statali abbiano disposto un intervento legislativo in tal senso. È da ritenersi che le istituzioni nazionali abbiano adottato una forma di acquiescenza su questo specifico caso motivato anche dalla contestuale mancata emanazione delle norme di attuazione in materia di enti regionali.

⁵⁹⁰ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., p. 167.

⁵⁹¹ Ivi, p. 168.

agli stessi; le norme costitutive hanno l'obbligo di indicare le fonti cui attingere cosicché l'acquisizione delle risorse sta in capo agli organi dell'ente. Tuttavia i profili di autonomia dell'ente possono risultare molto limitati allorché le risorse stanziare dal bilancio regionale fossero insufficienti e comunque assoggettate all'inserimento e all'approvazione del medesimo⁵⁹². Ben inteso che se per autonomia finanziaria si fosse intesa l'autosufficienza in relazione ai bisogni da soddisfare difficilmente si sarebbe potuta riscontrare negli enti regionali propriamente detti, diversamente da quelli statali. L'autonomia amministrativa intesa come «potestà di emettere atti amministrativi in piena indipendenza dall'Amministrazione regionale istituzionalmente competente si basa sul presupposto che il legislatore regionale può disporre che i fini assegnati alla Regione vengano perseguiti o a mezzo dell'Amministrazione regionale ovvero a mezzo di enti regionali»; in questo secondo caso l'intervento dell'Amministrazione regionale non è diretto ma limitato ad una funzione di vigilanza, fattore di raccordo fra ente e organi regionali. L'autonomia contabile degli enti pubblici costituisce il limite che non potrà mai essere raggiunto dall'analoga autonomia di cui sono dotati gli organi statali. Occorre intanto effettuare una distinzione tra autonomia contabile e autonomia di gestione, la prima ricorrente per i fondi accreditati ai funzionari delegati «nel senso che certe spese sono erogate direttamente dall'organo ordinatore e quindi sottoposte a controlli contabili più elastici», la seconda «comporta che l'organo o gruppo di organi autonomo abbia un bilancio separato da quello dell'ente o dell'organo sopra ordinato pur essendo ad esso eccessivo»⁵⁹³. L'autonomia di gestione altro non sarebbe nel caso specifico che una forma più accentuata di autonomia contabile; la gestione infatti, indicando «un concetto dinamico di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese prende le mosse e si estrinseca sinteticamente in documenti contabili quali bilancio preventivo, rendiconto. Non si avrebbe infatti autonomia contabile se si avesse semplicemente una potestà di effettuare atti di gestione in nome e per conto altrui»; gli enti regionali in tal senso sembrerebbero avere avuto la forma più avanzata di autonomia contabile consistente in un bilancio autonomo, distinto da quello regionale e gestito da una

⁵⁹² Prassi questa palesemente in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione ma costantemente in uso presso gli organi della Regione Siciliana.

⁵⁹³ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., p. 169.

procedimento contabile autonomo⁵⁹⁴. Dall'esame svolto sulla normativa regionale siciliana relativa alla creazione di determinati enti emerge come la Regione abbia voluto adeguarsi allo schema generale già utilizzato dallo Stato nella creazione dei propri enti, disponendo la nomina dei consigli di amministrazione da parte della Giunta regionale e degli Assessori competenti, la nomina dei collegi sindacali da parte delle medesime autorità competenti per la nomina degli amministratori, l'approvazione dei bilanci dei singoli enti da parte della Giunta regionale o dell'Assessore competente cui compete anche la vigilanza⁵⁹⁵. L'azione di controllo sull'attività degli enti intesa a garantire la rispondenza della gestione ai fini istituzionali ha inizio con l'azione dei collegi sindacali. Nel caso della Sicilia l'analisi di tale aspetto non può che partire dall'articolo 23 comma 2° dello Statuto speciale il quale dispone che «le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti svolgeranno le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile» sugli organi e sugli enti regionali. Il Costituente, regionale e nazionale, ha voluto così che si estendesse alla Regione Siciliana non soltanto la giurisdizione contabile della Corte dei conti ma anche la funzione di controllo nella quale deve ritenersi compresa sia quella per gli atti amministrativi e per il bilancio regionale sia quella per gli enti regionali⁵⁹⁶. Allo stesso tempo non può non evidenziarsi che il Costituente ha voluto garantire alla Regione Siciliana l'esercizio decentrato sia della funzione giurisdizionale degli organi giurisdizionali centrali⁵⁹⁷, sia la funzione consultiva del Consiglio di Stato e di quella di controllo della Corte dei conti; soprattutto è importante sottolineare come «traspare evidente e preminente la preoccupazione di garantire l'esercizio decentrato delle predette alte funzioni trascurando quasi l'attribuzione di competenza agli organi stessi che si presume evidentemente già pienamente ed interamente conferita alla Regione Siciliana»⁵⁹⁸. Ora è bene precisare che le norme attuative dettate con Decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, per la «Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione Siciliana» non precisa alcunché riguardo alle attività di vigilanza e controllo sugli enti regionali, da cui è derivata la confusione e l'incertezza nello stabilire se tali funzioni avessero dovuto essere esercitate dagli organi centrali o dalla sezione speciale creata dalla

⁵⁹⁴ Ivi, pp. 170-171.

⁵⁹⁵ Ivi, pp. 172-173.

⁵⁹⁶ Ivi, pp. 174-176.

⁵⁹⁷ Corte dei conti, Corte di cassazione, Consiglio di Stato.

⁵⁹⁸ LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, cit., p. 177-180.

menzionata legge n. 259 del 1958⁵⁹⁹. Fermo restando che in base alla lettera delle norme statutarie il controllo e la gestione degli enti avrebbe dovuto essere esercitata «in forma decentrata», la Regione avrebbe avuto diritto, costituzionalmente garantito, a che tale esercizio avvenisse come prescritto nello Statuto, ma non essendo state disposte in maniera esplicitiva tali funzioni nella normativa di attuazione, possiamo affermare che ci si è trovati di fronte ad una «indiscutibile competenza della Corte dei conti, intesa come istituto unitario anche quando esercitava il controllo o la giurisdizione in ambito regionale, ad esercitare il controllo sugli enti regionali e ad un diritto della regione a vedere esercitato il medesimo controllo in forma decentrata»; anche in questi termini si colloca la questione del mancato coordinamento delle attività di verifica del controllo sugli enti fra organi centrali e organi regionali⁶⁰⁰. La sentenza n. 35/1962 della Corte costituzionale è intervenuta per precisare i termini della disciplina emanata negli anni, in tal senso occorre riconoscere che «i decreti citati finora hanno natura amministrativa. Dal che discende l'esigenza di stabilire la competenza ad esercitare la funzione amministrativa per gli enti regionali. I singoli statuti riconoscono alle regioni la potestà amministrativa per la materie devolute alla competenza legislativa regionale»⁶⁰¹. Anche la Corte costituzionale a riguardo ha riconosciuto che «al potere normativo attribuito alla Regione segue, come necessario collegamento ed entro gli stessi limiti, la potestà amministrativa perché si tratta, di regola, di due attività che procedono parallelamente in attuazione del decentramento come espressione dell'autonomia regionale»⁶⁰². In definitiva andava riconosciuto il dato in base al quale apparteneva agli organi regionali la potestà di emettere decreti di assoggettamento al controllo della Corte dei conti degli enti regionali e tale dato aveva, come ricordato, la preventiva necessità di una organica emanazione della normativa di attuazione⁶⁰³. L'assenza di un'organica e specifica normativa di attuazione ha lasciato quindi ampi spazi di intervento al legislatore regionale con conseguenti inevitabili interferenze fra gli interventi amministrativi dello Stato e della Regione, con effetti deleteri per l'attività di coordinamento degli interventi specie in campo economico; sono quindi sorte forme ibride di enti che proprio in Sicilia hanno registrato il massimo sviluppo, sia per l'ampia autonomia di cui è dotata in diverse materie la Regione

⁵⁹⁹ Ivi, pp. 181-184.

⁶⁰⁰ Ivi, pp. 185-187.

⁶⁰¹ Ivi, pp. 188-191.

⁶⁰² Ivi, pp. 192-193.

⁶⁰³ Ivi, pp. 194-196.

sia per l'ampio uso da questa fatto della creazione di nuovi enti, spesso con una duplice contribuzione⁶⁰⁴. Due i casi emblematici di quanto esaminato finora: l'Ente Siciliano di Elettricità, creato con D.L.C.P.S. 2 gennaio 1947, n. 2 e modificato con legge regionale 20 dicembre 1948, n. 49 ebbe un Consiglio di amministrazione cui facevano parte un rappresentante ciascuno dei Ministeri dei Lavori pubblici, del Tesoro, dell'Agricoltura, dell'Industria, dei Trasporti, tre nominati dalla Giunta regionale, il provveditore regionale alle opere pubbliche, il direttore generale dell'ERAS, due rappresentanti degli istituti di credito pubblici, degli agricoltori, degli industriali, dei commercianti, dei lavoratori agricoli, dei lavoratori industriali, dei lavoratori del commercio, dei lavoratori dell'artigianato e dei coltivatori diretti, mentre del Collegio sindacale facevano parte un rappresentante del Ministero del Tesoro, uno della Regione e uno designato dagli Istituti di credito partecipanti⁶⁰⁵. Allo stesso modo l'Istituto per la ricostruzione e il finanziamento alle industrie siciliane (IRFIS), costituito con legge 22 giugno 1950, n. 445, in base allo statuto approvato con decreto del Ministro del Tesoro 10 febbraio 1954 prevedeva la nomina del Presidente sempre con decreto del Ministro del Tesoro d'intesa con la Cassa per il Mezzogiorno e col Presidente della Regione Siciliana, mentre i membri del Consiglio di amministrazione erano scelti: quattro dalla Cassa, due dalla Regione, due dal Banco di Sicilia, uno dalla Cassa di risparmio per le province siciliane e uno dalle altre aziende di credito, i sindaci effettivi erano designati: uno dal Ministro per il Tesoro, uno da quello dell'Industria, uno dalla Cassa per il Mezzogiorno, uno dalla Regione Siciliana e uno dall'Assemblea dell'Istituto⁶⁰⁶. Le conseguenze più gravi di tale ibridismo furono rappresentate dalla commistione nella designazione dei funzionari statali oltre che regionali per la composizione degli organi di amministrazione degli enti, dalla creazione di fonti di discrezionalità e di guadagno in virtù della posizione da essi occupata, dalla pretesa di comporre i collegi sindacali degli enti in funzione di esercizio della vigilanza e di controllo da parte dello Stato e della Regione, e ancora dalla disorganica soluzione di sottoporre gli enti ad un duplice sistema di controllo creando un effettivo disagio per gli enti nel perseguimento dei propri fini e una totale confusione sul piano delle strategie politiche. Si manifestava insomma con tutta la sua forza e gravità la totale assenza di una politica di coordinamento della gestione degli enti pubblici, statali e regionali, operanti sul territorio

⁶⁰⁴ Ivi, pp. 197-199.

⁶⁰⁵ Ivi, pp. 200-202.

⁶⁰⁶ Ivi, pp. 203-205.

siciliano, con la conseguente mancanza di un'unitaria visione della politica economica che avrebbe dovuto essere attuata a partire dall'emanazione della normativa, dalla costituzione e dalla gestione dei singoli enti economici pubblici⁶⁰⁷. La Regione Siciliana ha poi aggravato questa mancanza non attuando il necessario decentramento delle funzioni amministrative ai propri enti locali (comuni e province); non a caso dopo quattordici anni di vita dell'ente regionale l'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 14 novembre 1961, ebbe modo di approvare un ordine del giorno con cui «considerava la necessità indifferibile di regolare in modo organico la politica regionale dei lavori pubblici secondo un piano di opere pubbliche da elaborare secondo le proposte dei comuni e delle province regionali e da realizzare, per quanto riguardava le opere di interesse locale, con procedura autonoma dei predetti enti, e invitava il Governo regionale ad innovare la politica dei lavori pubblici nel quadro di un più generale piano di sviluppo economico, con finanziamenti che garantissero in maniera organica l'esecuzione delle varie opere, in armonia col piano stesso»⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ Ivi, pp. 206-207.

⁶⁰⁸ Ivi, pp. 208-211.

IV.3 La pianificazione economica regionale in Sicilia: organi, interventi, documenti

Risulta molto difficile il tentativo di inquadramento della politica economica regionale siciliana nell'ambito di una prospettiva organica di pianificazione, e ciò è dovuto essenzialmente ad una produzione normativa e documentale che non è stata univocamente analizzata sia da un punto di vista storico-politico che strettamente giuridico. Abbiamo già esaminato il complesso della produzione legislativa regionale teso alla promozione dello sviluppo economico ed industriale nell'isola, ora si tratta di descrivere quel filo conduttore di fondo, seppur difficile da definire con precisione, che ha caratterizzato la politica di piano in Sicilia⁶⁰⁹. La logica sottesa alla politica di programmazione economica regionale in realtà risulta più rintracciabile laddove si accetta la definizione fornita dall'allora sindaco di Milano Gino Cassinis in occasione della presentazione del Piano quadriennale del Comune di Milano per il quadriennio 1962-1965, quando affermò che «la logica della programmazione è logica di razionale individuazione dei bisogni, di razionale graduazione, di razionale precisazione di obiettivi di priorità, di razionale predisposizione degli strumenti e dei mezzi operativi, di razionale controllo dell'efficienza e dei risultati»⁶¹⁰. La domanda da porsi in questo caso è se effettivamente l'attività della Regione Siciliana abbia obbedito alle esigenze di razionalità enunciate, ovvero se abbia o meno attuato degli adeguati interventi di piano settoriali o intersettoriali. Se prendiamo in considerazione l'insieme delle leggi approvato dall'Assemblea Regionale nelle prime tre legislature ciò che si può ravvisare è esattamente l'assenza di un filo conduttore soggiacente a tutte le politiche portate avanti: l'attività di questi primi dodici anni sembra aver prodotto una legislazione che

⁶⁰⁹ MIGLIACCIO, Alessandro, *La pianificazione economica regionale in Sicilia*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (Gruppo di studio sulle Regioni), *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle Regioni a Statuto speciale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 287.

⁶¹⁰ Si veda COMUNE DI MILANO, *Ripartizione Tributi, Gli obiettivi del piano quadriennale e l'attività della ripartizione tributi*, Milano, Stucchi, 1965.

possiamo definire di «pronto soccorso»⁶¹¹. Nelle prime legislature l'Assemblea Regionale si occupò infatti di scuole, università e accademie, di agevolazioni fiscali per varie categorie di imprese, edilizia, rapporti privati in agricoltura e riforma dei contratti agrari, di meccanizzazione agricola, vitivinicoltura e pollicoltura, di viabilità e ricezione alberghiera, coltivazione di idrocarburi, assistenza sanitaria, attrezzature ospedaliere, fiere, mostre, e molto altro ancora: la diversità ed eterogeneità del contenuto dei provvedimenti emerge quindi con gran forza, eppure può rintracciarsi un «disegno armonico» che caratterizza l'insieme degli interventi. Non andrebbero trascurate infatti le azioni che furono intraprese in quegli anni per la ricostruzione tese più alla restaurazione dell'equilibrio di bilancio che all'eliminazione delle gravi deficienze del sistema economico e produttivo⁶¹². Con la legge del 1° settembre 1949, n. 50 la Regione Siciliana dispose l'anticipo di un miliardo di lire per il completamento dei lavori dell'acquedotto di Montescuro ovest, la legge venne però censurata per aver violato la suddivisione delle competenze; in un contesto di scarsità delle risorse statali disponibili; ferme restando le norme sulla suddivisione delle competenze, sarebbe dovuta intervenire una maggiore sensibilità politica, eppure diverse sentenze dell'Alta Corte per la Sicilia e successivamente della Corte costituzionale hanno censurato molte leggi regionali sancendo che l'urgenza dell'attuazione degli interventi non giustificava in alcun modo lo spostamento della linea di demarcazione fra Stato e Regione delle competenze prestabilite⁶¹³. Quel che emerge è la mancanza di un adeguato quadro normativo statale in ambito economico e sociale che potesse servire da punto di riferimento per gli enti locali, anche se non sono mancati esempi di riforme regionali di ampio respiro. La legge per le azioni al portatore e la legge che modificava il regime di ricerca e sfruttamento del sottosuolo⁶¹⁴ sono esempi di provvedimenti per nulla dettati dalla congiuntura politica ed economica, ma rivelano una visione tendente a rovesciare alcuni principi di politica economica e ad introdurre di nuovi provenienti da altre esperienze. La mancanza di un'adeguata copertura finanziaria alle leggi che avevano un grande impatto sociale ed economico rappresentò un ulteriore freno alla messa in opera di un'organica politica di pianificazione economica; la legge

⁶¹¹ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 288.

⁶¹² *Ivi*, p. 289.

⁶¹³ *Ibidem*.

⁶¹⁴ Legge regionale 8 luglio 1948, n. 32 e legge regionale 20 marzo 1950, n. 29.

istitutiva dell'Ente Siciliano Case dei Lavoratori⁶¹⁵ né è un esempio, scaturita da esigenze condivise e facilmente condivisibili sul piano sociale, fu tuttavia accompagnata da finanziamenti assolutamente inadeguati pur con i successivi stanziamenti, analoghe considerazioni possono svolgersi per la trasformazione delle "trazzere" in rotabili⁶¹⁶ e per l'istituzione di posti di assistenza sanitaria e sociale⁶¹⁷. Nel corso della prima legislatura regionale (1947-1951) la Regione Siciliana riuscì ad approvare un'importante riforma agraria⁶¹⁸, nella seconda si impegnò con significativi provvedimenti nella ricerca e nell'utilizzo a fini industriali degli idrocarburi, la prospettiva dell'industrializzazione proprio in quegli anni parve potere in qualche modo rappresentare il volano dell'economia e un mezzo utile al riscatto della società siciliana, e proprio l'industrializzazione, anche a fronte dell'indebolimento dei redditi da lavoro in agricoltura, sarà il tema cruciale affrontato dalla classe dirigente regionale nel corso della terza legislatura (1955-1959) culminando con la più volte menzionata legge regionale del 5 agosto 1957, n.51 concernente «provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale». Le successive legislature, fino alla primavera del 1971, videro continui tentativi di promozione, per via legislativa, dello sviluppo industriale con una duplice linea direttrice di intervento: da un lato la forte accelerazione del carattere pubblicistico dei singoli interventi, come testimonia l'istituzione dell'Ente Minerario Siciliano⁶¹⁹, e la trasformazione della società finanziaria di investimenti industriali, prevista dal terzo titolo della legge n. 51 del 1957 in Ente Siciliano di Promozione Industriale⁶²⁰; dall'altro si riconoscono le dimensioni macroregionali del problema dell'industrializzazione nel Mezzogiorno e «si prevedono interventi finanziari sotto forma di concorso agli investimenti da effettuarsi in Sicilia dalle partecipazioni statali»⁶²¹. Il filo conduttore che accomunava i singoli provvedimenti regionali tesi alla promozione dello sviluppo industriale andrebbe ricercato attraverso un esame analitico condotto per settore; ecco allora che ad esempio per l'insediamento delle zone industriali, mentre la legislazione statale ancora non aveva previsto specifici interventi, il legislatore regionale dispose, con

⁶¹⁵ Legge regionale 18 gennaio 1949, n. 1.

⁶¹⁶ Legge regionale 28 luglio 1949, n. 39.

⁶¹⁷ Legge regionale 28 luglio 1949, n. 42.

⁶¹⁸ Legge regionale 27 dicembre 1950, n. 104.

⁶¹⁹ Legge regionale 11 gennaio 1963, n. 2.

⁶²⁰ Legge regionale 7 marzo 1967, n. 18.

⁶²¹ Articolo 1 della legge regionale 27 febbraio 1965, n. 4 e legge regionale 11 novembre 1970, n. 47 che stanziò settanta miliardi di lire per «favorire l'insediamento in Sicilia delle nuove iniziative industriali previste dal Piano di investimenti produttivi delle partecipazioni statali in Sicilia di cui all'articolo 59 della legge 18 marzo 1968, n. 241».

la legge 21 aprile 1953, n. 30 che «l'Assessore per i Lavori Pubblici fosse autorizzato a provvedere, di concerto con l'Assessore per l'Industria e il Commercio e con quello per le Finanze, sentite le Amministrazioni comunali e le Camere di Commercio interessate, alla redazione ed approvazione di piani per la costituzione e il completamento di zone industriali» e che «ogni piano delimitasse le aree occorrenti comprese quelle da espropriare e prevedeva le opere concernenti le sistemazioni stradali ed igieniche, gli allacciamenti elettrici ed i relativi impianti, i raccordi ferroviari, i pontili e le banchine nonché le altre opere occorrenti per i servizi generali ritenuti necessari ai fini della completa attrezzatura tecnica della zona»⁶²². In base alla normativa nazionale il concetto di «dotazioni organiche di infrastrutture» utili allo sviluppo dell'industria venne riproposto e precisato dalla legge 29 luglio 1957, n. 634 dove all'articolo 21 stabiliva che «allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui fosse prevista la concentrazione in una determinata zona, i Comuni, le Province, le Camere di Commercio, Industria e Agricoltura e gli altri Enti interessati potessero costituirsi in Consorzi col compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura della zona, quali allacciamenti stradali e ferroviari, gli impianti di approvvigionamento di acqua e di energia per uso industriale e illuminazione e le fognature», mentre le leggi 18 luglio 1959, n. 555, 29 settembre 1962, n. 1462 e 26 giugno 1967, n. 717 sono invece intervenute sul tema dei consorzi industriali⁶²³. La Regione Siciliana ha innovato la normativa in materia di società finanziarie con la legge 20 marzo 1950, n. 29 dove al terzo titolo si prevedeva «la costituzione di un fondo per partecipazioni azionarie in società industriali» e successivamente con la legge 5 agosto 1957, n. 51 che al secondo titolo prevedeva «la costituzione di una società finanziaria di investimenti industriali al cui capitale partecipava la Regione stessa». Il legislatore nazionale ha dato una risposta in tal senso con la legge 29 settembre 1962, n. 1462 che all'articolo 15 affermava che «la Cassa per il Mezzogiorno, previa autorizzazione del Comitato dei Ministri, potesse concorrere, con Enti pubblici e privati, alla costituzione di società finanziarie operanti nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto, n. 646 e successive modifiche ed aventi per fine di promuovere lo sviluppo dell'industria nei territori medesimi ed assumere partecipazioni in società della stessa natura già

⁶²² MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 290.

⁶²³ Ivi, p. 291.

costituite col concorso di Enti pubblici»⁶²⁴. Per quanto concerne la gestione e l'utilizzo delle miniere e degli idrocarburi la legge regionale 20 marzo 1950, n. 29 ha innovato la materia, rispetto a quanto allora disposto dalla normativa nazionale⁶²⁵, favorendo il diritto allo sfruttamento per il ritrovatore del sito; all'articolo 6 della legge regionale si affermava infatti che «il permissionario che avesse adempiuto agli obblighi impostigli dalla legge ed al decreto di permesso di ricerca, aveva diritto ad ottenere in concessione i giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi, che egli avesse scoperto entro il perimetro al quale si riferiva il permesso di ricerca o che avesse scoperto nelle ulteriori ricerche relative al permesso stesso come pure i giacimenti che avesse scoperto durante la concessione, entro il perimetro della concessione stessa»⁶²⁶. Ciò costituiva un chiaro incentivo ad intraprendere costosi investimenti di ricerca e tale principio venne introdotto nella legislazione statale qualche anno dopo ma solo per alcune aree del territorio nazionale; la stessa Regione Siciliana si è successivamente però orientata alla utilizzazione di ricercatori pubblici⁶²⁷. L'esponentiale crescita degli interventi regionali di tipo “dirigistico”, come vedremo, ha risposto soprattutto alle esigenze di continuità nell'erogazione dei salari e nel mantenimento dei livelli occupazionali in aziende spesso in crisi piuttosto che ad adeguate e lungimiranti scelte di politica economica; ne è un esempio emblematico quello dell'industria zolfifera dell'isola, che ha rappresentato nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta un pesante onere a carico dei bilanci della Regione, sia quando questa era sostenuta sotto forma di sovvenzioni ai privati, sia quando nella gestione è subentrato l'Ente Minerario Siciliano, analogamente l'Ente Siciliano di Promozione Industriale ha riflettuto, nel cronico deficit di gestione, un'attività inadeguata⁶²⁸. Nel campo dei lavori pubblici un'innovazione fondamentale fu quella apportata dalla legge regionale 21 aprile 1953, n. 30 che nel terzo titolo autorizzava l'Assessore per i Lavori Pubblici a provvedere «a totale carico della Regione alle opere relative ai servizi stradali, igienici, e di illuminazione connessi alle nuove costruzioni edilizie», mentre il primo riscontro a livello nazionale in materia si ebbe con la legge Romita sull'edilizia popolare⁶²⁹. La legge regionale 21 ottobre 1957, n. 58 prevedeva la concessione di un assegno mensile ai vecchi

⁶²⁴ Ivi, p. 292.

⁶²⁵ Regio Decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

⁶²⁶ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 293.

⁶²⁷ La citata legge regionale 11 gennaio 1963, n. 2.

⁶²⁸ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 294.

⁶²⁹ Legge n. 640 del 1954.

lavoratori senza pensione mentre la legge regionale 30 maggio 1962, n. 18 prevedeva la concessione di un assegno mensile ai minorati fisici e psichici irrecuperabili; «si tratta» in questo caso «di vuoti normativi che lo Stato ha colmato più tardi» con l'articolo 26 della legge n. 153 del 1969, e con le leggi 6 agosto 1966, n. 625 e 30 marzo 1971, n. 118. La legislazione regionale ha svolto però un ruolo anticipatore anche in altri ambiti, come in quello della funzione pubblica e dello status giuridico del personale regionale; si tratta delle leggi regionali 23 febbraio 1962, n. 2 sulle «norme per il trattamento di quiescenza, previdenza e assistenza del personale della Regione» e 1° febbraio 1963 sul «conglobamento ed adeguamento delle retribuzioni del personale dell'Amministrazione regionale», grazie alle quali i dipendenti regionali hanno conseguito dei vantaggi successivamente concessi anche ai dipendenti statali, senza trascurare la legge regionale 7 marzo 1971, n. 7 sulla riforma della burocrazia regionale che delineò un modello di apparato amministrativo, cui in parte l'amministrazione statale si conformerà in seguito. Senza dubbio gli interventi regionali più incisivi furono quelli disposti in attuazione dell'articolo 38 dello Statuto speciale; le norme contenute nell'articolo disegnavano un quadro di azioni e interventi rispondenti ad uno preciso modello di pianificazione, introdotto nella legislazione italiana, sicuramente esso rappresentò «una svolta storica, perché sanzionava, per la prima volta nella storia del nostro paese, e con la solennità di un documento costituzionale, il diritto di una Regione meno progredita alla solidarietà nazionale» e, soprattutto, allo stesso tempo, introduceva nell'ordinamento giuridico il ragionamento che sottendeva alla logica della pianificazione economica; difficile pensare che la politica economica regionale per gli anni avvenire si potesse discostare di molto dall'impostazione tracciata in modo così pregnante da quella norma. L'articolo 38 anticipò l'articolo 119, 3° Comma della Costituzione là dove si afferma che «per provvedere a scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali», ma il dettato dell'articolo inserito nel testo costituzionale non raggiunge il rigore e la precisione della formula statutaria che lega in modo inscindibile la depressione economica al minore ammontare dei redditi di lavoro, cioè ai livelli occupazionali e alla qualità produttiva degli stessi⁶³⁰. Sin dall'inizio il vincolo della destinazione delle risorse aveva provocato qualche perplessità dal momento che una politica di lavori

⁶³⁰ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 295.

pubblici veniva considerata più utile alla creazione di occasioni di lavoro temporaneo e non strutturale a differenza di una incisiva e massiccia politica di industrializzazione condotta in modo coordinato con gli enti e le istituzioni nazionali; l'esperienza successiva ha dimostrato che un maggior impegno sul secondo versante avrebbe fruttato risultati più profondi e diffusi rispetto alla politica "solitaria" condotta dalle istituzioni regionali; il vincolo statutario in tal senso è stato interpretato in modo estensivo, soprattutto nessuna censura costituzionale ha rilevato e censurato il fatto che molti investimenti regionali, originati dal fondo di solidarietà, riguardassero ambiti e opere di competenza statale⁶³¹.

L'attenzione delle classi dirigenti e degli studiosi dell'epoca si concentrò soprattutto sulla quantità di tale trasferimento da parte dello Stato, e non mancarono studi e stime, anche molto accurate, come quella condotta nel 1949 dal Professor Silvio Vianelli con il supporto di studiosi ed esperti dell'Università di Palermo, e ciò nonostante il parametro del minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione venne spesso disatteso nelle prime assegnazioni che fissarono il contributo a livelli irrisori⁶³². Nei tredici anni che vanno dal 1947 al 1960 i trasferimenti ammontarono a 175 miliardi di lire con una media di 13 miliardi e 460 milioni di lire annui, mentre nel quinquennio terminato il 30 giugno 1960 la media è stata di 15 miliardi di lire annui; con la legge 27 giugno 1962, n. 886 l'importo del trasferimento per il quinquennio 1° luglio 1961-30 giugno 1966 venne stabilito per un importo pari all'80% del gettito di imposta di fabbricazione per cento nell'isola. Lo stesso criterio veniva adottato per il periodo intercorrente tra il 1° luglio 1966 e il 31 dicembre 1971⁶³³. Di fatto con la definizione di questo criterio la lettera statutaria risultava disattesa; l'ammontare del fondo di solidarietà è diventato una voce di entrata non indifferente anche perché legata ad una voce caratterizzata da un notevole tasso di accrescimento. È interessante per definire le linee di politica economica seguite dalla Regione Siciliana esaminare le destinazioni disposte dagli organi regionali, in particolare in riferimento alle somme stanziato dallo Stato con la legge 27 giugno 1962, n. 886; la Regione, per fini di promozione dello sviluppo industriale, ha disposto, con legge regionale 27

⁶³¹ Ivi, p. 296.

⁶³² Abbiamo visto che dal 1° giugno 1947 al 30 giugno 1960 sono state disposte con legge dello Stato le seguenti assegnazioni: con la legge 2 agosto 1952, n. 1091 un ammontare di 55 miliardi di lire, con la legge 8 agosto 1954, n. 634 un ammontare di 45 miliardi di lire, con la legge 21 marzo 1957, n. 176 un ammontare di 75 miliardi di lire.

⁶³³ Legge 6 marzo 1968, n. 192.

febbraio 1965, n. 4, che queste fossero impiegate: per infrastrutture delle aree di sviluppo industriale e nuclei di industrializzazione riconosciuti ai sensi della legge 29 luglio 1957 n. 634, in infrastrutture, impianti ed attrezzature diretti alla realizzazione di nuove iniziative promosse da Enti pubblici nel settore della industria siderurgica di base, infrastrutture delle zone industriali regionali ricadenti nella fascia centromeridionale della Sicilia (province di Enna, Caltanissetta, Agrigento), infrastrutture, impianti ed attrezzature diretti alla realizzazione di nuove iniziative industriali promosse da Enti pubblici nella fascia centromeridionale dell'isola, infrastrutture, impianti ed attrezzature per la trasformazione e conservazione di prodotti agricoli, infrastrutture dirette alla realizzazione di zone destinate ad imprese artigiane, e ancora, alla realizzazione di autostrade, opere urbanistiche e portuali⁶³⁴. Mentre le somme stanziato dallo Stato con la legge 6 marzo 1968, n. 192 a copertura del secondo semestre 1966 e il quinquennio 1967-1971 sono state destinate dalla Regione attraverso diversi provvedimenti fra i quali ricordiamo la legge regionale 18 luglio 1968, n. 20 sui piani zionali di sviluppo agricolo interessanti i comuni terremotati e la costruzione delle autostrade Palermo-Catania, Siracusa-Gela, della superstrada Gela-Caltanissetta e dell'aeroporto di Palermo-Punta Raisi, le leggi 25 luglio 1969, n. 22 e n. 23 sulla costruzione di opere di interesse comunale e di opere di viabilità, la legge 28 novembre 1970, n. 48 concernente provvedimenti in materia agricola, sanitario, socio-assistenziale, inerente il turismo, il commercio, l'istruzione e la formazione regionale, e «il completamento delle zone industriali regionali e le opere, gli impianti, e le attrezzature pubbliche di complessi portuali»⁶³⁵. Superati i primi anni, nei quali le somme trasferite dallo Stato alla Regione a titolo di solidarietà nazionale erano irrisorie, si pose il problema del coordinamento fra gli interventi a carico del fondo e quelli a carico di altre fonti di finanziamento⁶³⁶; tale questione fu affrontata nell'ambito delle stesse leggi regionali che disponevano l'utilizzo del fondo. Per il primo dei due quinquenni esaminati l'articolo 3 della legge regionale 27 febbraio 1965, n. 4 dispose che «gli Assessori regionali per lo sviluppo economico, l'agricoltura e le foreste, per l'industria e il commercio, per i lavori pubblici, per il turismo, le comunicazioni e i trasporti, sotto la presidenza del Presidente della Regione o, in sua sostituzione dell'Assessore per lo sviluppo economico, formulassero le proposte in ordine alle

⁶³⁴ Per un ammontare complessivo di più di 120 miliardi di lire.

⁶³⁵ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 297.

⁶³⁶ Bilancio dello Stato, Cassa per il Mezzogiorno, Bilancio regionale.

direttive di massima per la ripartizione territoriale delle spese previste dalla presente legge [...] nonché in ordine ai criteri di priorità degli interventi da effettuarsi nei vari settori»⁶³⁷ e che «le proposte fossero sottoposte all'approvazione della Giunta Regionale a norma dell'articolo 4 della legge 29 dicembre 1962, n. 28», e continuava precisando che «i programmi di dettaglio formulati dal Comitato di Assessori che li coordina con quelli dello Stato, della Cassa per il Mezzogiorno, delle Amministrazioni regionali, Enti pubblici o a partecipazione pubblica operanti nel territorio della Regione e degli Enti ad essi collegati, sarebbero stati approvati dalla Giunta Regionale»⁶³⁸. Per quanto riguarda il secondo quinquennio preso in esame è evidente come l'esigenza del coordinamento nella fase di previsione e poi di attuazione della programmazione sia stata fatta propria dall'Assemblea regionale che, non a caso, precisò minuziosamente le destinazioni delle risorse assegnate. La legge regionale 28 novembre 1970, n. 48 infatti disciplinò la materia del coordinamento precisando all'articolo 2 che «sulla base degli elaborati del piano di sviluppo economico regionale e – nelle more per l'approvazione dello stesso – della relazione annuale previsionale e programmatica, l'Assessorato dello sviluppo economico avrebbe predisposto le direttive da osservarsi nella programmazione delle opere da eseguire con gli stanziamenti di cui alla presente legge. Tali direttive, che avrebbero dovuto essere sottoposte all'approvazione della Giunta Regionale entro un mese dall'entrata in vigore della legge, avrebbero contenuto le norme per assicurare il coordinamento della spesa in rapporto agli altri interventi pubblici con particolare riferimento all'osservanza delle disposizioni dell'articolo 4 della legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28. Decorso infruttuosamente il termine previsto nel comma precedente le amministrazioni regionali interessate avrebbero proceduto alla formulazione dei programmi di dettaglio a norma degli articoli successivi». Mentre all'articolo 22 si dispose che «gli Assessori regionali sottoponevano all'approvazione della Giunta Regionale entro il termine di due mesi dall'approvazione delle direttive indicate nell'articolo 2 della presente legge, i provvedimenti di dettaglio di rispettiva competenza»⁶³⁹. Quel che si può riscontrare dunque è un elevato grado di «fungibilità» tra i programmi del Fondo e i programmi della Cassa per il Mezzogiorno; ed ecco che i programmi dell'articolo 38 dello Statuto hanno visto frequenti inclusioni di opere

⁶³⁷ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 298.

⁶³⁸ Ivi, p. 299.

⁶³⁹ Ivi, p. 300.

precedentemente escluse dagli investimenti della Cassa perché ricadenti in comprensori, agricoli o industriali, non riconosciuti dalla Cassa stessa. Una questione particolarmente complessa per gli organi regionali cui si è aggiunta quella dell'esecuzione delle opere; le strutture amministrative presenti nell'isola si erano rivelate fino a quel momento e lo sarebbero state anche successivamente, impreparate «a trattare un volume di investimenti sempre inferiore alle esigenze dell'isola, ma sempre eccedenti la propria capacità di lavoro»⁶⁴⁰. Le criticità maggiori si sono riscontrate nei settori di investimento nuovi, ad esempio negli impianti per la lavorazione dei prodotti agricoli e la loro commercializzazione; in questi casi infatti le difficoltà amministrative si sono fatte spesso insormontabili, l'assenza di procedure codificate e di esperienza amministrativa e la debolezza di organismi che fungessero da interlocutori per l'ente finanziatore hanno aggravato il deficit di efficienza degli investimenti⁶⁴¹. La dilatazione dei tempi tecnici fu invece la principale causa del fenomeno delle «sopravvenienze»⁶⁴², e la maggiorazione del Fondo, dovuta alla maturazione degli interessi fu bilanciata dalla crescita dei costi delle opere da realizzare, si tentò di porre rimedio a queste «disfunzioni di sistema» in modo del tutto empirico, attraverso la destinazione delle risorse verso impieghi che comportavano tempi meno lunghi di progettazione ed esecuzione. Contestualmente non veniva introdotta alcuna innovazione nel sistema amministrativo statale per lo snellimento delle attività burocratiche né tantomeno nella legislazione o negli organi di controllo⁶⁴³. Le cause che nella fase di programmazione economica regionale impedirono una razionale esplicazione della normativa emanata secondo logiche di efficienza possono quindi essere sintetizzate in un'insufficiente capacità di individuazione delle necessità socio-economiche dell'isola, nell'incapacità di formulazione di una scala di priorità delle stesse, nella scarsa chiarezza dei rapporti tra Stato e Regione e nella mancanza di una precisa delimitazione delle rispettive sfere di competenza, infine nell'insufficiente strumentazione ed esperienza organizzativa e nella mancanza di adeguate risorse finanziarie⁶⁴⁴. Al di là dei provvedimenti speciali come il Fondo di solidarietà nazionale o i provvedimenti speciali per le zone terremotate bisogna ricordare anche gli interventi organici dello Stato

⁶⁴⁰ Ivi, p. 301.

⁶⁴¹ Ivi, p. 302.

⁶⁴² La legge regionale 27 novembre 1970, n. 48 accertò ed utilizzò ad esempio oltre 56 miliardi di lire di sopravvenienze.

⁶⁴³ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 303.

⁶⁴⁴ Ivi, pp. 304-305.

previsti per le regioni meridionali e destinati alla Sicilia; fra questi i finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno, le partecipazioni statali, e gli altri interventi previsti dalla legge. La prima, come sappiamo, fu creata allo scopo di superare il deficit infrastrutturale come premessa affinché le aree meridionali del paese potessero avviare un adeguato sviluppo economico supportato dagli investimenti privati; così si intrapresero le opere di bonifica, le canalizzazioni, gli investimenti nel settore agricolo, in modo da realizzare quelle trasformazioni colturali necessarie, la legge 634 del 1957 favorì poi il sorgere delle aree e dei nuclei industriali utili, nelle intenzioni del legislatore, all'insediamento e alla diffusione degli investimenti privati e delle iniziative industriali. I caratteri fondamentali della Cassa, organicità, aggiuntività e snellezza operativa, non riuscirono a dare sempre i risultati sperati; così se da un lato grazie all'organicità fu possibile predisporre piani operativi che andassero oltre il limite temporale dell'anno di esercizio con una notevole garanzia in termini finanziari, dall'altro, in base al criterio dell'aggiuntività si assegnò all'ente un ruolo non sostitutivo ma integrativo delle risorse che in molti casi, come già descritto, si rivelò più un ostacolo che un vantaggio, grazie al criterio della snellezza operativa si sottrasse invece l'ente alle formalità burocratiche che interessavano l'erogazione della spesa pubblica⁶⁴⁵. Possiamo dunque affermare che la Cassa ha avuto effetti positivi perché, indubbiamente, il divario Nord-Sud ha arrestato la sua crescita, ma, allo stesso tempo, possiamo anche affermare che la Cassa non ha avuto effetti risolutivi sullo stesso divario che, di fatto, non è stato superato. Eppure le responsabilità degli insuccessi si sarebbero dovute ricercare soprattutto nell'ambito dell'Amministrazione ordinaria, e tardiva e poco efficace si è rivelata la legge n. 717 del 1965 che all'articolo 5 sanciva l'obbligo per le amministrazioni dello Stato di riservare al Mezzogiorno una quota non inferiore al 40% della somma complessivamente stanziata dallo Stato per gli investimenti. Si era tentato in questo modo di ripristinare il carattere di aggiuntività dell'azione dell'ente⁶⁴⁶. La relazione sull'attività di coordinamento presentata al Parlamento dal Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno Pastore il 20 aprile 1963 risulta, in tal senso, un documento di estrema attualità ancora oggi quando

⁶⁴⁵ Diverse opere, di rilevante impegno tecnico e finanziario sono state intraprese e portate a termine senza alcuna discontinuità e con buoni risultati. Mentre l'aggiuntività risultò un aspetto infruttuoso; nello stesso momento in cui la Cassa si impegnava l'Amministrazione ordinaria si disimpegnava, e il Mezzogiorno ha quindi beneficiato di una mole di investimenti pari nel complesso al 40% del totale della spesa pubblica per il quindicennio 1950-1965.

⁶⁴⁶ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 306.

afferma che «nel 1950 la sostanziale semplicità dell'obiettivo (dotazione infrastrutturale per complessi organici di opere) fece ritenere che la istituzione di un organismo programmatore e finanziatore quale la Cassa per il Mezzogiorno potesse ricoprire il possibile arco delle novità istituzionali e che gli Enti locali tradizionali, senza subire modificazioni delle strutture tecnico-amministrative potessero funzionare efficacemente come enti esecutori delle opere incluse nel piano "Cassa"» ma, come vedremo, «la sostanziale incapacità di questi Enti (dai Consorzi di bonifica ai Comuni e alle Province) a far fronte ai nuovi compiti e al ritmo che il piano "Cassa" imponeva nell'attività di progettazione ed esecuzione delle opere si rivelò ben presto; invece di far fronte ad essa organicamente si ripiegò verso un'azione di supplenza della stessa "Cassa" che ha dato i risultati che poteva dare: tali comunque da non eliminare totalmente la sfasatura che resta ancora come elemento frenante della realizzazione del piano», e quindi «le profonde modificazioni che si producono nella distribuzione territoriale della popolazione con i passaggi dall'agricoltura all'industria e dalla campagna alla città determinano già oggi e determineranno sempre più nel futuro profonde crisi nell'assetto urbanistico dei Comuni meridionali e nell'organizzazione dei servizi pubblici. È chiaro che agli Enti Locali – Comuni e Province – compete una funzione determinante nel far fronte a questa crisi; ma le condizioni finanziarie organizzative e tecniche in cui si trovano li rendono del tutto impari al difficile compito. Già oggi la capacità degli Enti Locali meridionali ad usufruire dei contributi governativi per l'esecuzione di opere pubbliche attinenti a più fondamentali servizi – scuola, ospedali ed altre opere igienico-sanitarie, strade e servizi collettivi – risulta di gran lunga inferiore a quella degli Enti Locali centrosettentrionali. In una prospettiva di aggravamento dei problemi di organizzazione dell'insediamento urbano, tale stato di debolezza dei Comuni e delle Province rischia di portare a gravi conseguenze nell'equilibrio fra consumi pubblici e privati e fra interessi particolari ed interessi collettivi, [...] sembra essenziale pertanto, accanto da una nuova e più moderna regolamentazione delle attribuzioni e delle capacità operative di questi Enti, la predisposizione di speciali meccanismi nei piani settoriali a carattere nazionale capaci di realizzare nel Sud quel livello di pubblici servizi assolutamente essenziali per una crescita civica che non presenti profonde disarmonie con lo sviluppo economico. In questi meccanismi dovrà avere, nei prossimi anni, una funzione dominante l'assistenza tecnica e finanziaria come fase di transizione verso la realizzazione di strutture

organizzative più solide ed adeguate» affermando anche che «un particolare impulso potrà venire all'impegno delle Amministrazioni locali per lo sviluppo del Mezzogiorno dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, qualora queste ricevano anche esse adeguate disponibilità finanziarie e si strutturino immediatamente in modo adeguato a tali compiti. Sembra infatti possibile individuare nelle deficienze degli Enti ed organismi locali la ragione principale del differente comportamento dei due fenomeni – stanziamento da una parte e investimenti per opere realizzate dall'altra – per cui non tutte le disponibilità disposte sul piano legislativo a favore del Mezzogiorno vengono effettivamente utilizzate nel corso degli esercizi finanziari di competenza né per altro vanno dimenticate nello stesso quadro le difficoltà che si traducono nella diluizione della spesa nel tempo poste talora dalla definizione degli adempimenti amministrativi. Talune e non rare difficoltà che la stessa "Cassa" ha incontrato per lo svolgimento del suo programma e che sono ascrivibili alla carenza periferica di iniziative e al livello tecnico organizzativo delle stesse – tanto che in taluni settori gli uffici della "Cassa" sono stati indotti a sostituirsi alle prime e per lo meno a svolgere un'opera di promozione - sembrano confortare in particolare tale tesi. Per quanto riguarda il secondo punto inoltre va richiamata ad esempio, l'applicazione del "Piano Verde", che se pure riferito prevalentemente alle opere private, non ha trovato che scarsissima attuazione nelle Regioni a Statuto autonomo proprio per il ritardo delle erogazione delle somme di competenza a favore dei bilanci regionali»⁶⁴⁷. Le deficienze degli Enti locali andrebbero esaminate soprattutto in termini di manutenzioni intervenute; il programma della Cassa per l'esercizio 1962-1963 ad esempio, mise in evidenza come fra le principali cause che hanno determinato il lievitare dei costi ci siano le maggiorazioni dovute agli impegni di manutenzione e gestione delle opere già realizzate⁶⁴⁸. In quasi tutte le regioni meridionali le deficienze più vistose riguardavano il settore acquedottistico, la relazione al bilancio 1959-1960 a proposito della gestione degli acquedotti affermava la necessità di affidarla «ad Enti pubblici specializzati, dotati di adeguata autonomia ed aventi competenze territoriali sufficientemente vaste in modo da consentire gestioni razionali, economiche ed autosufficienti, secondo gli esempi già convalidati da lunga esperienza dell'ente autonomo per l'acquedotto

⁶⁴⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, «Relazione sull'attività di coordinamento», Documento XIII, n. 3, in ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, Atti parlamentari, III Legislatura. pp. 41-74.

⁶⁴⁸ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 307.

pugliese e dell'ente acquedotti siciliani, esempi che si ripetono largamente in altri paesi». La relazione del 20 aprile 1963 rappresentava se non una esplicita denuncia, comunque un severo richiamo; mai prima di allora infatti si era messo in questo modo l'accento sulle difficoltà e sulle mancanze nella fase di coordinamento delle politiche economiche nel e per il Mezzogiorno, soprattutto emergeva in tutta la sua evidenza l'estrema debolezza e l'impreparazione dell'apparato amministrativo, laddove precedentemente si era rintracciata nella mancanza di adeguati finanziamenti l'unica causa del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati⁶⁴⁹. Il cosiddetto fenomeno degli storni, cui si è già accennato, ha avuto in particolare conseguenze molto negative per la Sicilia; infatti in sede di formulazione dei programmi di opere pubbliche di bonifica da realizzare con i fondi della legge 29 luglio 1957, n. 634 «mentre nelle regioni continentali del Mezzogiorno i programmi comprendevano quasi esclusivamente opere di completamento nei comprensori irrigui, oggetto di precedenti interventi, il programma per la Sicilia venne prevalentemente orientato verso la creazione di nuovi comprensori irrigui⁶⁵⁰. L'impegno tecnico derivante da tale scelta, comportando studi accurati e complessi, fece sì che le somme destinate a tali interventi restassero per qualche anno inoperose», fu in quel contesto che intervenne la legge 29 settembre 1962, n. 1462 che autorizzava la Cassa ad intervenire in nuovi settori senza però disporre alcun aumento del fondo di dotazione; le nuove opere realizzate quindi furono finanziate sottraendo le somme dalle opere che necessitavano di maggiori tempi di progettazione, ciò ha comportato per la Sicilia una perdita di circa venti miliardi di lire⁶⁵¹. La legge 26 giugno 1965, n. 717 ha prorogato la durata dell'intervento straordinario fino al 1980 e, allo stesso tempo, ha restituito alcuni settori alla competenza dell'Amministrazione ordinaria, cercando, contemporaneamente di «istituzionalizzare l'azione di supplenza attraverso la creazione di una vera e propria rete di uffici decentrati che si sostituisse e si sovrapponesse agli Enti Locali»⁶⁵². Questa tendenza si era già palesata nel Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno redatto dal Comitato interministeriale per la Ricostruzione il 1° agosto 1966; il documento affermava a pagina 7 che «per l'assolvimento della funzione attribuitale dall'articolo 6 della legge n. 717 di

⁶⁴⁹ Ivi, p. 308.

⁶⁵⁰ Ivi, p. 309.

⁶⁵¹ Ivi, p. 310.

⁶⁵² Ivi, p. 311.

assicurare, nelle aree di prevalente competenza, il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal piano di coordinamento – curando a livello tecnico-esecutivo il rispetto delle priorità temporali e delle modalità per la realizzazione degli interventi – la Cassa avrebbe promosso la costituzione di appositi organismi nell’ambito degli enti responsabili localmente della valorizzazione del territorio. Tali organismi, non avendo carattere di uffici autonomi con rilevanza esterna, sarebbero stati inseriti negli enti già citati e, perciò da un lato avrebbero dovuto collaborare al perseguimento dei loro compiti istituzionali, sia mediante l’acquisizione degli elementi informativi indicati, sia partecipando alla predisposizione dei programmi di attività generale degli enti stessi, e dall’alto avrebbero fornito alla Cassa, nell’assolvimento di una funzione fiduciaria, gli elementi ed i dati necessari per l’esplicazione del compito di coordinamento di cui al citato articolo 6»; e ancora «tali organismi nell’esercizio della loro attività, dovevano altresì fornire alla Cassa elementi di giudizio atti a far valutare l’opportunità di apportare eventuali modificazioni agli indirizzi esecutivi dell’intervento e all’impiego dei mezzi finanziari, in relazione alla situazione obiettiva che veniva a determinarsi a seguito dell’attività della Cassa stessa e delle altre Amministrazioni nelle zone di concentrazione. La Cassa avrebbe potuto stipulare apposite convenzioni con gli enti interessati, relative al funzionamento dei citati organismi, contribuendo eventualmente alle spese relative»⁶⁵³. Lo stesso documento proseguiva poi precisando che «ai sensi dell’articolo 3 della legge n. 717 era devoluto al Ministro per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno il compito di assicurare che l’attività non solo della Cassa ma anche degli organismi ad essa collegati, fosse conforme alle direttive prescritte dai piani pluriennali. La norma legislativa sottoponeva così ad un unico centro di direzione, politicamente responsabile nell’ambito del Governo, il controllo ed il coordinamento dell’attività di tutti gli enti che, in collegamento con la Cassa – ed alcuni quali strumenti per il raggiungimento delle finalità istituzionali di questa – svolgevano un’attività rilevante nel quadro della politica di localizzazione e di espansione dell’attività produttiva dei terreni meridionali e di sviluppo sociale del Mezzogiorno»⁶⁵⁴. Mentre per quanto riguarda la realizzazione delle opere di competenza della Cassa da parte di altri enti, la relazione precisava che l’ente avrebbe dovuto «subordinare l’eventuale concessione ad altri enti della

⁶⁵³ Ivi, p. 312.

⁶⁵⁴ Ivi, p. 313.

realizzazione dei lavori, all'accertamento della idoneità tecnico-amministrativa degli enti stessi», da ciò è interessante notare come sussistesse l'obbligo per la Cassa di «impiegare il concessionario all'applicazione di un metodo di programmazione operativa che consentisse un costante controllo sull'avanzamento dei lavori». I passaggi del documento riportati mostravano un tentativo di rispondere alle esigenze che si erano via via poste e, soprattutto evidenziavano ed affrontavano il problema dei rapporti tra centro e periferia, tra organi finanziatori ed organi esecutori; rappresentava quindi una risposta alla questione della strumentazione normativa della programmazione, anche se, non si può omettere il fatto che ancor prima della redazione del documento i rapporti tra enti nazionali, la Cassa per il Mezzogiorno nello specifico, e gli enti locali periferici erano mutati con un'accentuazione del carattere accentratore a favore della Cassa⁶⁵⁵. La relazione del 20 aprile 1963 dedicava in particolare alcune considerazioni molto significative ai consorzi industriali quando affermava che «tali enti si trovano a dovere far fronte alle esigenze immediate poste dallo sviluppo industriale; essi presentano sul piano finanziario, tecnico e di direzione del processo di sviluppo locale, necessità che si sarebbero potute affrontate con una precisa ed organica assunzione di responsabilità e di compiti da parte della Cassa». Questo atteggiamento è riconducibile da un lato alla scarsa capacità degli stessi enti a svolgere compiti che rientravano fra le finalità primarie degli stessi, dall'altro alla scarsità delle risorse finanziarie. Il processo di istituzionalizzazione della Cassa così non ha avuto ulteriori evoluzioni e sbocchi, tale effetto può sicuramente ricollegarsi al contestuale avanzamento del dibattito sull'attuazione dell'ordinamento regionale; la presenza di nuovi interlocutori dagli anni Settanta in poi non poteva essere ignorata dai nuovi provvedimenti legislativi riguardanti gli interventi straordinari nel Mezzogiorno⁶⁵⁶. La legge, soprattutto, conteneva un vincolo di localizzazione territoriale imposto dalla precedente legge n. 634 del 1957 alle partecipazioni statali elevandolo dal 60 all'80% dei nuovi investimenti;

⁶⁵⁵ Un esempio di tale processo è dato dalla vicenda dei consorzi per le aree ed i nuclei industriali, essi sono andati gradualmente perdendo la loro fisionomia originaria di associazioni di forze locali interessate allo sviluppo locale.

⁶⁵⁶ È importante sottolineare come sempre a norma della legge 717/1965 «l'attribuzione alle Regioni di compiti di intervento straordinario è un fatto per così dire preannunciato, non disposto. Afferma infatti l'articolo 4 che gli interventi straordinari già affidati alla Cassa per il Mezzogiorno a norma del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523 relativi alle materie di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione sono realizzati dalle Regioni a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281. Nell'attuazione dei predetti interventi le Regioni si attengono alle norme della presente legge, agli indirizzi del programma economico nazionale e dei piani regionali nonché alle direttive del CIPE».

la risposta delle partecipazioni statali al vincolo imposto per la prima volta nel 1957 come visto è arrivata, ma non sembra universalmente accettata la tesi in base alla quale le partecipazioni statali, nel quadro del generale impegno per il Mezzogiorno, abbiano puntualmente risposto alle loro finalità, anzi, in termini occupazionali i risultati furono molto modesti⁶⁵⁷. La riserva di legge imposta alle partecipazioni statali andrebbe esaminata tenendo però sempre in conto alcune considerazioni fondamentali: il problema economico siciliano fu fortemente influenzato da un secolare squilibrio fra popolazione e risorse, «lo schema diffuso nella mentalità corrente» - si notava allora - «accompagna al fenomeno della deruralizzazione quello dell'inserimento in attività industriali, mentre le statistiche hanno sgomberato il terreno da ogni equivoco e relegato nell'arcaico ogni parallelismo fra i due fenomeni. La realtà occupazionale di oggi ed ancora più quella di domani è nel settore terziario: la percentuale degli addetti all'industria già nei paesi più industrializzati va scemando e non c'è alcuna ragione per ritenere che l'Italia ormai saldamente inserita nel novero dei paesi più industrializzati del mondo possa considerarsi estranea alla generale tendenza»⁶⁵⁸. Con queste premesse risulta chiaro come l'aspettativa della industrializzazione come fattore di sviluppo e risollevarlo economico per il Mezzogiorno risultava poco più che un'illusione, il «progetto di piano di sviluppo economico della Regione Siciliana per il quinquennio 1966-1970» ipotizzava per il periodo in esame un aumento dei posti di lavoro nei comparti extragricoli ripartito in 128 mila unità nelle attività industriali, 37 mila nelle attività terziarie, e di 15 mila nella Pubblica Amministrazione. La prima traduzione in forma normativa della riserva di legge è avvenuta con la legge 6 ottobre 1950, n. 835, con cui si vincolavano le amministrazioni statali ad assegnare ad imprese site nella regioni meridionali una quota delle forniture necessarie, la quota definita dall'articolo 16 della legge 26 giugno 1967, n. 717 fu elevata poi al 30%, la stessa legge, come visto, ha fissato le stesse norme all'osservanza della stessa percentuale per le amministrazioni statali, aziende autonome, enti pubblici. Un giudizio su questi provvedimenti non può non tener conto della mancanza di dati completi sulla loro applicazione; la relazione sull'attività di coordinamento che il Ministro per gli interventi straordinari presentava annualmente al Parlamento in attuazione dell'articolo 6 del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno sarebbe stato uno strumento adeguato, e

⁶⁵⁷ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 314.

⁶⁵⁸ Ivi, p. 315.

la mancanza di riferimenti precisi è sintomatica di una sostanziale disapplicazione della legislazione emanata. La riserva di legge è stata utilizzata per molti importanti e ampi provvedimenti di interventi pluriennali riguardanti la scuola, gli ospedali l'edilizia popolare, ma anche in questi casi l'applicazione della legge non sempre ha interessato i vari bilanci dello Stato, delle Regioni, degli Enti pubblici nazionali e regionali; in un'ottica di «generalizzazione dell'obbligo» era stata avanzata dal Presidente della Regione Siciliana Mario Fasino una proposta alla Commissione finanze e tesoro del Senato il 13 aprile 1971 proprio in occasione degli incontri tra i membri della Commissione e i Presidenti delle Regioni in vista della discussione del disegno di legge sull'intervento straordinario. In quella circostanza Fasino affermò quanto «un analogo fenomeno di deviazione dai fini istituzionali si fosse verificato in relazione alle disposizioni che fissavano le percentuali minime degli investimenti pubblici da indirizzare verso le Regioni meridionali. Secondo calcoli effettuati dalla Regione Siciliana, l'inesatta osservanza delle relative norme aveva comportato un minor volume di investimenti pari a 2.500 miliardi di lire per le Regioni meridionali globalmente considerate. A tale fenomeno» - egli rilevava - «si sarebbe potuto ovviare fissando l'obbligo di specificare in singoli sottocapitoli di bilancio le quote da devolvere per investimenti vincolati; in tal modo si sarebbe altresì reso possibile il controllo da parte della Corte dei conti sull'osservanza delle norme in esame»⁶⁵⁹. La proposta regionale siciliana non fu elusa, la legislazione infatti continuò a prorogare la riserva delle Amministrazioni statali per spese di investimento ma vi affiancò una sanzione, visto che pur affermandosi nella relazione al disegno di legge in discussione in Commissione che «tale riserva non sempre era stata scrupolosamente osservata dalle singole amministrazioni, si è ritenuto di rendere più penetrante la norma prevedendo un meccanismo di controllo basato sull'indicazione nel rendiconto generale dello Stato delle somme stanziare dalle singole amministrazioni e di quelle effettivamente spese. In tal modo sarebbe stato possibile al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno avere a disposizione dati precisi sull'osservanza della norma e di proporre in sede di Governo l'adozione dei necessari provvedimenti nel caso di eventuali inosservanze del precetto legislativo»⁶⁶⁰. La richiesta di maggiori investimenti pubblici non poteva però far trascurare le incapacità delle strutture burocratiche

⁶⁵⁹ Ivi, p. 316.

⁶⁶⁰ Ivi, p. 317.

presenti in Sicilia a convertire i progetti finanziari in opere pubbliche; «la conclamata preferenza per le industrie laboro-intensive non si è mai tradotta in direttive univoche»; ne è un esempio il Decreto del Ministro per gli interventi straordinari 8 novembre 1969⁶⁶¹ il quale stabiliva che «a talune categorie di iniziative la percentuale di finanziamento ammessa al mutuo a tasso agevolato fosse portata al massimo. Le iniziative ammesse a beneficiare di tali condizioni favorevoli sarebbero state quelle appartenenti ai settori riconosciuti prioritari sulla base dei criteri del piano di coordinamento che fossero inserite in programmi di investimenti integrati o diversificati nel processo produttivo, che fossero caratterizzate da dimensioni e strutture degli impianti che permettessero il conseguimento di adeguate economie di scala, fossero localizzate in modo da corrispondere alla esigenza di avviare o accentuare il processo di industrializzazione nelle aree del Mezzogiorno, impiegassero e perfezionassero i processi e i cicli di lavorazione ad elevato contenuto tecnologico, impiegassero parallelamente alla loro realizzazione un significativo apporto della ricerca scientifica, dessero un contributo allo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno favorendo anche l'insediamento e l'ampliamento di attività industriali e/o di ricerca scientifica nell'ambito del settore di appartenenza o di altri settori, contribuissero direttamente o indirettamente all'incremento dell'occupazione e favorissero il conseguimento di più elevati gradi di qualificazione della manodopera e infine favorissero lo sviluppo delle esportazioni o contribuissero all'autonomia del paese nell'approvvigionamento di materie prime o di prodotti di interesse»⁶⁶².

Alcuni degli organismi atti alla programmazione regionale non hanno trovato attuazione; fra questi uno dei più importanti è stato indubbiamente il Comitato regionale di coordinamento economico istituito con Decreto del Presidente della Regione 30 novembre 1954, n. 394/A e poi soppresso con Decreto dello stesso Presidente n. 15848 del 31 luglio 1961. A questo dobbiamo aggiungere: il Comitato per lo sviluppo economico e sociale della Regione istituito con Decreto presidenziale 29 settembre 1960, n. 14/A allo scopo di formulare proposte tecnicamente idonee alla soluzione dei problemi concernenti lo sviluppo economico e sociale dell'isola anche in relazione alle finalità previste dall'articolo 38 dello Statuto, e di predisporre il piano organico ed il programma di

⁶⁶¹ Cfr. CASSA PER IL MEZZOGIORNO, *Bilancio*, 1969, p. 255.

⁶⁶² MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 318.

opere pubbliche per la completa attuazione delle soluzioni che sarebbero state prescelte dal Governo, il Comitato intersettoriale per il coordinamento degli investimenti e della spesa, istituito con Decreto del Presidente della Regione 25 ottobre 1962, n. 100/A⁶⁶³. Altre iniziative si sono rivolte all'approfondimento degli studi sullo sviluppo economico-industriale; tra queste di particolare rilievo fu lo studio preparatorio al piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia previsto con Decreto del Presidente della Regione 14 gennaio 1956, n. 38/A, esso, sulla base della valutazione delle necessità e delle opportunità «di delineare un organico programma di studio al fine di predisporre un piano straordinario di opere che consentisse di attuare razionalmente lo sviluppo economico e sociale della Regione» e considerato «che allo scopo predetto appariva utile sottoporre a particolari indagini e studi i vari settori dell'attività economica nei loro aspetti tecnici e finanziari, istituiva quattro commissioni di studio con il compito rispettivamente dello studio e dell'elaborazione dei dati concernenti l'aspetto finanziario del piano e lo sviluppo industriale, agricolo e sociale»⁶⁶⁴. Le Commissioni del piano quinquennale riuscirono ad elaborare e presentare un testo che ha rappresentato un fondamentale punto di riferimento; il cosiddetto “Piano Alessi” si articolava in previsioni di spesa pubblica regionale in base a criteri prioritari nei settori agricolo, industriale e dei servizi, sulla base della ricognizione delle risorse finanziarie disponibili nell'ambito regionale, nel piano veniva poi disegnata una forma di inserimento della programmazione regionale nell'ambito della programmazione nazionale. Tale volontà si può ravvedere nelle parole del Presidente del Comitato del piano onorevole Salvatore Aldisio quando affermava che «appariva sana e saggia l'idea di affidare a qualificati gruppi di esperti lo studio di un piano quinquennale al fine di accelerare lo sviluppo economico e sociale della Sicilia in coordinamento con l'attività della Cassa per il Mezzogiorno e di sollecitare le realizzazioni del piano Vanoni, particolarmente nella parte riservata ai privati: e ciò per meglio precisare la natura e la funzione della Regione, non certo chiamata a sostituirsi allo Stato nelle sue competenze, nei suoi impegni, nella sua missione. Lo Stato, anche in Sicilia non poteva non continuare ad essere lo Stato. Alla Regione spettavano iniziative prevalentemente integrative dirette a colmare i vuoti nelle zone dove l'azione dello Stato era insufficiente e dove le depresse risorse locali avevano

⁶⁶³ Dei due organismi, il primo non si è mai riunito, mentre il secondo ha svolto alcune riunioni.

⁶⁶⁴ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 319.

finora reso stagnante l'ambiente economico e sociale. Si sarebbero così potute superare certe particolari situazioni evitando che le provvidenze, soprattutto nel Piano Vanoni, si volatilizzassero per mancanza di richiamo, e ciò quando era noto che in altre Regioni erano pronti molti piani di allargamento delle attività industriali con reperimenti dei fondi relativi. Se ciò si fosse avverato, si sarebbe creato un nuovo e più grave equilibrio tra l'economia del Nord e quella del Sud»⁶⁶⁵. Il Piano Alessi prevedeva l'utilizzo nel quinquennio in esame di 363 miliardi e 400 milioni di lire, di cui 94,5 costituivano impegni pluriennali scaturenti da leggi e già previsti nel bilancio regionale, altri 43,9 miliardi rappresentavano le anticipazioni della Regione su quote di spesa dello Stato in Sicilia, 100 miliardi di lire provenivano dal Fondo di solidarietà nazionale, 75 miliardi per effetto di un prestito interno e 50 miliardi con la mobilitazione di parte delle ingenti giacenze di cassa della Regione. Il Piano però non ebbe attuazione in seguito alle vicende politiche e istituzionali che caratterizzarono la vita dell'ente regionale siciliano negli anni successivi, ma sempre qualche anno dopo, vedeva la luce un altro testo; si trattava di un documento in due volumi redatto dall'Istituto "Battelle" di Ginevra, il primo del 31 dicembre 1958 e commissionato dalla Federazione degli industriali della Sicilia, il secondo del 20 giugno 1959 e commissionato dal Centro Regionale di Studi e Ricerche; esso venne riportato e commentato da Domenico La Cavera nella prefazione all'edizione italiana curata dalla SOFIS nel 1961 sottolineando che «si volevano precisare le grandi ipotesi centrali del Piano Alessi in una serie di concrete linee operative di sviluppo industriale: dare agli imprenditori siciliani e ai gruppi nazionali e stranieri che si intendeva attrarre in Sicilia uno strumento immediato di orientamento e di azione. Non vanno dimenticate, peraltro, le differenze decisive che intercedevano tra il Piano Alessi e il "Piano Battelle"; il primo rappresentava un impegno programmato pluriennale di tutta l'azione economica della Regione e degli Enti regionali, e sotto taluni aspetti della stessa azione del governo nazionale per il Mezzogiorno: esso investiva non solamente l'industria ma anche l'agricoltura e il commercio disegnandone le linee fondamentali di espansione e addentrandosi anche nei problemi del finanziamento e dell'erogazione della spesa regionale in ordine al piano. Il secondo si presentava invece con ambizioni assai più limitate come un programma per la creazione di nuovi impianti industriali, senza allargare la propria visuale né ad una linea

⁶⁶⁵ Ivi, p. 320.

generale di politica industriale né, tantomeno, ad una programmazione concretamente operativa di infrastrutture, di politica economica regionale, di adeguamento del quadro istituzionale e normativo dell'azione per lo sviluppo dell'isola. Da questo punto di vista il “Piano Battelle” si potrebbe considerare come uno strumento di realizzazione del piano Alessi, una sua specificazione di settore: esso si presentava allo stesso tempo come un'opera del tutto indipendente, dotata di una propria autonoma vitalità e capace di orientare una politica, privata come pubblica, degli investimenti e delle localizzazioni industriali in Sicilia, anche in carenza del piano pubblico. Come tale già in questi due anni esso ha rappresentato una guida preziosa per le iniziative e i programmi di investimenti della SOFIS»⁶⁶⁶.

I documenti successivi forniscono ulteriori spunti; la legge regionale 29 dicembre 1962, n. 28, dal titolo «Ordinamento del Governo e dell'Amministrazione Centrale della Regione Siciliana», individuava alcuni organi per la programmazione fra i quali la Giunta Regionale, dotata del potere di indirizzo politico, amministrativo, economico e sociale del Governo, di indirizzo generale in ordine all'attività degli enti, istituti ed aziende regionali, di definizione delle direttive per la predisposizione del bilancio della Regione, e delle direttive di massima da osservare «in ordine alla ripartizione dei fondi stanziati nella parte straordinaria dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale, del bilancio del Fondo di solidarietà nazionale e dei bilanci delle aziende autonome, formulando i criteri di priorità degli interventi delle singole opere o categorie di opere nell'ambito del medesimo capitolo di spesa, al fine di ottenere un organico coordinamento anche con i piani di competenza delle altre Amministrazioni»⁶⁶⁷. La legge assegnava al Presidente della Regione il compito di curare i rapporti finanziari della Regione, la programmazione e le questioni socio-economiche riguardanti i vari assessorati di pertinenza con Ministeri ed Enti pubblici nazionali, la stessa istituiva inoltre l'Assessorato per lo Sviluppo economico con compiti in materia di programmazione economica e coordinamento della spesa, e definiva il Piano regionale di sviluppo economico e sociale, il coordinamento dei piani settoriali, i rapporti relativi con gli organi ed enti dello Stato e della Regione, la programmazione degli stanziamenti delle risorse provenienti dal Fondo di solidarietà nazionale, le società a partecipazione regionale, il controllo e

⁶⁶⁶ Ivi, pp. 321-322.

⁶⁶⁷ Ivi, pp. 323-324.

la gestione delle attività della commissione regionale di urbanistica, del piano regionale urbanistico, dei piani regolatori comunali e delle aree di sviluppo industriale, regolamentazione urbanistica ed edilizia, zone industriali e relative aziende⁶⁶⁸. La legge regionale 27 febbraio 1965, n. 4 dal titolo «Impiego del Fondo di solidarietà nazionale», all'articolo 3 precisava le norme inerenti il coordinamento della spesa; la Regione Siciliana, in tal senso, non si sottraeva, anzi, al generale clima di condivisione e accoglimento delle politiche di pianificazione economica, l'ente pervenne così alla formulazione del Decreto del Presidente della Regione 21 marzo 1964, n. 28/A con cui si costituiva il Comitato per lo studio del piano di sviluppo economico e sociale della Regione Siciliana, l'organismo, presieduto dall'Assessore regionale per lo sviluppo economico e formato da sette docenti universitari e quindici esperti di materie economiche, fu incaricato di redigere un documento schematico contenente un piano teso «a promuovere l'ordinato sviluppo dell'attività economica, pubblica e privata allo scopo di eliminare gradualmente il divario tra la media dei redditi da lavoro in Sicilia rispetto alla media nazionale, gli squilibri tra le varie zone territoriali e i settori produttivi in Sicilia, conseguire la massima occupazione delle forze di lavoro della Regione ed un generale miglioramento delle condizioni sociali delle popolazioni siciliane»⁶⁶⁹. Nella seconda parte del 1965 il Comitato ha ultimato un documento noto come “Piano Grimaldi” dal nome dell'allora Assessore allo sviluppo economico; il documento si articolava in due parti, una premessa generale e in altre cinque parti inerenti: le prospettive generali, il programma di investimenti per tipo di attività, il finanziamento e la ristrutturazione finanziaria, urbanistica e del territorio, l'assetto istituzionale. Esso costituiva quindi più «un documento esplorativo» intorno alle ipotesi di sviluppo dell'economia siciliana, con una struttura molto più simile al menzionato Progetto 80 piuttosto che al piano Pieraccini. Il piano enunciava un obiettivo primario: lo sviluppo dei consumi della popolazione dell'isola, obiettivo il quale necessitava per la realizzazione un'espansione degli apporti esterni alla formazione del capitale nell'isola e solo in un secondo momento, con l'espansione di determinati settori produttivi con grandi capacità di esportazione, la crescita dei redditi siciliani fino a bilanciare i consumi e il risparmio⁶⁷⁰. Il piano privilegiava quindi «il momento della commercializzazione per ricavarne la convinzione che gli interessi

⁶⁶⁸ Ivi, p. 325.

⁶⁶⁹ Ivi, p. 326.

⁶⁷⁰ Ivi, p. 327.

fondamentali in Sicilia fossero rivolti verso i paesi del Nord Europa ad alto standard economico e sociale e quindi ben più naturali clienti dell'economia siciliana sia nel campo dei prodotti che in quello del turismo» veniva così smentita quella immagine, “letteraria” di una Sicilia che simbolicamente abbraccia le economie e i commerci dei paesi che di affacciano sul Mediterraneo⁶⁷¹. Il “Piano Grimaldi” non trovò applicazione dal momento che si preferì che il Comitato formulasse un nuovo documento che tenesse conto anche delle contemporanee innovazioni introdotte nell'ambito della programmazione nazionale cui il Piano Pieraccini era espressione. Il nuovo piano regionale denominato «Progetto di piano di sviluppo economico e sociale della Regione Siciliana per il quinquennio 1966-1970»⁶⁷² fu presentato alla Giunta di Governo nel marzo 1967; esso conteneva numerosi spunti forniti dal “Piano Grimaldi” ed era suddiviso in quattro parti: il quadro generale della programmazione, gli impieghi sociali e le condizioni di vita della Regione, gli investimenti nei settori produttivi, il riassetto territoriale e i fattori dell'azione programmatica⁶⁷³. Il cosiddetto “Piano Mangione” era dotato del giusto rigore ma mancava nella «marginale valutazione delle strozzature extraeconomiche, e dei fenomeni connessi alla gestione e nel ruolo preminente dato all'industrializzazione nell'assorbimento della forza lavoro espulsa dall'agricoltura. Per strozzature extraeconomiche non vanno intese quelle relative alla qualificazione della manodopera ma piuttosto la debole propensione all'imprenditorialità e la scarsa efficienza dell'apparato burocratico. La previsione della creazione nel quinquennio di 128 mila posto di lavoro nell'industria a fronte di soli 52 mila posti previsti nei servizi e nella pubblica amministrazione rendeva tutta l'impostazione del piano legata alla ormai arcaica concezione dell'industria assorbitrice di manodopera»⁶⁷⁴. Il piano era stato deliberato formalmente dalla Giunta Regionale ma non aveva ricevuto alcuna approvazione dall'Assemblea Regionale, ciononostante le dichiarazioni programmatiche dei Governi che si sono succeduti si richiamarono costantemente al piano, senza tuttavia che vi fosse un provvedimento legislativo dell'Assemblea, e l'interesse andò via via scemando, spostandosi contestualmente dal documento di piano alla politica di piano, che, al contrario del primo poteva intraprendersi anche senza l'approvazione di un

⁶⁷¹ Ivi, p. 328.

⁶⁷² Meglio noto come “Piano Mangione”.

⁶⁷³ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 329.

⁶⁷⁴ Ivi, p. 330.

documento solenne attraverso «una molteplicità di atti legislativi e amministrativi formalmente distinti, ma legati fra loro da una concatenazione sostanziale»⁶⁷⁵. La legislazione regionale successiva al 1967 si è mossa lungo una linea di maggior raccordo con la programmazione economica nazionale, soprattutto per quanto riguarda le risorse investite; non sono intervenute nuove norme inerenti gli organi regionali di programmazione, mentre per quel che riguarda la Giunta Regionale, massimo organi amministrativo dell'ente regionale, andrebbe maggiormente tenuto in considerazione il ruolo svolto dall'Assessorato regionale allo Sviluppo economico; in base alla legge regionale 28 novembre 1962, n. 28 infatti, tale organo assunse una rilevanza fondamentale nel procedimento della programmazione regionale, sia nella fase di progettazione che nella fase attuativa degli interventi⁶⁷⁶. Non a caso in essa si affermò che «all'Assessorato avrebbe dovuto attribuirsi il compito di elaborare il programma e di promuovere a questo fine tutto il complesso di attività dirette alla preparazione e alla formulazione del piano» e quindi «che l'Assessorato per lo Sviluppo avrebbe dovuto dare il parere preventivo su tutte le iniziative legislative regionali che interessassero specificamente il settore economico», il Comitato intrassessoriale per la programmazione economica sarebbe stato l'unico organo di controllo dell'attività dell'Assessorato competente in materia. Indubbiamente la programmazione costituisce una delle azioni di maggior rilievo di un'amministrazione, così l'affidamento di compiti così delicati ed essenziali ad un Assessorato, quindi ad un organo burocratico che formalmente non differisce in nulla dalle altre strutture amministrative, ha significato da un lato introdurre un elemento di discriminazione fra un ramo dell'amministrazione ed un altro, e allo stesso tempo vanificare, se non annullare del tutto, gli sforzi complessivi che si sarebbero dovuti concentrare sull'intero apparato amministrativo dell'ente regionale⁶⁷⁷.

⁶⁷⁵ «Tale demitizzazione del piano inteso come documento trova riscontro con l'affermazione contenuta nel Progetto 80: la prima condizione perché lo Stato possa assumere con la programmazione il ruolo di guida e di orientamento dello sviluppo che gli è generalmente riconosciuto è che esso sappia ricondurre ad unità di concezione le sue innumerevoli decisioni e che disponga di strumenti adatti per mandarle ad effetto nei tempi e nei modi desiderati».

⁶⁷⁶ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 331.

⁶⁷⁷ Ivi, p. 332.

IV.4 La prospettiva regionale nella programmazione nazionale e il ruolo degli enti pubblici economici

La ricerca di soluzioni adeguate, legislative e amministrative, le quali potessero risolvere i problemi nella gestione della programmazione nazionale e regionale e dunque nella realizzazione di un funzionale raccordo tra interventi ed organi dello Stato e della Regione non poteva che passare attraverso una profonda riconsiderazione e revisione dell'ordinamento delle Regioni in Italia. Il dettato costituzionale disegna un sistema nel quale le Regioni si presentano come articolazioni territoriali dello Stato, nessuna contrapposizione, almeno all'origine, fra le due realtà istituzionali quindi; eppure all'inizio degli anni Settanta, come noto, l'istituto regionale non risultava ancora del tutto accettato, specie nell'ambito delle amministrazioni centrali dello Stato, e continuava a suscitare perplessità se non aperte ostilità nel ceto politico nazionale e negli ambienti burocratici romani⁶⁷⁸. L'azione della Regione Siciliana dal 1947 in poi si è inserita in questo contesto di diffidenza e renitenza ad ogni forma di collaborazione; «i vertici amministrativi dello Stato italiano erano convinti che lottare contro il regionalismo, significasse lottare contro la disgregazione dello Stato, ecco perché nella battaglia regionalista è dato cogliere note di commovente accanimento patriottico», e molto spesso «la contestazione della competenza statale ad emettere determinati provvedimenti amministrativi, se fatta dalla Regione, ha fatto scattare una sorta di meccanismo di salvaguardia dell'unità dello Stato; allorquando è avvenuta ad opera dei cittadini, lesi nei propri interessi è stata esaminata con occhio più legato alle ragioni del diritto che alle ragioni del patriottismo»⁶⁷⁹. Tali considerazioni devono tenere conto della vicenda delle competenze regionali in materia di tutela artistica e paesaggistica scaturita nel D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567 che, in attesa delle norme di attuazione dello Statuto attribuiva al Presidente della Regione in qualità di organo decentrato dello Stato le funzioni

⁶⁷⁸ Ivi, p. 333.

⁶⁷⁹ Ivi, p. 334.

statali in questa materia, e tuttavia queste competenze vennero negate sia dal Consiglio di Stato sia dalle sentenze della Corte costituzionale. Ma la sentenza n. 1049 del 1959, emessa dalla sesta sezione del Consiglio di Stato, precisava che la stessa sezione «ebbe già ad accogliere⁶⁸⁰ la tesi in base alla quale la competenza degli organi regionali nella materia in esame non sussisteva e neppure sotto il limitato aspetto di organi centrali dello Stato, sembra tuttavia che in base ad un più approfondito esame della questione tale orientamento dovesse essere abbandonato. Come è noto il R.D.L. 18 marzo 1944, n. 91 aveva affidato all'Alto Commissario per la Sicilia, tra gli altri compiti, quello di esplicitare tutte le attribuzioni delle Amministrazioni centrali. Pertanto la competenza all'imposizione di vincoli per ragioni storiche e artistiche che la legge del 1939 attribuisce al Ministero, veniva trasferita al predetto Alto Commissario». Né la competenza di quest'ultimo venne meno a seguito del successivo decreto legislativo 1° febbraio 1945, n. 50 il quale ridusse i poteri dell'Alto Commissario senza peraltro prevedere alcunché nella subietta materia»⁶⁸¹. Successivamente, a seguito dell'avvenuta costituzione della Regione Siciliana, fu emanato il D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567 che statuí che «fino a quando non fosse stato attuato completamente il passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione e fino a quando non fossero state emanate tutte le norme occorrenti per l'attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, continuavano ad osservarsi in quanto applicabili le disposizioni del R.D. 18 marzo 1944, n. 91 e successive modificazioni. Per lo stesso periodo di tempo le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario ed alla Consulta Regionale sarebbero state esercitate, in quanto occorreva, dal Presidente Regionale e dalla Giunta, salva la normale competenza di detti organi e dell'Assemblea Regionale». In virtù di quanto visto finora quindi la competenza all'esercizio delle attribuzioni delle Amministrazioni centrali dello Stato⁶⁸² si doveva intendere trasferita al Presidente della Regione, che in questo caso avrebbe agito, non come organo regionale ma in veste di organo statale⁶⁸³; poiché nessuna normativa è intervenuta a modificare quanto disposto, se ne deduce che le norme fossero applicabili al momento dell'imposizione del vincolo, ma in questo modo, veniva a sancirsi l'illegittimità del provvedimento emanato dal

⁶⁸⁰ Sentenze 17 ottobre 1956, n. 697 e 10 dicembre 1958, n. 919.

⁶⁸¹ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 335.

⁶⁸² Quali risultano dai Decreti n. 91 del 1944 e n. 50 del 1945.

⁶⁸³ Adunanza Plenaria 17 dicembre 1951, n. 12 del Consiglio di Stato.

Ministero della Pubblica istruzione⁶⁸⁴. La Corte costituzionale, che fino alla sentenza n. 23 del 12-17 maggio 1961 aveva sancito l'incompetenza della Regione Siciliana mutuò tale orientamento e con sentenza n. 83 del 3-7 luglio 1962 si allineò alla tesi dell'incompetenza ministeriale: ne conseguì il trasferimento al Presidente della Regione della competenza ad emanare per l'avvenire provvedimenti del genere e di confermare tutti gli atti fino a quel momento emessi dal Ministero.

Ebbene i vari spunti di giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione delle competenze, come nei casi visti, non permisero di avviare contestualmente un discorso organico sul miglioramento della suddivisione delle aree di competenza e sull'attuazione di un adeguato procedimento di coordinamento in campo economico tra Stato e Regione Siciliana; al contrario, in materia tributaria si consolidò una certa giurisprudenza costituzionale che si basava su cinque punti fondamentali: in primo luogo la Regione Siciliana in base all'articolo 36 dello Statuto era dotata di autonomia tributaria anche riguardo ai tributi erariali, tale potestà aveva carattere concorrente e doveva tener conto dei principi e degli interessi generali dello Stato; in secondo luogo il potere di imposizione fiscale della Regione si sarebbe potuto attuare anche attraverso la previsione di imposte addizionali a tributi dello Stato purché non presentassero caratteri comuni all'imposizione generale dello Stato; terzo l'attribuzione alle Regioni a Statuto speciale di una potestà di istituire tributi propri implicava una diversità nel carico gravante sui contribuenti, ma questo principio non avrebbe dovuto ledere il rispetto del principio di uguaglianza dei contribuenti in relazione alle singole imposte; quarto, la disposizione in base alla quale nessuna prestazione tributaria poteva essere imposta se non con legge non poteva in alcun modo incidere sulla potestà legislativa regionale concorrente in materia fiscale; infine la Regione Siciliana aveva il potere di emanare norme di esenzione da tributi locali purché l'esenzione trovasse riscontro in un tipo contemplato dalla legislazione nazionale, rispondesse alle esigenze tributarie regionali e non violasse le prerogative delle autonomie locali⁶⁸⁵. Due fattori, capaci di incidere negativamente sulle prerogative regionali intervennero successivamente alla redazione e alla costituzionalizzazione dello Statuto: il primo derivante dagli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza del nostro paese alla Comunità

⁶⁸⁴ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., p. 336.

⁶⁸⁵ Ivi, p. 337.

economica europea, il secondo costituito dalla programmazione economica nazionale; uno dei punti critici, nel secondo caso, è stato il considerare la programmazione come una materia a sé stante e non come un metodo da utilizzare in modo concertato a vari livelli e, ancor più il considerarla spesso come strumento di regolamentazione dell'iniziativa economica e non come diritto-dovere positivo dello Stato di assicurare «l'ordinato procedere della vita economica della comunità, evitando di considerare la sfera economica come una sorta di zona franca della sovranità statale»⁶⁸⁶. La lettura data all'articolo 41 della Costituzione in particolare ha svolto un ruolo negativo assegnando, formalmente, soltanto alla legislazione nazionale le funzioni di programmazione e controllo, «il termine programmazione» - sarebbe servito chiarire - «doveva intendersi compatibile con una pluralità di centri decisionali, rimanere ancorati ad una concezione "autoritaria" significava essere rimasti agli anni Trenta quando si era in presenza di una sola esperienza di programmazione, fortemente accentrata e fortemente condizionata da una matrice ideologica»⁶⁸⁷. Proprio nell'autunno del 1965 a Palermo si tenne un Convegno sul tema della programmazione nazionale e della sua incidenza sull'operato delle Regioni a Statuto speciale. Colpisce come i termini del discorso siano stati impostati in chiave fortemente negativa; sarebbe stato invece opportuno cercare quale tipo di apporto le Regioni avrebbero potuto fornire alla programmazione economica nazionale. La sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 1963 sembrerebbe analogamente impostata in chiave negativa quando affermò che «la legislazione avente oggetto la formulazione di programmi economici era riservata allo Stato ed essa era suscettibile di venire svolta dalle Regioni solo nei limiti e secondo le direttive della medesima (legislazione) fissate» e con la sentenza n. 4 del 1964 in cui afferma che «spetta allo Stato emanare leggi che abbiano per loro contenuto la formulazione di programmi e piani, riguardanti l'intero territorio statale compreso in questo le Regioni a Statuto speciale e relativi all'intera economia del Paese o ad un settore di questa, in quanto soltanto allo Stato spetta la tutela degli interessi generali. Tale principio trova fondamento nell'altro dell'unità dello Stato, della quale le autonomie sono un'articolazione e nella esigenza del rispetto degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali che

⁶⁸⁶ Ivi, p. 338.

⁶⁸⁷ Ivi, p. 339.

costituiscono limite espresso ed implicito della potestà legislativa regionale»⁶⁸⁸. Parole dotate di un peso e una pregnanza enorme ma che si accompagnavano ad una conclusione ancor più significativa laddove si ribadiva che «la competenza statale nel settore della programmazione economica tuttavia non poteva essere così assorbente da limitare ogni altra competenza regionale fino ad eliminarla affatto. Occorreva che in questo campo il preminente interesse generale, del quale era portavoce lo Stato, si coordinasse e si conciliasse con l'interesse particolare del quale è portatrice la Regione quando dall'impostazione generale del piano si scendeva alla sua specificazione concreta. In questa fase di realizzazione del piano generale attraverso i piani regionali sarebbe dovuto intervenire il necessario coordinamento dell'opera statale con quella⁶⁸⁹ regionale, nell'ambito e nel rispetto delle competenze statutarie delle singole regioni». La ricerca di una prospettiva regionale nella programmazione economica nazionale si è rivelato quindi uno sterile tentativo, apprezzabile sotto il profilo tecnico-giuridico, ma totalmente sganciato dalla realtà del territorio. In linea con l'impostazione fornita dalla Costituzione si tenne sempre conto dell'impianto solidaristico necessario non solo fra le varie categorie socio-economiche ma anche fra le varie realtà istituzionali, questo impianto tuttavia non riuscì a scardinare la struttura accentratrice che da decenni caratterizzava la macchina amministrativa dello Stato. In tale prospettiva il sistema imprenditoriale italiano è andato oltre questo limite, risolvendo questo problema; si trattava di far affluire in maniera più efficiente e rapida i soldi della spesa pubblica gli investimenti e la quota di reddito prodotta; le analisi successive all'applicazione del piano quinquennale italiano confermano che il tasso di incremento del reddito si è tenuto sui livelli previsti, mentre gli impieghi sociali dello stesso segnarono enormi ritardi. La logica della programmazione in tal senso poteva ricondursi a tre distinti momenti: la definizione degli obiettivi, la mobilitazione delle risorse, l'impegno organizzativo per la realizzazione; come visto sugli obiettivi tra punti di riferimento centrali e punti di riferimento periferici, ad ogni livello, anzi, si è raggiunta una comunione di intenti, mentre la mobilitazione delle risorse è ricaduta quasi esclusivamente sulle autorità centrali, elemento questo che determinò le dinamiche di svolgimento della programmazione stessa. È interessante, al riguardo, una precisazione che troviamo nella relazione al disegno di legge presentato dalla Giunta Regionale della

⁶⁸⁸ Ivi, p. 340.

⁶⁸⁹ Ivi, p. 341.

Sardegna per il bilancio di previsione per l'anno 1965 e che si addice perfettamente anche alla situazione della Regione Siciliana in cui si afferma che «alle autorità regionali sfuggono gli strumenti di politica economica e finanziaria con cui il Governo centrale elabora ed orienta il bilancio nazionale, facendone elemento insostituibile e determinante per lo sviluppo economico. In particolare lo strumento fiscale e quelli che regolano il costo del denaro e la liquidità monetaria attraverso i quali principalmente lo Stato interviene nel sistema economico per controllare e regolare il livello dei consumi del risparmio e, in parte, degli investimenti. Tutti questi strumenti di orientamento e di controllo si pongono, a livello regionale, come variabili dipendenti e su di essi gli organi regionali hanno la ben nota scarsa possibilità di intervento. L'unica variabile autonoma disponibile potrebbe essere data dal ricorso all'indebitamento, facendone uno strumento di amplificazione delle normali entrate regionali e quindi, almeno sotto un profilo quantitativo, delle possibilità di intervento nel processo di sviluppo economico. Ma ciò presenta evidenti rischi, pertanto i risultati raggiungibili vanno attentamente considerati in relazione ai costi finanziari che negli anni successivi si dovrebbero sopportare»⁶⁹⁰. La Sicilia poteva vantare rispetto alla Sardegna un maggior impiego di risorse pubbliche disponibili provenienti dal bilancio regionale e dal Fondo di solidarietà nazionale, cui corrispondeva però un maggior numero di competenze e più ampi poteri di intervento, ma la diversità più rilevante fra le due realtà regionali riguardava la materia tributaria. Mentre la Regione Sarda infatti aveva diritto a determinate aliquote di cespiti erariali, la Regione Siciliana aveva diritto alla totalità di determinati cespiti di entrate⁶⁹¹, ma aveva anche diritto ad una limitata potestà di imposizione fiscale e la leva tributaria rappresentava uno degli strumenti più efficaci per l'attuazione di una politica di piano che la Regione potesse utilizzare. La fase dell'impegno organizzativo invece ha ricevuto un impiego delle necessarie energie solo in una fase successiva; l'esperienza della programmazione in Italia ha ricevuto i maggiori spunti indubbiamente dal complesso degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, e per l'ampiezza degli obiettivi, e per la quantità delle risorse impiegate, ma anche per la ricca documentazione conservata. La richiesta di prestazioni sociali che richiedono spesa pubblica è passata in Italia nella maggior parte dei casi dai comuni; la tendenza è stata quella di trasferire tali richieste,

⁶⁹⁰ Ivi, p. 342.

⁶⁹¹ D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

soprattutto per quanto riguarda le opere pubbliche, dai bilanci comunali a quello statale; tale tendenza è stata caratterizzata da due momenti: un primo momento nel quale si è utilizzata soprattutto l'assistenza creditizia e un secondo momento nel quale lo Stato si è completamente addossato la responsabilità del finanziamento⁶⁹². La Regione Siciliana con propri provvedimenti⁶⁹³ ha previsto l'erogazione a favore dei comuni che erano stati ammessi al contributo statale, di un contributo integrativo pari alla somma residua non corrisposta dallo Stato, l'ente regionale siciliano ha dato in questo senso un grande apporto al superamento della vecchia legislazione sugli enti locali la quale, attribuendo ai comuni una lunga serie di competenze senza inquadrare le stesse in una adeguata cornice finanziaria, ha costituito una delle più gravi cause della scarsa cura da parte dei comuni meridionali a favore dello sviluppo economico⁶⁹⁴. La normativa regionale siciliana in questo ambito è stata successivamente presa ad esempio dalla Cassa per il Mezzogiorno che con la legge 19 marzo 1955, n. 105 è stata autorizzata ad assumere gli oneri ai quali i comuni con popolazione non superiore ai 5 mila abitanti devono far fronte a proprio carico per la costruzione di scuole e strade per le quali abbiano già ottenuto i contributi statali; ma le deficienze degli enti locali meridionali non erano provocate solamente dalle scarse risorse finanziarie, «i comuni pur essendo indebitati, riuscivano sempre ad assumere personale impiegatizio non necessario, ma non riuscivano a darsi programmi di fabbricazione pur essendo questi ultimi, in Sicilia, assistiti da generosi contributi della Regione che, uniti a quelli che in certi casi concedeva la Cassa per il Mezzogiorno esoneravano il comune da ogni onere finanziario e gli chiedevano solo di manifestare una sua volontà decisionale in ordine all'assetto del proprio territorio»⁶⁹⁵. Tentando di trarre delle considerazioni su quanto descritto ed esaminato finora possiamo concludere che se la programmazione regionale si fosse limitata a garantire agli interventi una maggiore spesa pubblica non si sarebbe sanata ma anzi aggravata l'azione di freno posta dalla debolezza delle strutture amministrative, è infatti condivisibile la tesi in base alla quale «nella misura in cui si arricchisce la funzione erogatrice di spese di impianto si accresce la necessità di risolvere i problemi di gestione»⁶⁹⁶. La Regione Siciliana ha svolto

⁶⁹² Questa tendenza trova ad esempio riscontro nella legge 3 agosto 1949, n. 589.

⁶⁹³ Leggi regionali 7 agosto 1953, n. 46 e 4 dicembre 1954, n. 42.

⁶⁹⁴ MIGLIACCIO, Alessandro, «La pianificazione economica regionale in Sicilia», cit., pp. 343-344.

⁶⁹⁵ Ivi, pp. 345-346.

⁶⁹⁶ Ivi, pp. 347-348.

il ruolo di erogatrice delle spese di impianto, e probabilmente l'assolvimento di quella funzione da sola era sbagliata, è vero che lo Stato era pressoché assente e che il Fondo di solidarietà stentava a partire, ma la programmazione nazionale poteva, e doveva, in tal senso meglio specificare l'azione svolta dalla programmazione regionale eliminando i guasti a livello locale che impedirono agli input provenienti dal centro di sortire effetti positivi sul territorio regionale⁶⁹⁷. Anche la quantificazione dell'impegno per le partecipazioni statali in livelli di occupazione strutturale stentò ad essere assunto come parametro della politica per il Mezzogiorno; il Parlamento insistette molto sul parametro degli investimenti, ma la Regione Siciliana ha costretto lo Stato a trattare in termini di posti di lavoro ed ha fissato in 25 mila il numero di posti di lavoro che sarebbero stati creati in Sicilia dalle partecipazioni statali e dalle imprese private nell'ambito della contrattazione programmata⁶⁹⁸. Il tipo di industrializzazione perseguito, come noto, aveva portato alla creazione di grandi impianti industriali che però non entravano, se non limitatamente, in contatto con la realtà economico-industriale locale siciliana; i circuiti di Gela o di Augusta, per esempio, sono sorti in un contesto economico-finanziario del tutto estraneo alle dinamiche di sviluppo del territorio, ma ben inseriti nell'evoluzione dei traffici commerciali internazionali di allora⁶⁹⁹. È probabile che iniziative industriali di minori dimensioni avrebbero favorito un assorbimento della manodopera e delle competenze tecniche e dirigenziali locali; gli enti pubblici regionali, che per dimensioni e capacità avrebbero potuto svolgere appieno un ruolo di guida operativa della programmazione, si concentrarono invece soprattutto sul salvataggio delle realtà industriali in crisi, allo stesso modo è difficile dire con certezza se una politica di fusioni, concentrazioni, trasformazioni produttive agganciate a reali prospettive di mercato e un'adeguata integrazione di mercato avrebbero potuto cambiare i termini dell'evoluzione dei rapporti tra istituzioni regionali e dinamiche economiche in Sicilia⁷⁰⁰.

⁶⁹⁷ Ivi, pp. 349-350.

⁶⁹⁸ Ivi, pp. 351-352.

⁶⁹⁹ Ivi, pp. 353-354.

⁷⁰⁰ La Regione Siciliana si è servita dell'Ente Siciliano di Promozione Industriale (ESPI), come dell'Ente Minerario Siciliano, per degli obiettivi molto ambiziosi: la gestione e il richiamo delle iniziative private in Sicilia, nel tentativo di rafforzare soprattutto il settore della siderurgia e della lavorazione degli idrocarburi, un nuovo investimento venne disposto a riguardo con la legge regionale 11 novembre 1970, n. 47.

TERZA PARTE
L'AUTONOMIA REGIONALE E LO SVILUPPO INDUSTRIALE

V. LA «REGIONE IMPRENDITRICE»: DINAMICHE ISTITUZIONALI E RUOLO DELL'ENTE REGIONALE SICILIANO

La Cassa per il Mezzogiorno e la Regione Siciliana: tra coordinamento e “programmi speciali”; Politica, economia e sistema amministrativo regionale; Autonomia, credito finanziario e sviluppo industriale: gli enti pubblici economici siciliani; La conclusione della politica regionale di promozione industriale e la liquidazione dell'ESPI

V.1 La Cassa per il Mezzogiorno e la Regione Siciliana: tra coordinamento e “programmi speciali”

L'attività di coordinamento si è sempre rivelata un elemento fondamentale per la riuscita dei programmi di intervento della Cassa per il Mezzogiorno, questo non solo perché essa aveva come suoi scopi primari «l'armonizzazione del lavoro delle varie unità amministrative (organi, enti, soggetti pubblici locali) in vista di obiettivi di interesse comune», ma anche per realizzare «l'unitarietà dell'indirizzo politico». Dall'analisi svolta finora sappiamo che la Cassa aveva tra le sue finalità, «fermi restando le attribuzioni e gli oneri dei normali apparati ministeriali»⁷⁰¹ la realizzazione di opere e l'attuazione di programmi di investimenti «coordinati» con l'attività amministrativa dei «soggetti interessati», e proprio a tale scopo sottoposti all'esame e quindi all'approvazione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. L'ipotesi che stava alla base era che si potesse realizzare una qualche convergenza di intenti e di azione fra i titolari dei diversi dicasteri e la burocrazia della Cassa e degli enti collegati e fra questi e gli enti sul territorio garantendo così quella aggiuntività che, come abbiamo detto, appariva come un elemento imprescindibile e senza il quale l'azione delle amministrazioni ordinarie dello Stato non avrebbero potuto porre rimedio al divario esistente con le aree più

⁷⁰¹ Articolo 1 della legge n. 646 del 1950.

sviluppate del paese⁷⁰². Eppure tale ipotesi si è dimostrata quasi sin dall'inizio del tutto illusoria: da un lato «per l'esistenza di schemi giuridico-istituzionali tradizionalmente connessi con le strutture dell'amministrazione italiana a livello centrale», ma anche per «l'accentuata verticalità delle strutture stesse e per i vincoli derivanti dall'annualità del bilancio», mentre a livello locale – il caso siciliano è emblematico in tal senso - «per l'obsolescenza di norme e procedure e per la mediocre efficienza tecnico-organizzativa di alcuni soggetti cui la Cassa concedeva o affidava l'esecuzione delle opere di bonifica, trasformazione fondiaria e viabilità, specie le amministrazioni provinciali e comunali». Allo scopo di sostenere, e contemporaneamente di vincolare, l'attività complessiva dei singoli ministeri fu approvata la legge 29 luglio 1957 n. 634 che obbligava i Ministeri di Agricoltura e Foreste, Industria e Commercio, Lavori Pubblici, dei Trasporti, del Lavoro e previdenza sociale a presentare per l'esame al Comitato dei Ministri i rispettivi programmi annuali, così come ordinava al Ministro per le Partecipazioni Statali di riferire sui programmi di investimento degli enti e delle aziende sottoposti alla sua vigilanza⁷⁰³. I poteri del Comitato, soprattutto in una prospettiva di indirizzo e controllo venivano rafforzati dal provvedimento; si esplicitava infatti la facoltà di comunicare alla Cassa e agli enti collegati «le decisioni adottate in ordine ai programmi annuali delle opere che dovevano essere attuate», anche se «l'osservanza di tali decisioni era nuovamente lasciata alle regole di correttezza politica o di alta amministrazione (alle direttive)»⁷⁰⁴. La formula presente nella legge 634 del 1957 di fatto accentuava il tentativo di rendere «più omogenei ed adeguatamente sincronici (aggiuntivi) gli interventi della Cassa con quelli delle altre amministrazioni centrali e locali operanti nel Mezzogiorno», tramite quella che è stata definita come «una direttiva di più stretto coordinamento amministrativo». Questo però veniva ad essere vanificato «dalla progressiva flessione degli interventi dei ministeri nel Mezzogiorno, nonché da numerose leggi con cui si estendevano i compiti della Cassa a settori estranei a quelli propri di un'azione straordinaria di sviluppo, potendosi in tal modo parlare a ragione non più di aggiuntività degli interventi della Cassa ma di

⁷⁰² RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 28-29.

⁷⁰³ Ivi, p. 30.

⁷⁰⁴ Cfr. BACHELET, Vittorio, *L'attività di coordinamento dell'amministrazione pubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 1957.

una loro sostitutività»⁷⁰⁵. È pur vero che le azioni di miglioramento delle procedure di gestione finanziaria e di coordinamento intersettoriale delle funzioni amministrative non potevano ottenere il superamento del divario dal momento che, come fu sottolineato già allora, non si intraprese «un'azione sul piano nazionale e diretta ad introdurre nella politica economica generale una componente che garantisse in ogni momento che le misure di carattere generale non contrastassero con gli interessi della area arretrata»⁷⁰⁶. Abbiamo già esaminato quei documenti che in qualche modo costituivano una premessa della successiva fase di programmazione dell'intervento in economia e nei quali i principi esposti trovarono un riscontro; nei documenti elaborati e approvati nel corso degli anni Sessanta si ravvisava la necessità che «l'eliminazione degli squilibri esistenti nel sistema produttivo venisse assunta come uno degli obiettivi fondamentali del Programma», soprattutto «si rilevava la necessità che l'attività dell'amministrazione ordinaria continuasse ad essere affiancata da quella della Cassa per il Mezzogiorno in forme più efficaci che nel passato, concentrandosi nelle zone suscettibili di più intenso sviluppo, per le quali era richiesta un'azione caratterizzata da una maggiore complessità tecnico-organizzativa»⁷⁰⁷. Dal 1965, con l'inserimento dell'intervento meridionalistico nella programmazione nazionale⁷⁰⁸, la posizione della Cassa risultò confermata, e per certi versi rafforzata, essa fu intesa come strumento atto alla programmazione, al finanziamento e alla realizzazione della politica meridionalistica, nell'ambito della sua azione, in particolare, furono definiti i «comprensori di concentrazione»⁷⁰⁹, istituti concepiti allo scopo di perseguire gli obiettivi prefissati «curando a livello tecnico-organizzativo, il rispetto delle priorità, dei tempi e delle modalità per la realizzazione degli interventi finanche provvedendovi in via sostitutiva – previa autorizzazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno – qualora gli enti direttamente interessati⁷¹⁰ non fossero stati in grado di adempiere ai propri specifici compiti»⁷¹¹. Per quanto riguarda invece i rapporti tra organismo tecnico-amministrativo ed i soggetti preposti alla gestione dell'intervento

⁷⁰⁵ Si vedano a riguardo anche CAVALLO, Bruno, DI PLINIO, G., iampiero, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1983, ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit.

⁷⁰⁶ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., p. 31.

⁷⁰⁷ *Ibidem*.

⁷⁰⁸ Legge 26 giugno 1965, n. 717 che prorogò l'attività della Cassa fino al 31 dicembre 1980.

⁷⁰⁹ I «poli di sviluppo».

⁷¹⁰ Consorzi di bonifica, Enti di sviluppo, Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale.

⁷¹¹ Articolo 6, comma 1 della legge 26/1965, n. 717.

straordinario essi venivano ricondotti alle modalità e alle procedure del «piano pluriennale di coordinamento» degli interventi pubblici nei territori meridionali e, allo stesso tempo, alla direzione effettiva delle scelte politiche ed amministrative. In base al primo aspetto la Cassa era obbligata «ad adottare i provvedimenti necessari all'attuazione dei piani pluriennali di coordinamento», i quali sarebbero stati predisposti d'intesa con le amministrazioni statali e regionali interessate e formulati dal Comitato interministeriale⁷¹², composto anche dai rappresentanti delle amministrazioni che avrebbero provveduto agli interventi ordinari proprio allo scopo di assicurare «un coordinamento a priori» degli interventi e, in tal senso, che venisse rispettato il criterio dell'aggiuntività dell'azione dell'ente⁷¹³. Dunque se da un lato l'attività di programmazione della Cassa rimaneva sostanzialmente legata al rispetto delle scelte politiche determinate nella competente sede politico-amministrativa, dall'altro l'ente regionale siciliano, in particolar modo, continuò indistintamente ad operare autonomamente ostacolando di fatto una qualsiasi forma di elaborazione coordinata della propria attività di programmazione economica con gli enti e le amministrazioni centrali. L'armonizzazione dell'azione della Cassa con quella delle amministrazioni periferiche dello Stato poneva poi il problema della discrezionalità sia dell'ente stesso che degli enti periferici, specie di quello siciliano, che a sua volta doveva seguire le indicazioni e le direttive di politica economica sancite e promosse dalle proprie istituzioni politiche, con rango costituzionale e rappresentative dell'elettorato regionale, le quali, a loro volta, intravedevano in ogni ipotesi di intervento «coordinato» con la Cassa o con le autorità centrali un tentativo di prevaricazione nei confronti dell'istituto regionale e una potenziale minaccia per le prerogative autonomiste sancite dallo Statuto speciale. In base alla legge 717, poi il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno assumeva il ruolo di organo di gestione di tutto il settore e di rappresentanza «dell'insieme degli interessi e degli indirizzi elaborati all'interno dell'apparato dell'intervento straordinario, con l'attribuzione di un potere generale di concerto nella formulazione e presentazione di tutti i disegni di legge riguardanti l'attività produttiva del Mezzogiorno»⁷¹⁴. Ma ciò che conta è che la Cassa per il Mezzogiorno manteneva una posizione preminente nelle fasi di elaborazione e di

⁷¹² In sostituzione di quello istituito dalla legge 10 agosto 1950 n. 646.

⁷¹³ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., p. 32.

⁷¹⁴ Articolo 3, ultimo comma della legge n. 717.

gestione della programmazione economica, la quale si configurava, in questo modo come strumento di indirizzo politico anche nei confronti degli enti regionali più che come strumento tecnico-organizzativo in grado di accogliere le richieste e gli indirizzi – anche politici – che potevano emergere e provenire dagli enti locali; facile intuire come questo aspetto condizionò negativamente, fino ad inibire del tutto, ogni possibilità di collaborazione centro-periferia tra enti e amministrazioni statali e istituzioni ed enti regionali siciliani che consideravano la potestà di indirizzo della politica di programmazione economica sul territorio una delle prerogative fondanti l'istituto stesso. Poco quindi poteva la specifica indicazione sempre presente nella legge n. 717 all'articolo 1 in base alla quale «i piani pluriennali di coordinamento predisposti e formulati dal nuovo Comitato interministeriale per il Mezzogiorno dovevano essere approvati dal Comitato interministeriale per la ricostruzione, in seno al quale il primo era costituito, in attuazione del Programma economico nazionale e sulla base, anche, dei piani regionali»; la mancata attuazione di una convergenza, di un coordinamento potremmo dire, di tipo politico tra centro e periferie, costituì quindi un limite invalicabile capace di vanificare le pur buone intenzioni esplicitate nei vari provvedimenti legislativi e nei diversi atti amministrativi pur adottati⁷¹⁵. Dall'esame dei provvedimenti descritti emergeva distintamente un cambiamento di prospettiva e di indirizzo «sia nel caso della diretta derivazione degli interventi pubblici nel Mezzogiorno dal Programma economico nazionale⁷¹⁶», rispetto al quale sotto il profilo strettamente giuridico «il piano si presentava come atto di specificazione ed articolazione territoriale ad esso subordinato», ma anche nel senso dell'introduzione della Cassa nel sistema di organizzazione della programmazione economica nazionale⁷¹⁷. La mutata natura dell'intervento straordinario e le nuove dinamiche istituzionali e amministrative che ne scaturivano rafforzarono l'esigenza di un cambiamento della struttura e dei compiti della Cassa da parte di coloro che la giudicavano incapace di «assolvere ad una funzione dinamica realmente giustificativa di un distinguersi di tale entità dal contesto generale dell'amministrazione ordinaria». Si rafforzava così la

⁷¹⁵ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., p. 33.

⁷¹⁶ Il Programma economico nazionale verrà però approvato con la legge 27 luglio 1967, n.685.

⁷¹⁷ Cfr. Testo Unico delle leggi sul Mezzogiorno emanato con DPR 30 giugno 1967, n. 1523, in base alla delega al Governo contenuta nell'articolo 25 della legge n.717 la quale recepiva le disposizioni della legge 27 febbraio 1967, n. 48 che aveva disposto l'istituzione del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e al CIPE in sostituzione del soppresso Comitato interministeriale per la Ricostruzione.

concezione dell'ente come strumento di attuazione di una volontà, e dunque di un indirizzo politico che trovava origine dall'impostazione fondamentale di politica economica e industriale del Governo e in quanto tale confligente, per sua natura, con qualsiasi indirizzo di politica economica derivante a sua volta da istituzioni politiche, come quelle della Regione Siciliana, che avevano la facoltà di determinare un autonomo indirizzo politico di promozione industriale⁷¹⁸. Ecco perché da più parti fu progressivamente messa in discussione la necessità di una trasformazione giuridica, organizzativa e funzionale della Cassa per il Mezzogiorno in «ente pubblico direttamente operante, oppure in un grande ente di gestione delle partecipazioni statali per la realizzazione di grandi interventi infrastrutturali con competenza estesa a tutto il territorio nazionale»⁷¹⁹. La nuova strumentazione introdotta avrebbe dovuto offrire, secondo le intenzioni e i progetti del legislatore, «un mezzo di manovra unitaria della politica delle infrastrutture, consentendone un confronto con le previsioni della programmazione economica nazionale e non permettendo più la pericolosa confusione delle distinzioni burocratiche tra intervento ordinario e straordinario, generale e speciale»; tale prospettiva venne però avversata da coloro che erano contrari ad esaltare il ruolo svolto dalla politica di programmazione e che invece propendevano per una riaffermazione della «coerente compatibilità» tra struttura organizzativa della Cassa e apparato dell'intervento straordinario in funzione di «raccordo, specificazione, ed articolazione degli indirizzi di politica economica nazionale rispetto alle particolari esigenze delle regioni meridionali». Soprattutto, dato fondamentale, veniva respinta da una parte della classe dirigente la visione dell'ente Cassa come ente realizzatore di infrastrutture, poiché, si affermava che «la circoscrizione dell'attività dell'ente ad un determinato settore avrebbe assunto il significato di distruggere un modulo organizzativo che, nonostante inevitabili errori e difficoltà di funzionamento aveva dimostrato di poter assolvere a quelle esigenze di azione globale, impossibili da soddisfare altrimenti, stante l'incapacità delle amministrazioni tradizionali di attuare interventi organici e straordinari per lo sviluppo di una vasta area del Paese»⁷²⁰. Quel che conta ricordare è che quel legame, inizialmente forte, fra Cassa ed enti collegati nell'evoluzione dei processi normativi e di amministrazione finanziaria andarono sempre più attenuandosi;

⁷¹⁸ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., p. 34.

⁷¹⁹ Ivi, p. 35.

⁷²⁰ Ivi, p. 36.

questi ultimi infatti hanno seguito un'evoluzione che li ha portati a dotarsi di strutture e procedure gestionali del tutto autonome⁷²¹; in tal senso la graduale distanza venutasi a creare tra Cassa ed enti collegati, oltre alla sostanziale mancanza di una chiara strategia di azione, sommata al deficit di rapporti e collaborazioni con «l'utenza» e alle carenze organizzative, riescono a fornire una spiegazione del perché si sostenne che il decentramento dei compiti della Cassa aveva portato ad uno «svuotamento sul piano funzionale» dell'ente stesso tale che «in mancanza di un disegno operativo coordinato con tutti i soggetti interessati, la Cassa e gli enti collegati hanno agito ciascuno per conto proprio assumendo, talvolta, persino posizioni concorrenziali»⁷²².

L'introduzione dell'istituto del «progetto speciale» avrebbe dovuto modificare i termini della questione e definire le nuove modalità di intervento della Cassa per il Mezzogiorno fondato invece, sino a quel momento sui «complessi organici di opere»; questi erano stati previsti allo scopo di superare la «parzialità» e la «frammentarietà» che avevano inizialmente caratterizzato l'azione in favore delle regioni meridionali e avevano rappresentato una novità nella prassi dell'intervento pubblico, in base ad una visione che richiedeva un'azione il più possibile unitaria e spesso, purtroppo, indistinta⁷²³. Come sappiamo il sistema dei complessi organici non ebbe applicazione uniforme e costante, considerando anche i vari settori di intervento che si sommarono alle materie principali affidate alla Cassa dalla legge istitutiva⁷²⁴, e pur tuttavia esso fu confermato per almeno tutto il primo ventennio dell'intervento meridionalista⁷²⁵, i progetti speciali costituirono quindi se non una rottura quantomeno una svolta, dal momento che, pur non essendo originati sul terreno dell'intervento in favore del Mezzogiorno, si indirizzarono verso le regioni meridionali «per derivazione diretta, da quella riflessione sui temi della reale incidenza della programmazione globale sul modello organizzativo dell'azione pubblica nel campo economico, e che condusse all'elaborazione del documento preliminare al secondo Programma

⁷²¹ Nonostante il tentativo di rendere organica e sistematica la struttura del DPCM del 1978 in funzione di una migliore articolazione organizzativa a carattere unitario (si veda al riguardo l'articolo 2 del provvedimento) che con la legge 6 ottobre 1971 n. 853 si era già incrinata, dal momento che gli enti si erano collocati in un rapporto diretto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e con il CIPE.

⁷²² RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., pp. 35-36.

⁷²³ Ivi, pp. 37-38.

⁷²⁴ Legge n. 105 del 1955 sull'edilizia scolastica, legge n. 1462 del 1962 sugli ospedali, sugli aeroporti e sui porti, legge n. 1431 del 1962 sull'edilizia rurale e i piani regolatori.

⁷²⁵ Cfr. legge 6 ottobre 1971, n. 853 e legge 2 maggio 1976 n. 183.

economico nazionale (1971-1975), anche noto come “Progetto 80”»⁷²⁶. I progetti speciali rappresentavano in questa prospettiva i nuovi strumenti della politica di promozione dello sviluppo industriale, diretta ora alla formulazione di precisi interventi settoriali in delimitate aree territoriali con una specifica definizione dei fattori quantitativi e temporali; risulta evidente come tali strumenti andassero inevitabilmente ad impattare sui piani di azione specifici delle realtà territoriali e dunque delle amministrazioni locali, comuni e province, ma anche, e soprattutto, sull’operato delle regioni dotate di autonomia di intervento in materia di politica industriale⁷²⁷. Essi inoltre producevano effetti tangibili sulle aree di interesse da parte degli enti autonomi, non solo da un punto di vista giuridico, ma anche dal punto di vista politico, data la necessità di «conciliare la prosecuzione di un intervento straordinario di competenza statale che incideva su talune materie di competenza regionale»⁷²⁸. Quel che conta sottolineare dunque è l’attenuazione di una tendenza, già in atto, che «nonostante i dubbi avanzati sulla legittimità costituzionale della istituzione della Cassa ed una evoluzione maggiormente rispettosa delle prerogative autonomistiche, aveva costantemente visto nella persona giuridica dello Stato-Cassa per il Mezzogiorno il soggetto fondamentale di programmazione ed esecuzione della politica meridionalistica, che aveva ricevuto un sia pur indiretto “avallo” da alcune sentenze della stessa Corte Costituzionale in materia di interventi per lo sviluppo economico»⁷²⁹. Dal punto di vista della normativa all’articolo 2 della legge 6 ottobre 1971 n. 853 si sancì in particolare che «i progetti speciali di interventi organici nelle regioni meridionali

⁷²⁶ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., pp. 39-40.

⁷²⁷ Ivi, pp. 41-42.

⁷²⁸ Ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione.

⁷²⁹ Carlo Riviello sottolinea come «la tesi dell’incostituzionalità dell’istituzione della Cassa traeva alimento da un’interpretazione dell’articolo 119 della Costituzione secondo cui per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole si sarebbe dovuto utilizzare lo strumento delle Regioni e non un organismo dell’amministrazione statale», si veda a riguardo CASSESE, Sabino, «Il finanziamento delle Regioni», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1963, n. 2 pp. 337 e ss. e CARETTI, Paolo, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Angeli, 1974, pp. 27 e ss. Riviello sottolinea quindi che «alla prima tesi ne sono state opposte altre, tutte tese a legittimare l’intervento straordinario, da un lato evidenziando come già in Assemblea Costituente l’assegnazione di contributi speciali di cui all’articolo 119 Cost. corrispondeva ad attività che la Regione intendeva svolgere sempre nell’ambito dei propri compiti, dall’altro sottolineando il significato del termine contributo nel diritto positivo, per concludere che il riferimento ad esso nella Costituzione non aveva una funzione di norma attributiva di una competenza regionale esclusiva, quanto piuttosto di integrazione degli interventi statali, possibili, legittimi, a maggior ragione se di natura chiaramente aggiuntiva e temporanea». Si vedano a riguardo ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, cit., MERUSI, Fabio, *Disciplina e organizzazione dei finanziamenti pubblici nelle leggi per il Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1968, D’ALBERGO, Salvatore, «Stato, enti pubblici, zone depresse e pianificazione», in *Foro italiano*, 1964, parte 1-3 pp. 26 e ss.

fossero di carattere intersettoriale o di natura interregionale ed avessero per oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e, in particolare la localizzazione di quelle industriali». La intersettorialità enunciata era da intendersi come insieme di interventi che potevano interessare vari settori mentre la interregionalità faceva intendere che potevano essere interessati diversi enti regionali, e che gli effetti potevano avere valenza sovra regionale, prevedendo in questo modo «un tipo di intervento sconosciuto all'amministrazione tradizionale e tale, comunque, da consentire all'azione della Cassa per il Mezzogiorno, e degli altri enti ad essa collegati, di conservare un carattere effettivamente straordinario»⁷³⁰. Dai complessi organici i progetti speciali tendevano a differenziarsi essenzialmente per vari aspetti: in base all'articolo 2 l'attuazione di «complessi organici di opere e servizi» era soltanto uno dei possibili contenuti dei progetti speciali, poiché l'oggetto dell'intervento poteva interessare anche l'utilizzazione di risorse naturali ed ambientali e la strumentazione utile all'urbanizzazione e allo sviluppo del tessuto produttivo in specifiche aree, inoltre risultava fondamentale il procedimento di suddivisione delle competenze assegnate dalla legge n. 853 che in merito «alla formulazione dei progetti speciali da parte del Ministro per gli interventi straordinari o delle Regioni e la sottoposizione di tali progetti indicava nel CIPE l'organo che deliberava su di essi in attuazione del Programma economico nazionale, sentito il Comitato dei Presidenti delle giunte regionali meridionali e che fissava i criteri per la loro elaborazione tecnica da parte della Cassa per il Mezzogiorno e degli enti collegati ad essa», mentre «l'esecuzione dei progetti operativi rimase di competenza della Cassa e degli enti collegati». Il progetto speciale si configurava quindi come «progetto operativo» del Programma economico nazionale volto alla realizzazione di quel «collegamento tra obiettivi politici ed azioni economico-amministrative attraverso le quali l'intervento diventava operante», di fatto il complesso dei passaggi rimaneva e dal punto di vista politico-istituzionale e dal punto di vista amministrativo guidato dagli organismi centrali dello Stato, che non prevedevano in alcun modo una devoluzione di competenze e procedure, nemmeno parziale, alle autorità regionali siciliane, che dall'altra parte continuavano ad esercitare le loro prerogative

⁷³⁰ Si veda a riguardo la sentenza della Corte Costituzionale 1° febbraio 1964, n. 4 ove si afferma che «è lo Stato ad avere tali competenze e non può non averle perché soltanto ad esso spetta la tutela degli interessi generali». Cfr. PALADIN, Livio, «Programmazione economica statale e ordinamento regionale», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1967, n. 2, pp. 5-244.

autonomistiche in materia industriale in modo sganciato da ogni contesto d'azione macroregionale o tantomeno nazionale⁷³¹. La presunta «scelta regionalistica» della legge n. 853, ritenuta, e da molti giudicata, qualificante nel caso della Regione Siciliana risultava quindi per diversi aspetti poco incisiva, oltre che tardiva, e nonostante determinasse anche a livello politico le scelte tramite un Comitato costituito presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica con la partecipazione dei Presidenti delle giunte regionali, rimaneva strutturalmente inadeguata per la fattispecie giuridico-amministrativa siciliana che operava in regime di potestà legislativa esclusiva, e dunque di totale autonomia rispetto a quanto determinato a livello centrale; tuttavia il parere fornito dalle Regioni e la facoltà di formulare progetti speciali «oltreché di condizionarli, dovendo essi osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici e, in mancanza delle direttive, dei piani regionali di sviluppo» costituirono degli elementi innovativi, parte di un'evoluzione in senso pluralista delle scelte di politica economica assunte a livello centrale nei confronti dei poteri periferici: chiaro quindi che il nodo del rapporto tra l'organo speciale di intervento, la Cassa per il Mezzogiorno, e la Regione Siciliana, nello specifico, rimaneva irrisolto⁷³². Mantenuta per la Cassa la funzione di elaborazione tecnica e l'attuazione dei progetti speciali fu invece affidato alle Regioni il compito di realizzare gli interventi straordinari precedentemente gestiti dall'ente⁷³³ e relativi alle materie di competenza regionale, di cui all'articolo 117 della Costituzione, a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti, emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281⁷³⁴. Allo stesso tempo l'articolo 5 prevedeva, fino alla data del 31 dicembre 1973, e su richiesta delle Regioni, la possibilità di progettare ed attuare gli interventi ad esse trasferiti o di altre opere di competenza regionale finanziati tramite le stesse amministrazioni regionali, ma anche che successivamente alla scadenza del termine previsto sia la Cassa che gli enti collegati potessero fornire, sempre sulla

⁷³¹ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., pp. 43-44.

⁷³² Cfr. CARABBA, Manin, «Mezzogiorno: programmazione e regioni», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1971, n. 2, pp. 449 e ss.

⁷³³ Testo Unico 30 giugno 1967, n. 1523.

⁷³⁴ Nell'attuazione degli interventi previsti enunciati le regioni avrebbero dovuto attenersi alle norme della stessa legge n. 853, agli indirizzi della programmazione economica nazionale e alle direttive del CIPE, e per finanziare gli stessi avrebbero potuto attingere dal Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo sulle assegnazioni a carico della dotazione della Cassa per un ammontare complessivo del 60% e di una quota del 60% delle spese autorizzate con leggi generali o speciali per interventi relativi alle materie ex articolo 117 Cost. Cfr. Articolo 9 della legge n. 281 del 1970.

base di una richiesta dell'ente regionale, «la necessaria assistenza tecnica per l'attuazione degli interventi trasferiti, nella prospettiva dell'adeguamento delle caratteristiche funzionali dell'ente a quelle di un'agenzia al servizio tanto dello Stato quanto delle Regioni»⁷³⁵.

Il quadro descritto sembrerebbe configurare un sistema di rapporti tra centro e periferia, tra Stato e Regioni meridionali, basato su degli assunti chiari, i contrasti che sarebbero potuti sorgere si sarebbero potuti ricondurre a quelli «intercorrenti tra Governo e Regioni in materia di direttive allo sviluppo economico», le quali però avrebbero dovuto seguire procedure rientranti unicamente nelle dinamiche di programmazione definite dalla classe politica «cui non era estraneo» - ovviamente - «lo stesso livello autoritativo regionale». Diversi fattori incisero negativamente sulla legge n. 853 vanificandone ulteriormente gli effetti e decretando il fallimento della strategia dell'amministrazione pubblica in funzione di sviluppo dell'economia: la tendenza all'ambiguità delle direttive politiche da un lato, la mancanza di precisi riferimenti econometrici e relativi agli obiettivi che si intendeva perseguire, l'assenza di adeguati investimenti sulla formazione e l'intervento delle pubbliche amministrazioni in vista dell'attuazione dei progetti. Il punto di maggior criticità si può però indubbiamente ravvisare nel mancato raccordo con il sistema delle autonomie e nella riconferma del principio di centralizzazione programmatoria ed organizzativa dell'azione pubblica per il Mezzogiorno a causa della quale «le condizioni di partecipazione delle regioni meridionali agli indirizzi della programmazione economica nazionale e di un completo trasferimento delle funzioni relative alle materie di loro competenza finivano per non trovare applicazione ed assumevano un grado di complessità ancor più elevato che nel resto del paese»⁷³⁶. L'agenzia per progetti era il modello

⁷³⁵ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., pp. 45-46.

⁷³⁶ Sulle interferenze dell'amministrazione statale, compresa la Cassa e gli enti collegati sugli enti locali si vedano anche PALADIN, Livio, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, DE SIERVO, Ugo, ORSI BATTAGLINI, Andrea, SORACE, Davide, ZACCARIA, Roberto, «Note in tema di finanza regionale», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1971, n. 2, pp. 714 e ss. Fondamentale risultava l'obbligo per le Regioni di attenersi agli indirizzi del Programma economico nazionale e dei piani regionali e alle direttive del CIPE (Cfr. l'articolo 4 della legge n. 853 del 1971), incidendo negativamente poiché limitava fortemente la capacità di intervento regionale tramite la programmazione per via «amministrativa», percorso, questo, ricondotto direttamente all'ambito di azione e coordinamento riservato esclusivamente al CIPE (Si vedano a riguardo la sentenza della Corte Costituzionale del 4 marzo 1971 n. 39 in «Giurisprudenza costituzionale», 1971 e PALADIN, Livio, «Sulle funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1971, n. 1 pp. 85 e ss. Come sottolinea Carlo Riviello inoltre «il meccanismo di finanziamento che, previsto dall'articolo 4 della legge nell'ambito del Fondo per il finanziamento dei piani regionali di sviluppo ex articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, rientrava anch'esso nel sistema generale di affidamento

cui si guardava per la trasformazione dell'amministrazione in un sistema rispondente alle necessità della nuova tipologia di programmazione: la massima tempestività e una sempre maggiore efficienza venivano considerati i due obiettivi da perseguire e raggiungere nella politica di sviluppo che si sarebbe dovuta attuare da quel momento in poi, soprattutto in vista «dell'attribuzione alle regioni degli interventi nelle materie di loro competenza ex articolo 117 della Costituzione»⁷³⁷, la nuova amministrazione dell'intervento straordinario avrebbe dovuto configurarsi dunque come «una struttura di effettiva assistenza tecnica alle Regioni»⁷³⁸ in grado di elaborare schemi progettuali che consentissero agli organi di Governo di operare scelte regionali». Ancora una volta dunque si intendeva conferire un peso maggiore alle indicazioni delle realtà periferiche dell'amministrazione, specie le Regioni, ma la prospettiva rimaneva centralistica⁷³⁹. Non solo, le innovazioni in chiave regionalista presenti nel provvedimento, rimasero in larga parte disattese; la legge n. 853 del 1971 infatti, se da un lato introduceva importanti elementi di novità nelle procedure operative, poco o nulla modificava dell'assetto interno della Cassa per il Mezzogiorno⁷⁴⁰, rimaneva inoltre senza attuazione quanto disposto dalla successiva legge 2 maggio 1976, n. 183 che nella fase di elaborazione della programmazione, direzione e controllo dell'intervento straordinario per il quinquennio 1976-1980 finiva per mantenere alla Cassa la formulazione tecnica e la realizzazione dei progetti speciali «aventi natura interregionale o rilevante interesse nazionale (articolo 8), e prescriveva esplicitamente che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore la Cassa per il Mezzogiorno sulla base delle direttive all'uopo formulate dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali provvedesse alla propria ristrutturazione

all'organo governativo CIPE del potere di fissare i criteri di riparto, strumento decisivo per coordinare l'utilizzazione da parte delle regioni dei fondi, né questa tendenza sembrava attenuarsi nella posizione della Cassa verso le regioni, visto che la funzione di raccordo tra intervento statale ed intervento regionale rafforzava sostanzialmente l'autonomia dell'ente ma era assolutamente priva di quella biunivocità tipica del caso in cui il raccordo si fosse effettivamente instaurato rispetto ad entrambi i soggetti considerati e non nei confronti di uno solo di essi, cioè, nella fattispecie, del primo (per il tramite del Ministro per gli interventi straordinari)».

⁷³⁷ Cfr. Articolo 4, comma 1 della legge n. 853.

⁷³⁸ Alla quale la Cassa era autorizzata su richiesta delle stesse Regioni dall'articolo 3 della legge.

⁷³⁹ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., pp. 47-48.

⁷⁴⁰ Come visto era stato modificato il Consiglio di amministrazione che passava da tredici a sette membri (articolo 6) tra cui il Presidente, tutti indistintamente nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per gli interventi straordinari, sentito il Consiglio dei Ministri.

organizzativa e funzionale (articolo 5 comma 2)»⁷⁴¹. La possibilità che si configurava era quella di passare da «un'organizzazione per servizi» ad una struttura che aveva fra i suoi obiettivi la realizzazione delle opere e degli interventi previsti dal piano quinquennale, «recuperando quella capacità di progettazione, di rapidità di esecuzione e, soprattutto, di specialità dei procedimenti di realizzazione che sarebbe stata necessaria e che aveva originariamente caratterizzato quell'organismo rispetto alle altre amministrazioni dello Stato», ma in larga parte ci si limitò «all'accorpamento del personale assegnato a quattro ripartizioni: progetti speciali, sviluppo industriale, attività per le regioni, servizi generali»⁷⁴². La vicenda della «regionalizzazione» si rivelò paradossale ed emblematica di un sostanziale fallimento del tentativo di raccordo fra interventi da parte delle autorità centrali e di quelle locali; basti pensare alla frammentazione delle competenze del Consiglio di amministrazione, il cui numero di membri fu modificato, riducendolo, e abolendo le designazioni da parte delle Regioni ed affidando al nuovo consiglio i poteri di amministrazione della Cassa e del Commissario straordinario⁷⁴³. Se quindi da un lato la Cassa per il Mezzogiorno ha rappresentato un importante passo in avanti verso l'adozione e poi l'attuazione di nuovi modelli organizzativi anche a livello locale con un bagaglio di esperienza basato sull'originale esperimento dell'amministrazione straordinaria per lo sviluppo è pur vero che tali caratteristiche si sono rivelate fine a se stesse e, soprattutto, alla data di scadenza della Cassa, svuotate di capacità effettuali senza che molti degli obiettivi prefissati fossero stati raggiunti⁷⁴⁴. L'affermarsi, dopo alcune incertezze iniziali, dell'ordinamento regionale come previsto dalla Costituzione ha rappresentato in tal senso un ulteriore elemento di contrasto e ambiguità; possiamo allora concludere affermando che il nodo di maggior criticità del rapporto tra intervento straordinario della Cassa e degli enti collegati e sistema autonomistico regionale sia stata l'incapacità di immaginare e rapportarsi con un'amministrazione regionale non meramente rappresentativa di interessi del territorio, ma intesa come ente con «spiccate connotazioni tecnico-operative» con il quale coordinare l'azione statale, senza la quale, anche la

⁷⁴¹ Cfr. CARABBA, Manin, «L'amministrazione per progetti», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1972, n. 2 pp. 891-909.

⁷⁴² RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., p. 49.

⁷⁴³ Cfr. Decreto legge 21 luglio 1978, n. 385 convertito nella legge 5 agosto 1978, n. 480.

⁷⁴⁴ RIVIELLO, Carlo, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario Profili giuridico-organizzativi*, cit., p. 50.

Regione Siciliana si è trovata ad operare in una condizione di oggettiva inferiorità e carenza di mezzi⁷⁴⁵.

⁷⁴⁵ Ivi, pp. 51-52.

V.2 Politica, economia e sistema amministrativo regionale

L'evoluzione della politica di programmazione in Sicilia ha sempre avuto alla base un assunto culturale fondamentale: ovvero l'idea che il ceto politico e il sistema amministrativo potessero in qualche modo guidare la società e l'economia; tale premessa è fondamentale per capire il funzionamento e le vicende che riguardano i rapporti tra sistema politico, economia e amministrazione nella Sicilia del secondo dopoguerra⁷⁴⁶. In base a questa concezione infatti possiamo meglio capire alcune grosse disfunzioni che hanno caratterizzato il funzionamento delle istituzioni regionali siciliane. Una di queste discende direttamente dallo Statuto speciale, se infatti in esso si parla di Presidente, di Giunta e (insieme) di Governo regionali, non può dunque sorprendere che la collaborazione tra il primo e i singoli Assessori regionali, per i quali non è stato nemmeno espressa una qualche forma di gradimento da parte del Presidente, risulti complessa sin dall'inizio, ne discende che il Governo regionale non era altro che una «federazione di capi partito» presieduta da una sorta di rappresentante delle varie istanze e dei vari interessi che nella maggioranza parlamentare trovavano di volta in volta espressione. Un'altra anomalia risiede proprio nel procedimento di elezione dei singoli Assessori posti a capo dei diversi rami dell'Amministrazione regionale; esso infatti prevedeva l'elezione da parte dell'Assemblea Regionale di ognuno dei 12 membri della Giunta che in questo modo cumulava la carica di deputato regionale e rappresentante del proprio collegio e di Assessore, «l'accumularsi delle due funzioni portava ad un orientamento della politica assessoriale in funzione delle esigenze del proprio collegio provinciale di elezione, spesso anche a fini elettorali, ecco chiarito il motivo per il quale la Giunta regionale è diventata, nel corso degli anni, la sede delle maggiori aspirazioni dei vari componenti della maggioranza di governo; l'instabilità politica regionale trova in questi elementi la sua spiegazione. L'utilizzo del sistema proporzionale che rende «coatto» il ricorso alle coalizioni e a maggioranze parlamentari anche molto eterogenee ha poi ulteriormente favorito

⁷⁴⁶ CORSO, Guido, *Programmazione economica e innovazione amministrativa*, in TULUMELLO, Alberto (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, L'Epos, 1995, p. 183.

l'instabilità e minato l'omogeneità e uniformità delle politiche di governo perseguite; dalla metà degli anni Settanta si è poi diffusa la pratica dell'allargamento della maggioranza alle forze di opposizione, fenomeno che ha portato alla formazione di governi di «larghe intese» costruiti sulla base della realizzazione di alcuni punti programmatici ritenuti essenziali, il peso e l'influenza dell'organo parlamentare veniva inoltre riaffermato ogni qualvolta si dovesse discutere e approvare un provvedimento che comportasse una variazione delle voci di spesa attraverso l'utilizzo della formula «sentita la Commissione parlamentare competente», il che sanciva di fatto l'esistenza di un processo decisionale per il quale il potere esecutivo-amministrativo diventava un potere «negoziato» e gestito in modo quasi paritario da Assessore e Presidente della Commissione competente⁷⁴⁷. La Regione Siciliana si è poi dotata di un «arcipelago di organismi economici», spesso portatori di politiche autonome, cosicché la classe politica siciliana, soprattutto a partire dagli anni Settanta, ha lamentato questa eccessiva autonomia operativa reclamando la sottoposizione degli stessi agli indirizzi e alle scelte di governo e ai controlli della politica, da qui la legge regionale n. 50 del 1973 con la facoltà di annullamento delle delibere dei Consigli di amministrazione degli enti economici regionali da parte del Governo regionale in determinati casi, fu così che si avviò il processo che portò gli stessi enti a gravitare sempre più sulle posizioni politiche e parlamentari, mentre al contrario molte funzioni venivano decentrate dalla Regione agli enti locali, favorendo la realizzazione di quello che è stato definito come il «procedimento misto»⁷⁴⁸. Il potere negoziale e di veto diffuso a vari livelli venne così fatto valere come forma di scambio politico-clientelare completando così il quadro di un «guasto» complessivo, per certi versi implicito nel modello costituzionale di riparto delle funzioni tra Stato e Regione Siciliana e di finanza pubblica, in base al quale alla Regione sono conferite determinate materie che si sono configurate però come funzioni di spesa più che come competenze di regolazione e indirizzo. E non si può certo trascurare il modello culturale che stava allora alla base e alimentava il circuito descritto: quello di una società «arretrata e psicologicamente bisognosa di una guida affidata ad un ceto politico eminentemente investito di una funzione pedagogica». Ecco allora che «la Regione individua i settori economici da promuovere, le aree da industrializzare, le opere da realizzare, i posti di lavoro

⁷⁴⁷ Ivi, p. 184.

⁷⁴⁸ Ivi, p. 185.

da creare», un modello chiaramente condiviso dalla società civile, cosicché la classe politica, in tutti i suoi atteggiamenti è espressione della stessa, producendo quello che è stato definito come un paradossale procedimento di «diseducazione all'autonomia» prodotto dalle istituzioni autonomiste⁷⁴⁹.

La letteratura specialistica comprende innumerevoli descrizioni e analisi, anche approfondite ed esaurienti, del complesso dell'apparato amministrativo regionale siciliano e della sua evoluzione storica; tuttavia in tutte viene messo in gran risalto il dato strettamente giuridico-normativo, mentre sono più rari gli studi sugli aspetti sociologici del fenomeno burocratico siciliano e sui suoi intrecci con le vicende politiche, istituzionali ed economiche del secondo dopoguerra. Renato D'Amico è fra gli studiosi che meglio hanno colto tale tendenza e che ne hanno offerto un'interessante lettura che ha tenuto conto delle dinamiche e delle trasformazioni che la Sicilia ad ogni livello ha affrontato dalla fine degli anni Quaranta alla fine degli anni Ottanta. In merito alle critiche mosse all'apparato burocratico siciliano egli afferma che «alla burocrazia e ai burocrati siciliani si rimprovera ad, esempio, di essere divenuti una casta di privilegiati in continua crescita e sempre intenta a spartirsi ulteriori benefici senza fornire adeguate controprestazioni; di assorbire una ingente quantità di denaro pubblico distogliendolo da investimenti produttivi o, in ogni caso, da iniziative più utili per la società, di rappresentare un potere di fatto che manovra da dietro le quinte l'azione politica dei governi regionali. Dal canto loro i dipendenti della Regione si sono difesi lamentando di godere di una fama in larga misura immeritata; di essere vittime essi stessi di tutte quelle disfunzioni che ritardano o vanificano l'attività amministrativa della Regione, di dover subire impotenti il potere della classe politica, senza esercitarne uno proprio»⁷⁵⁰. Possiamo parlare in questo senso di una continuità tra modello amministrativo regionale e modello statale purché si prenda in esame l'origine del modello stesso, e in particolare il nucleo del sistema burocratico che affonda le proprie radici nei primi anni di vita dell'istituto autonomista siciliano; lo storico Francesco Renda pone in merito l'accento sul fenomeno della «mafiosizzazione degli apparati della pubblica amministrazione»: il richiamo alla continuità tra apparati centrali e periferici in questo caso finisce per distogliere l'attenzione dalla specificità dei processi di riorganizzazione locale del ceto burocratico e politico siciliano tra la fine degli

⁷⁴⁹ Ivi, p. 186.

⁷⁵⁰ D'AMICO, Renato, *Burocrazia ed ente Regione. L'apparato amministrativo della Regione siciliana*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 7.

anni Quaranta e i primi anni Sessanta, per i quali ebbe un peso rilevante il fenomeno mafioso. Nella sua analisi Renda sottolinea infatti come all'origine dell'istituto regionale «incise ed ebbe un peso travolgente il rientro clamoroso della mafia nella politica, tanto più rilevante in quanto realizzato col consenso di un potere di straordinario prestigio internazionale quale fu quello americano. Lo spazio concesso dall'amministrazione alleata agli amici degli amici legittimò la maniera mafiosa di fare politica di una parte non piccola delle classi dirigenti isolane, accreditò il ruolo politico personale e diretto degli esponenti mafiosi più in vista ed aprì loro la strada per occupare le pubbliche istituzioni [...], la mafia non ebbe più bisogno di intermediari e uomini di paglia per stabilire contatti con i pubblici poteri, non fu più costretta a mantenersi discreta e quasi in disparte per non suscitare allarme e motivare proteste, al contrario diede la palmare dimostrazione che, in tutti i campi di attività essere mafioso comportava una indiscussa e non indifferente condizione di privilegio rispetto a chi mafioso non era. I mafiosi, i loro più stretti parenti ed amici divennero funzionari ed impiegati delle municipalità, delle banche locali e degli istituti di credito maggiori, dei consorzi di bonifica, dei vari enti pubblici, occuparono posti strategici negli stessi uffici e servizi dello Stato»⁷⁵¹. Renda coglie in questo modo una delle caratteristiche di fondo del sistema politico-amministrativo della Sicilia del secondo dopoguerra e dei suoi risvolti sociali ed economici. Se vogliamo interrogarci sul perché l'istituto autonomista siciliano, sorto per il riscatto economico, sociale e politico dell'isola, sia diventato terreno di azione del clientelismo e dell'agire mafioso, e del perché la politica di sviluppo perseguita fu diretta verso forme di conservatorismo delle strutture sociali e politiche fondamentali anziché verso una prospettiva di cambiamento, possiamo rifarci a quanto riportato nella relazione di maggioranza della Commissione parlamentare antimafia nella quale si sottolinea che «l'approvazione dello Statuto speciale, frutto di una intesa di tutte le forze antifasciste, fu seguita, all'indomani della strage di Portella della Ginestra, dalla formazione di governi regionali appoggiati dallo schieramento liber-qualunquista. E non è dubbio che fu appunto questa una delle ragioni che impedì alla vittoria autonomista di porre un freno definitivo all'espansione mafiosa [...]. Uno dei fini che l'autonomia si riprometteva di raggiungere era quello di liberare definitivamente il popolo siciliano dal peso

⁷⁵¹ RENDA, Francesco, *La mafia nel secondo dopoguerra: un'interpretazione storiografica*, in AA.VV., *Mafia e potere. Società civile, organizzazione mafiosa, ed esercizio del potere nel Mezzogiorno contemporaneo*, Soveria Manelli, Rubettino editore, vol. II, 1983, pp. 161 e ss.

oppressivo della mafia. Ma purtroppo i voti e le speranze di quei tempi fervidi d'entusiasmo e di rinnovamento non si realizzarono appieno, anzitutto perché l'impianto e la gestione del nuovo istituto, rifiutando le alleanze e i consensi che ne avevano permesso la fondazione, offrirono nuovo spazio a un sistema di potere fondato sul clientelismo, sulla corruzione, sulla mafia»⁷⁵². Viene così introdotto il tema del sistema di potere che si era creato in Sicilia dalla fine del secondo conflitto mondiale, per il quale uno strumento di primo piano era rappresentato dalle caratteristiche fondanti dell'economia siciliana, dipendente e assistita dai poteri pubblici e del ceto imprenditoriale isolano, a sua volta subalterno al sistema politico; sempre D'Amico a riguardo evidenzia come l'economia siciliana «concentrata sulle opere pubbliche, sulla speculazione edilizia, o su altri settori parassitari, fondata sul credito agevolato e sul denaro pubblico, ha alimentato un ceto imprenditoriale scarsamente coeso, frammentato nei propri interessi, ma soprattutto in permanente stato di dipendenza dalla mediazione con e dei partiti. In virtù della posizione occupata nel sistema istituzionale, questi ultimi apparivano infatti gli interlocutori indispensabili per assicurare il regolare flusso di risorse pubbliche dal centro alla periferia. Da parte sua il ceto imprenditoriale disponeva di uno strumento importante di pressione che poteva essere fatto valere nei confronti dell'interlocutore politico: la minaccia dei licenziamenti con il conseguente aggravarsi dei conflitti sociali. In tal modo l'uso delle risorse pubbliche sarebbe stato quindi finalizzato alla manipolazione delle tensioni sociali attraverso lo strumento di scambio»⁷⁵³. All'origine del sistema amministrativo siciliano si pose quindi anche il blocco economico-politico mafioso che esprimeva la necessità di una politica economica regionale di tipo «corporativistico-clientelare», sia a livello istituzionale che di regolazione dei rapporti sociali; tendenza questa che si rivelava complementare a quella che possiamo definire come una forma di «disgregazione della società civile» e di una «disarticolazione individualista» del tessuto sociale isolano che ha reso arduo ogni tentativo di azione pubblica in una prospettiva di interesse collettivo. In tal senso la mediazione politica assunse un ruolo di primo piano in grado di avvantaggiare i partiti e i ceti politici detentori delle leve del potere e, di riflesso, di condizionare l'intero sistema politico regionale, provocando una sostanziale subalternità del

⁷⁵² COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA, «Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso in Sicilia al termine della V Legislatura» in *Atti parlamentari*, 4 ottobre 1968- 24 maggio 1972.

⁷⁵³ D'AMICO, Renato, «Una modalità negativa del "voto di scambio": l'astensionismo in Sicilia», in *Quaderno dell'osservatorio elettorale*, n. 9, luglio 1982, p. 153.

corpo sociale (in tutti i suoi nuclei vitali) al corpo politico⁷⁵⁴. Se ne deduce che «se l'apparato amministrativo nasce e si sviluppa secondo modalità molto vicine alle linee generali del modello statale piuttosto che aderire alle nuove esigenze di sviluppo politico sociale, individuando quindi meccanismi specifici di funzionamento, non è perché esistevano dei vincoli costituzionali, quanto piuttosto perché si doveva creare un sistema amministrativo che, seppur ispirato formalmente alla norma costituzionale, in realtà doveva esprimere le esigenze del nuovo blocco dominante»⁷⁵⁵. Sin dai primi anni di vita dell'istituto autonomista siciliano si delineò dunque un modello amministrativo molto rigido e allo stesso tempo incline ad assorbire sempre maggiore personale⁷⁵⁶, si verificò così quel processo di «esplosione del fenomeno dell'avventiziato» che si basava su un'interpretazione eccessivamente estensiva dell'ottava disposizione transitoria e finale della Costituzione⁷⁵⁷. L'apparato amministrativo regionale fu pertanto sin dalle sue origini fortemente caratterizzato dalla mancanza di stabilità, la quale rendeva il sistema burocratico fondato su un costante status d'eccezionalità organizzativa, lo rendeva permeabile alle pressioni di tipo politico e ostacolava e vanificava spesso l'operato delle istituzioni regionali teso allo sviluppo economico e sociale dell'isola. Il blocco di potere che si era venuto a creare è ricondotto da Francesco Teresi proprio alle origini dell'istituto autonomistico quando afferma che questo «collegamento ha avuto una sua inequivoca espressione a Palermo nell'attività speculativa sulle aree divenute presto appannaggio di forze mafiose non di rado facilitate da connivenze di elementi della P.A. il che trova un preciso supporto in talune scelte del piano regolatore,

⁷⁵⁴ TERESI, Francesco, COSTANTINI, Salvatore, PORTELLI, Ignazio, *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, Palermo, Palumbo, 1986, pp. 41-42.

⁷⁵⁵ Sempre Renato D'Amico osserva come «in virtù di un fitto reticolato che comprende l'ente Regione, come moltissime amministrazioni comunali e provinciali, gli enti pubblici economici o quelli assistenziali e così via, la DC dispone di leve di primaria importanza che ne alimentano il ruolo di assoluto predominio. Identificata con lo Stato e con la versione siciliana di esso, la DC ha finito per assumere le sue stesse funzioni: partito non solo di rappresentanza degli interessi che si formano in certi settori della società, ma anche di promozione di nuovi interessi tra i suoi quadri e nella sua base sociale di sostegno e infine di mediazione in tutti questi. Artefice esso stesso del nuovo blocco dominante che ha sostituito quello tradizionale agrario costituito dall'alta borghesia amministrativa degli imprenditori locali e dai liberi professionisti, che alimenta e tiene unito attraverso la politica distributiva delle risorse pubbliche, il partito democristiano ha la sua base sociale di sostegno in un arco che copre quasi per intero la struttura occupazionale dai lavoratori marginali ai garantiti, la cui disarticolazione mantiene attraverso le politiche clientelari, assistenziali, e di frantumazione delle domande collettive in corporativistiche, localistiche, individualistiche».

⁷⁵⁶ Da un personale iniziale di 486 unità si passò rapidamente ad una dotazione organica complessiva di 829 unità nel 1952.

⁷⁵⁷ «Il personale delle Regioni deve essere tratto da quello statale e degli enti locali, tranne che nei casi di necessità».

pur frutto quest'ultimo della cultura urbanistica del tempo che aveva partecipato nelle sue espressioni significative alla sua redazione. Queste ed altre operazioni vengono consumate sulla pelle dei cittadini e sono rese possibili soprattutto nei primi anni dell'Autonomia regionale, grazie alla esistenza di una burocrazia reclutata in massima parte per "chiamata diretta" e fortemente asservita ad un certo potere politico a sua volta collegato a quello mafioso. Fino alla fine degli anni Cinquanta infatti non si celebrano concorsi pubblici nell'Amministrazione regionale: si sistemano i clienti dei notabili che fanno celermente carriera attraverso una serie di leggi speciali, che elevano il "comunque in servizio" a criterio generale di inquadramento nelle varie qualifiche⁷⁵⁸. Oltre all'assunzione del personale avventizio in seguito all'inquadramento del personale temporaneo il cui contratto veniva prorogato costantemente, era diffusa la pratica di servirsi di personale esterno all'Amministrazione, successivamente a sua volta inquadrato nel sistema burocratico regionale; conseguenza di questa pratica fu la cosiddetta «colonizzazione per collegio elettorale degli assessorati», in base alla quale il politico, allo scopo di rafforzare la propria base elettorale sul territorio, si prestava a diventare fulcro della mediazione fra elettori e impiegati dell'amministrazione regionale; in secondo luogo con «l'asservimento al politico dell'avventizio e un assetto dell'Amministrazione regionale fondato sull'instabilità», si veniva a creare un sistema di applicazione delle norme che lasciava ampi spazi di discrezionalità e di manovra politico-amministrativa. Raimondo Catanzaro in un suo saggio ha analizzato l'integrazione Stato-mercato e la penetrazione del mercato nella società meridionale pilotata dallo Stato, che, nel tentativo di gestire tali processi svolgeva un duplice ruolo: quello di mediatore tra Mezzogiorno e zone industrializzate del Nord e fra centro e popolazioni locali⁷⁵⁹. «In tal modo lo Stato» - sottolinea Catanzaro - «ha assunto in proprio le funzioni che erano tipiche dei mafiosi come brokers. I nuovi mediatori si sono fatti parte attiva nel promuovere un certo tipo di sviluppo della società meridionale e siciliana, facendo sì che nei suoi confronti fluissero le risorse pubbliche. La realizzazione di questa politica di intervento richiese, e al contempo comportò, un cambiamento nelle funzioni di mediazione. Da una parte cambiano i soggetti sociali che esercitano la mediazione; dai notabili e dai patroni tradizionali si passa ai brokers di partito che riescono ad avere

⁷⁵⁸ Si vedano TERESI, Francesco, «Pubblica amministrazione e mafia», in *Segno*, n. 4, aprile 1983, e ID., «Aspetti più rilevanti della specialità dell'autonomia siciliana», in *Soggetti, Istituzioni, Potere*, Palermo, 1985.

⁷⁵⁹ CATANZARO, Raimondo, «La mafia come fenomeno di ibridazione sociale. Proposta di un modello», in *Italia contemporanea*, n. 156, settembre 1984.

accesso ai luoghi in cui si decide l'erogazione delle risorse verso la periferia. Cambia il tipo di risorse: dalle risorse di proprietà del notabile tradizionale si passa alle risorse pubbliche alle quali il mediatore accede. Infine cambia il contenuto della mediazione: dalla mediazione rispetto alle funzioni repressive dello Stato si passa a stimolare l'intervento pubblico. Di conseguenza il nuovo broker è costretto ad assumere un ruolo attivo di promozione del cambiamento. L'introduzione di risorse pubbliche nel sistema economico costituisce un impulso enorme alla formazione di una categoria di mediatore. Ma perché la mediazione possa essere efficace nel nuovo quadro della promozione pubblica delle attività economiche è necessario che si basi su istituzioni che servano come una sorta di azienda di credito politico a garantire continuità e stabilità nello svolgimento di tali funzioni e che garantiscano, tramite contratti privilegiati con enti governativi, il costante successo delle attività di mediazione. E sono proprio queste esigenze che danno luogo al formarsi di istituzioni specializzate nelle funzioni di mediazione all'interno delle quali i singoli mediatori agiscono nelle vesti di agenti o concessionari della intermediazione»⁷⁶⁰. «L'assunzione di compiti assistenziali da parte dello Stato nel Mezzogiorno e in Sicilia dà luogo ad un passaggio dalle forme tradizionali di clientelismo al moderno *mass-patronage* gestito dal partito democristiano e dalle sue organizzazioni collaterali. Una delle conseguenze più rilevanti di questa trasformazione è la compenetrazione tra apparati pubblici e partito al potere. In particolare le assunzioni negli organismi dell'Amministrazione pubblica regionale e locale, e negli enti di sviluppo e di programmazione economica, avvennero nella maggior parte dei casi senza le garanzie del concorso pubblico, favorendo ogni tipo di pressioni clientelari e lasciando nelle mani dei funzionari, spesso senza competenze e inclini all'uso particolaristico e discriminatorio dei poteri loro affidati, la gestione delle politiche redistributive e di promozione dello sviluppo economico. In misura più massiccia che in periodi precedenti a partire dagli anni Cinquanta il sorgere di gruppi e di iniziative imprenditoriali in Sicilia non avvenne quindi sulla base del funzionamento selettivo del libero mercato, ma in seguito ad una cospicua politica di finanziamenti pubblici. Lo Stato e la Regione promossero una politica economica rivolta alla creazione di infrastrutture e allo sviluppo delle opere pubbliche e dell'edilizia. Le nascenti iniziative imprenditoriali vennero stimulate attraverso la

⁷⁶⁰ TERESI, Francesco, COSTANTINI, Salvatore, PORTELLI, Ignazio, *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, cit., pp. 43-44.

concessione di rilevanti agevolazioni creditizie e di contributi a fondo perduto alle aziende che si insediarono nel territorio siciliano. Gli effetti di questa politica furono tali da creare un ceto imprenditoriale fortemente legato da rapporti di scambio politico-clientelare con il sistema dei partiti e con il sistema politico-amministrativo»⁷⁶¹ ed è in questo contesto che si rafforza uno stato di dipendenza dell'amministrazione regionale dalla politica. Ciò provocherà l'apertura ad una sempre maggiore discrezionalità nell'operato del personale, in una condizione di scarsa professionalità che porterà ad un indebolimento dell'apparato stesso. Ecco che allora le istituzioni regionali tentarono, attraverso un complesso di leggi speciali e microinterventi normativi di rendere funzionale un apparato amministrativo resosi difficilmente governabile; tra la seconda e la sesta legislatura vennero così approvate 71 leggi di cui 43 di iniziativa governativa su un complesso di 378 disegni di legge presentati, che si aggiungevano ai 50 DPR ratificati nel corso della prima legislatura, per un totale 120 provvedimenti che configurano per l'amministrazione regionale quello che Ferraresi ha definito un corpus di «diritto speciale»⁷⁶². Il sistema amministrativo regionale si trovò così ad essere caratterizzato da un'estrema «pesantezza normativa e procedurale» e da una cronica lentezza che gravò sulle esigenze socio-economiche che la Sicilia, attraverso «occultamenti, tempi di svolgimento delle pratiche estremamente lunghi, resistenze», pagò al prezzo di un persistere di arretratezza e conservazione delle condizioni peggiori per la popolazione⁷⁶³. Con la legge 23 marzo 1971, n. 7 si pervenne all'approvazione del nuovo «Ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione regionale»; questo se da un lato presentava una certa organicità e molti elementi innovativi rispetto al panorama amministrativo nazionale, allo stesso tempo puntava a mantenere gli effetti di ogni riforma entro il recinto dell'apparato burocratico regionale, introducendo pur apprezzabili novità in termini di maggior efficienza amministrativa e di razionalizzazione delle procedure e della spesa, senza però alcuna considerazione e alcun collegamento alle esigenze e agli input economico-sociali provenienti dall'esterno, perseguendo un sistema di rapporti con i soggetti sia pubblici che privati che era ancora quello immaginato e attuato all'inizio degli anni Cinquanta, nonostante la realtà regionale, nazionale e internazionale nel frattempo fosse profondamente

⁷⁶¹ Ivi, pp. 45-46.

⁷⁶² FERRARESI, Francesco, *Burocrazia e politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980.

⁷⁶³ FAZIO, Giuseppe, GIALLOMBARDO, Giorgio, POLLICINO, Filippo, *La burocrazia nella Regione siciliana*, in AA. VV., *La burocrazia nelle Regioni a Statuto speciale*, Milano, ISAP, 1969.

cambiata⁷⁶⁴. La legge di fatto non fu applicata e nuovo e vecchio ordinamento amministrativo si trovarono a coesistere, mentre i regolamenti attuativi di fatto non furono mai approvati, fino alla legge regionale n. 145 del 1980, che di fatto denunciava la fine di ogni tentativo riformatore e anzi sanciva una sostanziale accettazione dello status quo del sistema amministrativo regionale, mentre si approfondiva ancor più la diffidenza e il distacco dei cittadini nei confronti dell'apparato burocratico, in un contesto di sempre maggiore interdipendenza tra personale pubblico regionale e centri di interesse⁷⁶⁵. Nel corso degli anni la Corte dei Conti ha rilevato e denunciato tutte le inefficienze del sistema amministrativo della Regione; emblematica in tal senso l'analisi condotta dai giudici della stessa Corte alla fine del 1984 quando, anche suscitando un certo scalpore denunciò la mancanza di 2.500 milioni di lire spesi e non rendicontati dalle strutture burocratiche regionali: «l'argomento offre lo spunto per segnalare la pressoché totale assenza dell'espletamento dei controlli interni, non solo di verifica dei risultati ma addirittura di mero riscontro sull'effettiva utilizzazione delle somme accreditate a funzionari delegati. Lo dimostra il clamoroso dato dei milioni di lire in atto non rendicontati [...]. Un settore che suscita inquietudini è quello dei trasporti sia con specifico riguardo all'AST (32,7 miliardi di disavanzo) alla quale per effetto di una irrazionale normativa si elargisce il contributo regionale in relazione alle risultanze di consuntivo, criterio non certo finalizzato ad incoraggiare il rigore gestionale, sia più in generale con riguardo alla dinamica di spesa che nel 1981 ha registrato un incremento del 271,5% (da 68,6 a 255 miliardi), spese in massima parte destinate a interventi di parte corrente»; e ancora: «il comparto della formazione professionale ha registrato un onere finanziario di 80 miliardi, non confortato da risultati posto che, come è accaduto di rilevare, l'attività formativa in Sicilia è funzionalizzata prevalentemente a garantire il posto di lavoro ai dipendenti degli Enti di formazione di matrice sindacale. Obbligato infine è il riferimento alle partecipazioni regionali, in ordine alle quali la Corte ritiene di astenersi dal ripetere le solite lamentazioni sullo sperpero di pubblico denaro e dal reiterare i soliti auspici che si proceda senza ulteriori remore alla riforma del sistema. È sufficiente rilevare che la perdita di esercizio dell'Ente Minerario Siciliano è di 44,8 miliardi (cui vanno sommati altri 32,9 miliardi del settore zolfifero), e che quella dell'Ente Siciliano di Promozione

⁷⁶⁴ TERESI, Francesco, COSTANTINI, Salvatore, PORTELLI, Ignazio, *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, cit., pp. 47-48.

⁷⁶⁵ Ivi, pp. 49-50.

Industriale è di 85 miliardi, con un incremento del 30% rispetto al precedente esercizio. Non senza aggiungere che il gruppo ESPI espone un indebitamento verso terzi di 115 miliardi». La conclusione della Corte era quanto mai chiara: «emerge l'esigenza di compiere ogni sforzo per conseguire il duplice obiettivo di riqualificare gli interventi anche in relazione al prevedibile scenario di una riduzione delle risorse disponibili e di accelerare il ritmo di erogazione della spesa nella considerazione che la rilevata lentezza dell'azione amministrativa regionale oltre a determinare maggiori oneri finanziari e costi sociali equivale nel caso di provvedimenti anticongiunturali al fallimento dell'obiettivo. Ma se è facile convenire su queste prospettazioni non può sottacersi che il conseguimento degli enunciati obiettivi dovrà passare attraverso la soluzione di non pochi e non facili problemi. Già il solo tentativo di elevare il livello di efficienza dell'apparato siciliano impone lo scioglimento di numerosissimi nodi, essendo quest'obiettivo la risultante finale di un insieme integrato di fattori quali: una nuova politica del personale basata su incentivi motivazionali, l'attivazione di strumenti di aggiornamento professionale, l'intensificazione dell'esercizio delle funzioni di alta amministrazione e controllo, il rispetto dei canoni di tecnica legislativa per assicurare l'intelligibilità del dettato normativo, la revisione delle procedure e, non ultimo, il varo di quella riforma amministrativa che anche nel programma del nuovo governo continua a rivestire carattere prioritario»⁷⁶⁶. Sono questi i dati allarmanti quanto innegabili di un sostanziale stato di «disamministrazione regionale» nel quale versava ancora all'inizio degli anni Ottanta la burocrazia siciliana; la conseguenza diretta, e che ai fini della nostra analisi più conta, è la constatazione dell'assoluta mancanza di interazione tra i singoli rami dell'amministrazione e tra questi e gli altri soggetti pubblici (enti economici, aziende e società pubbliche), tanto da poter parlare perfino di «una sistematica e metodica assenza di collaborazione e di scambio di informazioni», cosicché l'insieme di dati, documenti, atti e studi saranno noti solo a coloro che li hanno elaborati, redatti, approvati ma non diventeranno mai «un patrimonio comune dell'Amministrazione». Facile dedurre come, esclusa ogni forma di interazione e di collaborazione all'interno dell'apparato regionale, risultasse a dir poco arduo ogni tentativo di coordinamento di interventi con soggetti, sia pubblici che privati,

⁷⁶⁶ Cfr. Relazione della Corte dei Conti per il 1984.

esterni all'amministrazione stessa⁷⁶⁷. Si realizzò quindi una forma di disamministrazione che è andata ben oltre le analisi della Corte dei Conti e che ha implicato la mancanza di qualsiasi forma di controllo e vigilanza sul funzionamento del sistema, con in più una duplice rimozione: «l'offuscamento della responsabilità politica» da un lato, e «la perdita della responsabilità amministrativo-decisionale» dall'altro lato, sommate ad una fitta rete di filtri, e di sistemi auto protettivi basati su una totale autoreferenzialità dell'apparato nel suo insieme. Se teniamo in conto la definizione dell'Amministrazione in generale come «sistema che produce decisioni vincolanti» e di amministrazioni pubbliche come «sistemi che producono decisioni vincolanti per l'intera società», mentre la politica «produce e consolida globalmente risorse utilizzabili assicurando un potenziale di decisioni ancora indeterminato», l'amministrazione dovrebbe operare decisioni corrette sulla base di scopi prestabiliti; rispetto a questo schema che valorizza l'efficienza del rapporto amministrazione-ambiente, la specialità siciliana ha presentato avanzate forme «di reciproca invadenza nei rispettivi ambiti decisionali tra politica e amministrazione» con l'effetto di uno smarrimento della specificità dei rispettivi ruoli e della «ibridazione» delle funzioni e delle competenze dei due ambiti, con un condizionamento dell'apparato burocratico sulle decisioni politiche e viceversa delle istituzioni politiche sull'amministrazione con l'approvazione di continue leggi-provvedimento, il risultato è stato una costante eccezionalità disfunzionale⁷⁶⁸. La mancanza di un adeguato progetto di riqualificazione e ammodernamento del sistema amministrativo regionale emerse anche da uno degli ultimi provvedimenti legislativi: la legge 9 ottobre 1985, n. 41 recante «nuove norme per il personale dell'amministrazione regionale»; anche in questo caso il dibattito parlamentare aveva mostrato la mancanza di un approfondimento della materia se non, addirittura, sintomi di uno sfrenato clientelismo e nepotismo definiti «di diritto singolare»; sia l'ordinamento che l'organizzazione generale e la formazione del personale o la spesa sembrano modificati in una prospettiva di ottimizzazione dei risultati⁷⁶⁹. Le disfunzioni del sistema amministrativo regionale hanno influenzato molto negativamente i tentativi di mettere in atto una politica di programmazione economica; se da un lato è probabilmente mancata una precisa volontà politica

⁷⁶⁷ TERESI, Francesco, COSTANTINI, Salvatore, PORTELLI, Ignazio, *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, cit., pp. 51-52.

⁷⁶⁸ Ivi, pp. 53-54.

⁷⁶⁹ Ivi, pp. 55-56.

che disegnasse un processo di coordinamento degli interventi di promozione dello sviluppo, specie di quello industriale, è anche vero che quelle poche azioni messe in campo hanno spesso trovato un ostacolo insormontabile nel modello istituzionale adottato dallo Statuto regionale, soprattutto nei rapporti tra Presidente, Giunta di Governo e singoli assessori. L'articolo 20 infatti attribuisce al Presidente e agli assessori regionali sia le funzioni amministrative ed esecutive della Regione sia le funzioni primarie in merito all'indirizzo politico da stabilire, questa indicazione ha però dovuto fare i conti con la quotidiana prassi politica e parlamentare che ha visto negli assessori regionali degli organi esterni all'amministrazione regionale e allo stesso tempo «a capo dei singoli rami dell'amministrazione»⁷⁷⁰. Soprattutto lo Statuto non ha previsto alcuna forma di collegialità o di responsabilità collettiva né tantomeno alcuna forma di connessione, direzione, coordinamento fra le attività dei vari assessorati o fra questi e il Presidente, allo scopo di garantire l'unitarietà dell'azione politica; ne consegue che nel corso del tempo ha assunto sempre maggior forza l'autonomia delle strutture assessoriali e, in riferimento a quanto detto prima, la logica della lottizzazione. Con la legge regionale n. 28 del 1962 il Presidente della Regione fu riconosciuto come «capo del governo» il quale «dirige la politica generale e ne è responsabile», annoverando fra i suoi compiti anche quello di «mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività degli assessori e vigilando sull'attuazione delle delibere della giunta regionale» ma, contemporaneamente, «fu assegnato agli assessori il compito esclusivo di assumere ogni iniziativa diretta ad attuare nel settore di loro competenza l'indirizzo politico ed amministrativo determinato dal governo regionale». L'istituzione dell'Assessorato allo sviluppo economico era, di per sé, sintomo della frammentarietà dell'azione governativa e della concezione stessa della programmazione economica regionale come materia distinta dalle altre; l'istituzione di questo assessorato segnava inequivocabilmente le difficoltà di perseguimento di una politica di programmazione economica coordinata tra i vari rami dell'amministrazione⁷⁷¹. Con la legge n. 1 del 1978 venne riconosciuta la collegialità dell'indirizzo politico in capo alla Giunta e dei compiti di direzione e coordinamento assegnati al Presidente, mentre con la legge n. 16 del 1978 vennero fissate le norme per la programmazione regionale «in un quadro organico

⁷⁷⁰ Ivi, pp. 57-58.

⁷⁷¹ Ivi, pp. 59-60.

e sistematico di sviluppo economico-sociale come strumento prioritario capace di far convergere in una visione unitaria gli obiettivi di politica economica, le conseguenti scelte finanziarie e l'attività politico-amministrativa della Regione»; da questo punto di vista possiamo affermare che, dopo decenni di ambiguità e ritardi, la legge 16/1978 ha rappresentato un concreto tentativo di avvio della politica di programmazione in Sicilia⁷⁷². Tuttavia è bene sottolineare che «la normativa prevista dalla legge n. 16/1978 non vincolava il legislatore regionale per il futuro: dal punto di vista giuridico cioè non si poteva certo ritenere che il legislatore regionale fosse tenuto a mantenere ferma la scelta del piano come strumento dell'intervento regionale nella sfera socio-economica, evitando interventi di carattere settoriale; nello stesso tempo va considerato che neppure l'avvenuta approvazione del piano con legge poteva costituire una garanzia giuridica sufficiente ad evitare che con successivi interventi normativi si attenuasse la portata o si allentasse il significato delle scelte compiute in sede di formazione del piano», cosicché ancora nel 1978 si poteva affermare che «non soltanto la programmazione regionale in Sicilia era ancora tutta da costruire ma che in ogni caso anche allorché si fosse pervenuti alla definizione del piano l'effettiva attuazione sarebbe stata affidata essenzialmente alla capacità di assemblea e giunta regionale di assumere coerentemente e fino in fondo il metodo della programmazione come metodo di governo»⁷⁷³.

⁷⁷² In base ad essa: la programmazione è intesa come programmazione globale, come metodo di governo all'interno del quale operano con pari rilevanza il piano pluriennale, i programmi, la gestione, le verifiche, il riconoscimento agli enti locali di un ruolo consultivo di iniziativa e di proposta nelle procedure di formazione del piano, viene affermata l'unicità dell'organismo di elaborazione degli atti di programmazione (Assemblea, Giunta di governo, Comitato della programmazione). L'organo centrale a composizione politica (il Comitato della programmazione con la partecipazione degli assessori competenti) non solo elabora per la giunta e per la successiva approvazione dell'Assemblea il piano pluriennale ma predispone anche per la giunta ogni altro atto di programmazione settoriale e territoriale e svolge altresì funzioni di proposta e di consulenza sulle iniziative di governo aventi rilevanza strategica ai fini dello sviluppo socio-economico. Siffatta procedura si svolge in stretto collegamento sia con le amministrazioni operative con la presenza degli assessori nel Comitato, sia in rapporto con un apposito organismo tecnico-amministrativo (la Direzione regionale della programmazione) con funzioni di coordinamento e di impulso.

⁷⁷³ BERRETTA, Paolo, MANGIAMELI, Stelio, *Le istituzioni regionali della programmazione*, in AA. VV., *La Sicilia alla svolta degli anni '80*, Milano, Franco Angeli, 1981.

V.3 Autonomia, credito finanziario e sviluppo industriale: gli enti pubblici economici siciliani

La Regione Siciliana nelle prime due legislature ha seguito una precisa linea di politica economica avvalendosi della potestà legislativa concessale dagli articoli 14 e 17 dello Statuto speciale approvato con Regio Decreto Legislativo del 15 maggio 1946 n. 455, e ha emanato un complesso di norme e provvedimenti in favore dello sviluppo industriale che costituivano un unicum del tutto originale nel panorama nazionale e non solo⁷⁷⁴. Dalla terza legislatura in poi la linea di politica economica condotta rilevava i difetti della normativa emanata, e dell'azione svolta fino a quel momento, concernenti soprattutto la limitata portata delle agevolazioni finanziarie, gli ostacoli infrastrutturali e organizzativi non superati, la promozione di aziende che privilegiavano il capitale più che il lavoro, l'assenza di un'adeguata selezione delle iniziative industriali; tutte criticità registrate nei primi anni di attività della Regione che in qualche modo trovarono soluzione con la costituzione della Società Finanziaria Siciliana (SOFIS)⁷⁷⁵. La legge 22 giugno 1950, n. 445 aveva già autorizzato il Ministro del Tesoro, d'intesa col Ministro dell'Industria e del commercio, alla creazione di «un istituto specializzato per la concessione di finanziamenti a medio termine alle medie e piccole industrie, con competenza locale»⁷⁷⁶, poi realizzato in attuazione della stessa con decreto dell'Assessore Regionale alle Finanze del 31 ottobre 1952 n. 714, mentre la successiva legge 11 aprile 1953 n. 298 aveva regolato il funzionamento dell'«Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia» (IRFIS), che si configurava quindi come un ente pubblico a partecipazione maggioritaria della Cassa per il Mezzogiorno⁷⁷⁷. L'istituto poteva

⁷⁷⁴ STAGNO D'ALCONTRES, Ferdinando, «La SOFIS e i problemi dello sviluppo economico della Sicilia», in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffré editore, 1981, p. 555.

⁷⁷⁵ Ivi, p. 556.

⁷⁷⁶ «Salvo le competenze delle sezioni o gestioni di credito alle medie e piccole industrie regolate dal decreto legislativo 15 dicembre 1947, n. 1419».

⁷⁷⁷ Articolo 6: «L'Istituto regionale per il finanziamento alle medie e piccole industrie in Sicilia, costituito ai sensi della legge 22 giugno 1950 n. 445, e in dipendenza, del decreto dell'Assessore per l'industria e per il commercio della Regione Siciliana in data 31 ottobre 1952, numero 86505/1, esercita il credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali al fine di mettere in valore risorse economiche e possibilità di lavoro nel territorio della Sicilia. L'Istituto ha sede in Palermo e durata illimitata» e Articolo 7: «Al fondo di dotazione

vantare un capitale di origine per un ammontare complessivo di oltre 100 miliardi di lire che sarebbero serviti a finanziare con prestiti a media scadenza l'impianto o l'ampliamento di stabilimenti industriali in Sicilia per la messa in valore di risorse economiche e possibilità di lavoro nell'Isola; una netta divisione con la Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia non fu mai del tutto definita ma nella prassi l'Istituto si occupava di finanziare e sostenere le nuove iniziative industriali mentre la Sezione svolgeva il ruolo di sostegno alle imprese industriali già esistenti che necessitavano di ristrutturazioni e ampliamenti⁷⁷⁸. Analogamente la «Società Finanziaria Siciliana», istituita con legge regionale del 5 agosto 1957 n. 51⁷⁷⁹, aveva il compito di «promuovere la partecipazione azionaria della Regione ad imprese industriali il cui fabbisogno di capitali superasse le possibilità private e del libero mercato finanziario», non le era preclusa però la possibilità di occuparsi di questioni inerenti il credito industriale. Si venne così a creare in pochi anni in Sicilia una «triplicità» che non rientrava certamente in una pianificazione programmata di suddivisione delle funzioni e delle competenze riguardanti il finanziamento e la promozione dello sviluppo industriale, quanto piuttosto nell'evoluzione storica della politica economica del primo decennio di vita dell'ente regionale siciliano⁷⁸⁰. L'IRFIS di fatto portò con sé, soprattutto all'inizio, il maggior peso del processo di industrializzazione; l'istituto dal 1954, anno di avvio della sua attività, fino al 1961 riuscì a compiere 563 operazioni di finanziamento per un importo di 124,6 miliardi di lire, di cui 89,9 miliardi per nuovi impianti; il complesso degli investimenti, compreso il capitale privato, ammontava ad oltre 267 miliardi di lire, questi furono in grado di realizzare

dell'Istituto regionale per il finanziamento alle medie e piccole industrie in Sicilia partecipa la Cassa per il Mezzogiorno nella misura di che all'articolo 20».

⁷⁷⁸ Articoli 19 e 20 della legge 11 aprile 1953, n. 298: «La Cassa per il Mezzogiorno, per il miglior raggiungimento delle sue finalità istituzionali in materia di finanziamenti industriali, è autorizzata ad utilizzare i crediti per interessi ad essa trasferiti ai sensi dei commi a) e b) dell'articolo 11 della legge 10 agosto 1950, n. 646, nonché altre somme a dette finalità destinate per decisione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, nella misura che sarà fissata dal Comitato stesso, per partecipare: a) agli aumenti del fondo di dotazione dell'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale e di quello dell'istituto regionale per i finanziamenti alle medie e piccole industrie in Sicilia, nonché alla costituzione e agli aumenti del fondo di dotazione del Credito industriale sardo; b) alla costituzione presso gli istituti predetti dei fondi speciali di cui all'articolo 12» e «la partecipazione della Cassa per il Mezzogiorno ai fondi di dotazione di che alla lettera a) dell'articolo precedente ed ai loro aumenti, è fissata per ciascun istituto nella misura del 40 per cento. Le somme che la Cassa per il Mezzogiorno destinerà alle finalità di cui alle lettere a) e b) dell'articolo precedente dovranno essere sempre ragguagliate alle seguenti proporzioni, ai sensi della legge 9 maggio 1950, n. 261: Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale, 61 per cento; Istituto regionale per i finanziamenti alle medie e piccole industrie in Sicilia, 29 per cento; Credito industriale sardo, 10 per cento; in esse comprese sia la partecipazione ai fondi di dotazione sia la costituzione dei fondi speciali».

⁷⁷⁹ «Provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale» in G.U.R.S. 6 agosto 1957, n. 43.

⁷⁸⁰ VÖCHTING, Friedrich, *L'industrializzazione della Sicilia*, Palermo, Tip. Pezzino, 1963, p. 87.

un'occupazione stabile di 35.486 addetti di cui 24.325 di nuovi occupati⁷⁸¹. L'attività dell'IRFIS seguì sostanzialmente «la linea generale della congiuntura economica», dopo una costante e graduale crescita fino al 1958, dal 1959 in poi i finanziamenti subirono un pensate contraccolpo e da quasi 20 miliardi di lire diminuirono a circa 9,4, con un crollo degli investimenti soprattutto nel comparto chimico e degli idrocarburi, dove calarono da 16,8 a 1,7 miliardi, contestualmente andava ad incrementarsi la richiesta di prestiti in settori come l'agroalimentare o quello delle attività manifatturiere⁷⁸². Dal 1960 i finanziamenti tornarono a salire a 31,4 miliardi di lire con una vigorosa ripresa dell'industria chimica, con un impiego di settore di circa 21,3 miliardi; rimase alto il livello degli investimenti nel settore dei materiali da costruzione, specie il cemento. Sono in effetti gli anni nei quali la Sicilia da regione importatrice di cemento diventa una delle maggiori produttrici ed esportatrici del paese, grazie soprattutto alla meccanizzazione delle industrie del comparto e all'ammodernamento degli stabilimenti. L'attività della Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia invece si esplicò essenzialmente con un ammontare di 46 miliardi di lire di finanziamenti a fronte di investimenti per un ammontare complessivo di 65 miliardi, che hanno interessato 1500 iniziative riguardanti piccole e medie imprese con 13000 nuovi posti di lavoro, ma «l'esiguità dell'importo medio, di circa 5 milioni, utile alla creazione di un nuovo posto di lavoro, e soprattutto la tenuità del credito medio di 30 milioni concesso alle singole imprese mise in evidenza lo scopo principale del prestito, che la Banca persegue: la trasformazione e l'ampliamento di industrie già esistenti, il rinnovamento dei macchinari, e anche l'importante erogazione del credito d'esercizio». La SOFIS, sorta su iniziativa e proposta di Domenico La Cavera, doveva avere la forma di società a carattere eminentemente commerciale ed era autorizzata, in base al suo statuto a «compiere qualsiasi operazione mobiliare e immobiliare diretta al raggiungimento dello scopo sociale che consisteva nel promuovere anche in concorso con Enti pubblici, lo sviluppo ed il potenziamento industriale nell'ambito della Regione Siciliana»: prevalse quindi l'intendimento di farne una struttura finanziaria sul modello *dell'investment trust*, anche se

⁷⁸¹ Una percentuale di fondi stanziati dall'IRFIS in stabilimenti nuovi superiore a quella utilizzata dalle operazioni relative degli Istituti affini: l'IRFIS ha cercato di concentrare i propri interventi secondo indirizzi operativi che tengono conto delle particolari possibilità siciliane nel campo dello sfruttamento degli idrocarburi e dei sali aloidi.

⁷⁸² VÖCHTING, Friedrich, *L'industrializzazione della Sicilia*, cit., p. 88.

diversa⁷⁸³, su indicazione soprattutto delle forze sociali e industriali, le quali ritenevano opportuna la creazione di un unico organismo pubblico finalizzato agli scopi indicati; le finalità abbozzate dall'allora Presidente regionale Franco Restivo e approvate in commissione Industria dell'Assemblea Regionale prevedevano quindi un intervento diretto dell'Amministrazione regionale nella costituzione della Società, lo sganciamento della Società dall'IRFIS, la partecipazione dei privati al capitale in misura massima del 49%, la garanzia regionale per il rimborso del capitale e per la corresponsione degli interessi delle obbligazioni emesse dalla Società finanziaria⁷⁸⁴. Dopo diversi passaggi parlamentari che avevano visto la bocciatura della prima versione del provvedimento con la successiva modifica del testo ad opera del Governo Alessi nel corso del 1955, e con il rafforzamento del carattere privato della Società, il progetto trovò una ulteriore emendazione con il Governo La Loggia a partire dal gennaio del 1957, per poi pervenire ad approvazione definitiva nel luglio del 1957⁷⁸⁵. La società, che aveva un capitale di 17,8 miliardi, in gran parte forniti dalla Regione, era rivolta alla partecipazione al capitale azionario di stabilimenti impegnati nell'estrazione e nella lavorazione di materie prime presenti sul territorio, principalmente petrolio e metano, ma anche le altre imprese tecnicamente attrezzate rientravano nella sua sfera di competenza; la partecipazione delle singole società non doveva superare il 25% del relativo capitale sociale ma, «tale limite non si applicava quando la SOFIS operava in concorso con Enti pubblici, nonché quando si trattava di

⁷⁸³ Nel corso dei dibattiti all'Assemblea regionale siciliana fu messo in evidenza come «tali organismi finanziari rappresentassero nella vita economica moderna il sistema di sfruttamento migliore per il reperimento dei risparmi ed il contemporaneo afflusso di essi verso gli investimenti industriali assolvendo così alla funzione della migliore produttività di capitale». Tre tesi principali avanzano ipotesi sulla natura della Società: la prima che vedeva nell'interesse pubblico e nei poteri di indirizzo regionale i caratteri fondamentali seppur all'interno di un regime di società per azioni, definendola dunque come società pubblica, la seconda concede il maggior peso alle quote azionarie detenute dai soggetti e dunque assegna alla Società un carattere essenzialmente pubblicistico derivante dalla quota maggioritaria di azioni detenute dalla Regione Siciliana, la terza infine la considera una società privata in quanto struttura, funzioni, fini strumentali sono essenzialmente privati.

⁷⁸⁴ STAGNO D'ALCONTRES, Ferdinando, «La SOFIS e i problemi dello sviluppo economico della Sicilia», cit., p. 557.

⁷⁸⁵ L'articolo 16 della legge istitutiva assegnava alla Società lo scopo di promuovere lo sviluppo ed il potenziamento industriale nella Regione essenzialmente attraverso tre direttrici: la costituzione di nuove società, la partecipazione in altre società già costituite o da costituire, la concessione di assistenza finanziaria alle società. La partecipazione della SOFIS in un'azienda poteva quindi considerarsi un valido incentivo ed un potente fattore di promozione industriale sia perché forniva capitale all'azienda senza aggravarne la situazione di bilancio sia perché riduceva il rischio economico della stessa nella misura in cui esso veniva addossato alla Società. Le partecipazioni invece dovevano limitarsi ad un ammontare complessivo del 25% del capitale, tranne che la società non fosse in partecipazioni con altri enti pubblici nonché quando si trattasse di partecipazioni che rientrassero in un piano organico di sviluppo dell'industria in Sicilia. Le società avrebbero però dovuto essere dotate di consistenza patrimoniale e dovevano presentare adeguati presupposti di validità industriale e di sviluppo previa verifica tecnico-economica.

partecipazioni che rientrassero in un piano organico di sviluppo dell'industria siciliana»⁷⁸⁶. L'intento dunque non era semplicemente quello di favorire la partecipazione azionaria della Regione in imprese tramite la società finanziaria da essa direttamente controllata nella prospettiva di avviamento di nuove iniziative industriali, ma che la Regione promuovesse «la creazione di nuovi impianti e, se del caso, a sostituirsi all'iniziativa privata titubante o deficiente per poi invogliarla ad assumere compartecipazioni finanziarie quale condizione affinché l'operatore privato potesse vedersi attribuita la direzione dell'azienda». In aggiunta a ciò la SOFIS poteva emettere obbligazioni con la garanzia della Regione, con la possibilità poi che venissero convertite in azioni dell'impresa debitrice, mezzo attraverso il quale si voleva superare l'ostacolo rappresentato dalla diffidenza dei risparmiatori locali ad investire in simili forme di risparmio. La Società operava anche esercitando la funzione di sostegno finanziario alle società collegate, sostegno che doveva essere integrativo e non sostitutivo rispetto ai consueti canali del credito industriale, e che poteva assumere diverse forme: concedere sovvenzioni, sconti, mutui, concedere anticipazioni sui titoli, dare e prendere a riporto titoli pubblici e privati, concedere avalli, fideiussioni, e costituire cauzioni per conto terzi, assumere l'incarico dell'emissione e del collocamento di azioni e obbligazioni per conto delle società, acquistare e vendere titoli pubblici per conto di terzi e privati. La legge non stabiliva quali rapporti vi dovessero essere tra funzione di partecipazione azionaria e quella di assistenza finanziaria alle società collegate, ma era inteso che fra le due dovesse sussistere un sostanziale equilibrio; emerge da quanto descritto come le finalità che erano assegnate alla Società erano nei fatti tanto ampie e ambiziose quanto ambigue e onerose, l'ente regionale di fatto addossava quasi per intero alla Società il compito di condurre operativamente attraverso il proprio intervento l'intera politica regionale di promozione industriale⁷⁸⁷. La SOFIS, costituita con gli atti del 7 aprile e del 7

⁷⁸⁶ STAGNO D'ALCONTRES, Ferdinando, «La SOFIS e i problemi dello sviluppo economico della Sicilia», cit., p. 558.

⁷⁸⁷ All'amministrazione regionale era non a caso affidata la nomina di almeno la metà dei componenti del Consiglio di Amministrazione, ed in complesso alla Regione e agli enti pubblici o di diritto pubblico in ogni caso la nomina di tre quarti di tali componenti a norma degli articoli 19 e 22 dello Statuto. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione era nominato dalla Regione fra i componenti dello stesso. Tre dei cinque membri e uno dei membri supplenti del Collegio sindacale sono nominati dalla Regione, in particolare quello scelto tra i revisori dei conti a norma dell'articolo 33, del Comitato esecutivo facevano parte 4 membri di cui 2 di nomina regionale. Gli ampi poteri dell'Amministrazione regionale venivano però limitati, solo parzialmente, dagli articoli 16 che stabiliva che le partecipazioni minoritarie erano dirette alle piccole e medie imprese, e 27 che faceva obbligo di preferire le imprese che privilegiano profili economico-sociali come il

maggio 1958, omologati dal Tribunale di Palermo il 6 giugno 1958, iniziò ad operare il 28 luglio dello stesso anno prendendo in consegna le attività del Fondo per partecipazioni azionarie in società industriali, e cessò la sua attività nel febbraio del 1968 quando fu posta in liquidazione con la legge 7 marzo 1967 n. 18⁷⁸⁸. La Società affrontò diverse fasi caratterizzate da momenti e vicende differenti: nella prima, dal 1958 al 1961, il processo di industrializzazione fu affidato essenzialmente ai privati anche se in un quadro di forte incentivazione: le incertezze iniziali di tipo organizzativo resero difficile la piena funzionalità della Società che presto dovette far fronte alle passività derivanti dalle partecipazioni dell'ex Fondo abbandonato dai vecchi investitori, si verificò inoltre la contrastata adozione del Piano Batelle redatto dal Batelle Memorial Institute su commissione del Centro regionale studi e ricerche, la delibera di 38 partecipazioni azionarie per un ammontare complessivo al 1961 di 2 miliardi di lire, e infine un considerevole aumento del capitale sociale passato da 4,7 a 13,8 miliardi. Questo fu l'unico periodo in cui la Società non registrò perdite e, paradossalmente, proprio per questo fu accusata di seguire e non di promuovere l'industrializzazione della Sicilia⁷⁸⁹. La seconda fase, dal 1962 al 1964, fu caratterizzata dall'approvazione della legge 28 dicembre 1961 n. 32 che consentiva partecipazioni maggioritarie anche nelle società private, dall'intensificazione dell'abbandono degli investitori privati delle imprese dell'ex Fondo e la conseguente maggiore partecipazione della SOFIS che raggiunse in media partecipazioni per il 54%, e dal crescente ricorso delle aziende collegate ai finanziamenti SOFIS, dalla ristrutturazione dell'apparato burocratico della Società, dal deciso avvio verso la considerazione del primato della funzione pubblicistica, dal superamento del Piano Batelle e dall'approntamento del cosiddetto Piano dei 30 miliardi, un programma triennale che prevedeva investimenti per il 1962 pari a 29.382 milioni di lire, che nel corso del 1963 arriverà ai 42 miliardi, e ancora dalla delibera di 24 nuove partecipazioni con un ammontare complessivo di 8,7 miliardi di lire, dalla registrazione delle prime perdite di esercizio e dal raggiungimento del capitale sociale a fine periodo di 31,8 miliardi. È questo anche il periodo di maggior slancio operativo e organizzativo della Società e soprattutto di maggior coordinamento con gli enti pubblici economici regionali e nazionali con il tentativo di armonizzazione degli

mantenimento dell'occupazione, dell'utilizzazione di materie prime siciliane, del miglioramento dei redditi da lavoro.

⁷⁸⁸ STAGNO D'ALCONTRES, Ferdinando, «La SOFIS e i problemi dello sviluppo economico della Sicilia», cit., p. 559.

⁷⁸⁹ Ivi, p. 560.

interventi nell'ambito della programmazione economica⁷⁹⁰. Il terzo periodo, dal 1965 al febbraio 1968, sancì, con le considerazioni della Commissione regionale di inchiesta, che «l'attuale assetto della SOFIS non ha consentito il conseguimento dei suoi fini istituzionali, evidenziando, tra l'altro, carenze funzionali e difetti di impostazione», e che «per il raggiungimento di tali fini, anche nel quadro della politica di programmazione, era imprescindibile il collegamento organico e permanente fra le decisioni espresse dal potere politico e la concorrente attività degli organismi economici, in un'armonica e coordinata visione di tutti gli enti operanti nella Regione», l'ulteriore pubblicizzazione della Società con l'avvio della trasformazione in ente pubblico, poi ESPI, ma allo stesso tempo evidenziò la creazione di un clima di incertezza con l'accresciuto numero di partecipazioni maggioritarie e il concepimento di nuovi progetti nei settori minerari e chimico in collaborazione con l'Ente Minerario Siciliano, e le gravi ripercussioni sui conti delle aziende collegate, soprattutto nella fase di trapasso dei poteri all'ESPI. È in questa ultima fase che la situazione della SOFIS diventò particolarmente delicata, soprattutto perché, come si legge nella relazione al bilancio del 1966, si era aggravata «la già difficile situazione finanziaria della società, che ha visto ridotte e menomate le sue capacità operative in una fase delicatissima nella quale, al contrario, era più necessario ed urgente il sostegno della vita e dell'attività delle collegate»⁷⁹¹. Il periodo finale di vita della Società fu convulso e caratterizzato dal passaggio dei poteri al nuovo Ente di promozione industriale e dalla contemporanea delibera di ulteriori 13 partecipazioni in importanti settori⁷⁹², un periodo che ha visto l'accentuazione degli interventi di tipo produttivistico insieme a quelli di carattere sociale e l'assegnazione all'ente di sviluppo economico delle competenze esecutive sulla programmazione, pur in un contesto economico che registrava perdite di esercizio di 5,4 miliardi. Se da un lato la Società ha svolto i compiti istituzionali assegnatele lavorando per la promozione dell'industria, allo stesso tempo è difficile sostenere che essa abbia ottenuto una strutturale industrializzazione della Sicilia, vero è però che in un contesto caratterizzato dalle deficienze organizzative, tecniche, direzionali, dalle scarse attitudini imprenditoriali, e dalla mancanza di capitali, lo sforzo profuso mirava proprio al superamento, seppur graduale, di queste criticità. Le perdite subite dalla SOFIS

⁷⁹⁰ Ivi, p. 561.

⁷⁹¹ Per superare queste difficoltà furono approvate le leggi 30 marzo 1967 n. 28 e 12 aprile 1967 n. 33.

⁷⁹² Cotonificio siciliano, Aeronautica sicula, Gestioni chimiche Arenella, Società anonima laterizi Sicilia, Seaflight.

nel decennio ammontano a 7,3 miliardi, e cioè il 18,2% del capitale sociale; a tal proposito nelle relazioni ai bilanci societari del 1964, 1966, 1967 si affermava che «gli investimenti azionari nelle nuove imprese siciliane da parte della SOFIS hanno comportato rischi di gestione maggiori del previsto per il fatto stesso dell'attenuazione dei convenevoli provvedimenti di compensazione dei costi sociali della prima fase di industrializzazione anche a prescindere dalla sfavorevole congiuntura economica, ora subentrata, e della quale va tenuto debito conto per le sue implicazioni recessive di medio periodo. Gli investimenti finanziari, indicati originariamente nella legge istitutiva della SOFIS in chiave di una sua funzione accessoria se non subordinata, hanno assunto ormai un aspetto di particolare importanza operativa, destinati, come spesso sono, a condizionare la vita stessa di un'azienda appena sorta sul territorio della regione siciliana. E qui influiscono pure circostanze di ordine generale come le difficoltà nell'ottenimento dei finanziamenti, la maggiore complessità di azione che si è verificata tra la SOFIS e altri istituti di credito che, pur operando nel campo dei finanziamenti industriali per la Sicilia, non possono non obbedire ad ispirazioni decisionali più complesse di quelle regionali», e ancora «una superficiale conoscenza delle caratteristiche dell'inserimento di iniziative industriali in zone che ne sono carenti implica che tali iniziative possono trovarsi nella necessità di aggiungere ai costi meramente economici una elevata aliquota di costi sociali, i quali non si risolvono in un dispendio di pubblico denaro ma diventano mezzi necessari di un processo di sviluppo, i cui risultati aziendali vanno valutati globalmente e nel lungo periodo non già in rapporto ai singoli investimenti»⁷⁹³. La SOFIS che aveva iniziato la propria attività con le dieci partecipazioni di minoranza ereditate dal Fondo per un valore di 900 milioni di lire la concluse trasferendo all'ESPI 63 partecipazioni nei settori più svariati, quasi tutte di maggioranza, per un valore di 23,5 miliardi, avendo creato, contestualmente, un apparato industriale, poco ampio ma comunque rilevante per l'economia regionale, e mobilitando in favore dell'industrializzazione un volume di risparmio per almeno 50 miliardi di lire, che plausibilmente in maniera spontanea non si sarebbe mobilitato; particolarmente significativa è la conclusione della relazione al bilancio del 1966 secondo la quale «nel quadro di una più ampia e coordinata collaborazione economico-finanziaria, in campo regionale, sarebbero stati probabilmente diversi gli effetti finali,

⁷⁹³ STAGNO D'ALCONTRES, Ferdinando, «La SOFIS e i problemi dello sviluppo economico della Sicilia», cit., pp. 562-563.

consentendo la realizzazione di cospicue economie ed evitando che una parte del capitale sociale della SOFIS fosse distratta in anticipazioni alle collegate, anziché destinata al proponimento di nuove attività industriali»⁷⁹⁴. Faceva da contraltare al forte impegno della SOFIS la limitata partecipazione delle imprese del Nord e di capitali settentrionali all'industrializzazione della Sicilia, limitata ad alcuni grandi complessi guidati dalla Montecatini, che vantava investimenti nel Mezzogiorno per un ammontare di 550 miliardi di lire, dalla Edison impegnata con la SINCAT e la CELENE per un ammontare di più di 100 miliardi, e da IRI ed ENI⁷⁹⁵. Il capitale estero ebbe un'importanza notevole; esso, come visto, confluì sulle iniziative industriali in Sicilia soprattutto attraverso i prestiti della Banca mondiale (BIRDS) e della Banca Europea per gli Investimenti (BEI): tali fondi ammontavano alla fine del 1961 a 47,9 miliardi, mentre altri fondi di provenienza estera, provenienti da aliquote di prestiti obbligazionari collocati sui mercati svizzero e americano, ammontavano a circa 9,5 miliardi e 13,8 miliardi per quote di controvalore in lire di aiuti gratuiti e prestiti in surplus agricoli assegnati all'Italia dagli Stati Uniti. L'insieme di queste risorse ha permesso di finanziare complessi quali: l'Akragras per la produzione di fertilizzanti promosso dalla Montecatini a Porto Empedocle, le Cementerie Siciliane ad Isola delle Femmine, la Augusta Petrolchimico a Priolo, le Cementerie di Augusta per conto della A.B.C.D. a Ragusa, la Trinacria per la produzione di Sali potassici in provincia di Enna, oltre allo sfruttamento della miniera di Bosco-Stinconee alla costruzione di uno stabilimento per la flottazione e trasformazione della Kainite promosso dalla Montecatini a Serradifalco e Campofranco, e infine due stabilimenti per la produzione di fertilizzanti e derivati chimici promossi dalla SINCAT e dalla CELENE a Priolo; tutti impianti con relative immissioni in organico di personale che hanno richiesto ingenti finanziamenti da parte dell'IRFIS il quale, in ossequio al proprio statuto, preferiva stanziare risorse per le piccole e medie imprese. Complessivamente la Sicilia è così riuscita ad attrarre fino al 1961 investimenti

⁷⁹⁴ Ivi, pp. 564-565.

⁷⁹⁵ Dal 1947 al 1957 si palesò lo sfasamento tra gli sforzi finanziari del Nord e quelli del Sud per l'industrializzazione del Mezzogiorno, se infatti nella prima metà del decennio il capitale di impianto richiesto dalla singola impresa ammontava in media a 100 milioni di lire, e se un terzo circa degli investimenti globali è assorbito dalle industrie nuove, il Sud ne appresta i due terzi mentre il Nord vi contribuisce solo per un terzo, mentre nella seconda parte del decennio il rapporto si inverte, con un costo medio della singola impresa salito a 300 milioni e con l'80% degli investimenti assorbito dagli stabilimenti di nuovo impianto i due terzi del capitale provengono dal Nord e da allora la situazione non è più cambiata, le forze imprenditoriali dell'Italia meridionale non saranno più in grado di tenere il passo con le accresciute esigenze industriali del Mezzogiorno.

stranieri per un ammontare di 15,8 miliardi di lire, che andarono a sostenere soprattutto l'industria mineraria e degli idrocarburi. Anche in merito alla suddivisione per settori non ci è stata una separazione delle competenze fra i vari istituti ed enti finanziatori: la Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia annoverava fra i propri clienti industrie elettriche, impianti chimici, fabbriche tessili, cantieri navali, settori industriali, che ricevevano parimenti finanziamenti anche dall'IRFIS, che a sua volta allargava inoltre il proprio sostegno finanziario anche a settori quali quello alimentare, meccanico, dei materiali da costruzione e dell'industria chimica⁷⁹⁶. Anche i vertici regionali condivisero gli indirizzi finanziari condotti dall'IRFIS, come dimostrato dagli scarsi e tardivi interventi legislativi, assecondando, di fatto, l'operato dell'Istituto e del suo management soprattutto quando la sua azione si orientò non solo verso le piccole e medie industrie ma anche verso la grande impresa⁷⁹⁷. Alla base di questo atteggiamento vi era la consapevolezza che, allo scopo di promuovere l'industrializzazione della Sicilia, sarebbe stata necessaria anche la collaborazione delle grandi imprese settentrionali e, a tal fine, gli stanziamenti sarebbero dovuti essere sicuramente più ingenti. I finanziamenti della SOFIS non risultavano incompatibili con quelli stanziati dall'IRFIS, anzi, non era raro che finissero entrambi a sostenere gli stessi investimenti nell'ambito delle stesse iniziative e, a loro volta comprendevano un'ampia gamma di settori industriali: estrazione nelle cave di marmo, saline, centrali ortofrutticole, fabbriche elettroniche, chimiche, stabilimenti per la produzione di vetro, carta, metalmeccanici, tessili. La SOFIS poteva promuovere di propria iniziativa la costruzione di nuovi impianti, da sola o, come era auspicabile, con la partecipazione di privati. Il dato che bisogna sottolineare è che nel contesto generale di forte crescita dell'economia italiana, proprio la Sicilia dovette registrare in quegli stessi anni un regresso, con grosse difficoltà in diversi stabilimenti; si diffuse allora un certo scetticismo e un forte senso di sfiducia sulle reali possibilità di riscatto economico e sociale dell'isola, tanto da far parlare di una «avventurosa politica» di promozione industriale, anche se, è evidente che tali fenomeni non erano imputabili all'inadeguatezza dell'offerta di capitali o all'efficienza nell'erogazione dei crediti da parte degli istituti, quanto nella diffusa e profonda ritrosia del ceto imprenditoriale locale nell'avviare nuove iniziative

⁷⁹⁶ L'insieme di questi settori copriva il 68% dei crediti erogati dall'Istituto.

⁷⁹⁷ VÖCHTING, Friedrich, *L'industrializzazione della Sicilia*, cit., pp. 90-92.

industriali in un contesto di investimenti non sicuri⁷⁹⁸. Tale atteggiamento non solo rese più fragile l'intera economia isolana che doveva sostentarsi quasi esclusivamente sui finanziamenti provenienti dall'esterno, ma in più ebbe l'effetto di contribuire alla costruzione di un sistema artificiale di sussistenza del sistema industriale quasi esclusivamente finanziato dai poteri pubblici e per il quale si impegnarono anche IRI ed ENI, portando così il livello di interferenza del pubblico sull'economia a livelli mai raggiunti prima⁷⁹⁹. Allo stesso tempo si affermò una «vocazione trascendente» delle istituzioni pubbliche a guidare l'azione dell'imprenditore nelle scelte di politica industriale da perseguire, con una condotta del ceto politico tendente a condizionare, e spesso a indirizzare, le scelte di politica industriale delle singole imprese⁸⁰⁰. Pasquale Saraceno, nella sua relazione al Presidente del Consiglio sullo schema Vanoni ebbe modo di sottolineare come «l'alternativa tra investimenti per l'aumento della produttività da un canto, e a favore della moltiplicazione dei posti di lavoro dall'altro, si era risolta a favore della produttività e cioè con riguardo più dell'aspetto economico che di quello sociale»⁸⁰¹, analogamente, nell'articolo apparso su «Mondo economico», l'allora direttore generale dell'IRFIS Dominici sottolineò come lo scopo primario di un istituto di credito all'industria fosse innanzitutto «quello di mettere in piedi industrie competitive e quindi in grado di aggredire il mercato» e ribadì «la compatibilità, seppur difficile, dell'obiettivo del massimo di produttività con quello della piena occupazione»⁸⁰². Ad ogni modo, ai fini del nostro discorso, è importante rilevare come l'IRFIS mostrò sempre una buona propensione al credito finalizzato alla massimizzazione dei livelli occupazionali, affidando, spesso e volentieri, premi alle imprese che potevano vantare di avere incrementata l'occupazione senza con ciò abdicare ai principi della più alta produttività. Chiaro che gli istituti di credito all'industria non potevano erogare il credito in base criteri di semplice assistenzialismo, in evidente contrasto con i principi di razionalità economica, né si possono addossare alle imprese oneri sociali che le stimolino a preferire «combinazioni produttive nelle quali l'impiego di mezzi e attrezzature agiscano a discapito dell'occupazione». Indubbiamente la politica di promozione del credito agevolato all'industria ha avuto dei vantaggi e degli effetti

⁷⁹⁸ Gli analisti e commentatori dell'epoca erano soliti associare a questo atteggiamento poco costruttivo la mancanza della cosiddetta «infrastruttura politica» rassicurante.

⁷⁹⁹ VÖCHTING, Friedrich, *L'industrializzazione della Sicilia*, cit., pp. 93-95.

⁸⁰⁰ Ivi, pp. 96-99.

⁸⁰¹ «Riconsiderazione dello schema Vanoni nel quinto anno della sua presentazione», Roma, 1959.

⁸⁰² «Mondo economico» n. 29 del 18 luglio 1959.

positivi; l'aumento del numero degli occupati nel Mezzogiorno durante gli anni 1954-1959 fu del 16% mentre l'aumento della produttività industriale raggiunse il 67% e, infatti, in questo arco di tempo il tipo di sviluppo prodotto fu strutturale e duraturo, quel che è mancato è il successivo razionale e organico sostegno che andasse al di là dell'avvio delle singole iniziative industriali. A ragione, osserva Friedrich Vöchting, «alle imprese di una certa ampiezza, che si avvalgono degli ultimi ritrovati della tecnica» si sarebbero dovute aggregare «una miriade di piccole iniziative integrative ed ausiliarie nei più svariati campi», ovvero un indotto fatto di piccole e medie imprese che avrebbero dovuto utilizzare l'input proveniente dai grandi complessi industriali finanziati e promossi dai pubblici poteri per poi favorire lo sviluppo e dunque il rilancio economico e sociale del territorio, in questo scarto economico e nel mancato riscontro di questa promessa risiede in larga parte il fallimento dell'azione svolta dalle istituzioni e dalla politica di concerto con le forze sociali e i privati⁸⁰³. La rivista «Nuovo Mezzogiorno» negli stessi anni affrontò il problema del credito di esercizio considerato da molti economisti una delle cause delle difficoltà incontrate dalle imprese nel Mezzogiorno; in tal senso «le possibilità previste dalla legge nazionale 30 luglio 1959 n. 623 e dalla legge siciliana 5 agosto 1957, n. 51, di concedere prestiti anche per la costituzione di scorte aziendali alle medesime condizioni di favore di cui godono i finanziamenti d'impianto, ha risolto, se non del tutto, certamente in larga parte il problema di fondo». In particolare sempre Vöchting ebbe modo di sottolineare come «il ricorso al credito ordinario da parte delle imprese viene così a rientrare negli schemi delle più classiche operazioni attive bancarie che non richiedono l'apprestamento di quelle stesse garanzie delle quali invece il credito a medio termine agevolato non può fare a meno, e non per paura di perdere, ma per vincolare tutte le energie dell'imprenditore al successo dell'iniziativa e per salvaguardare l'impresa finanziata dai fenomeni extra aziendali che causano più cadute di quanto generalmente si creda». In quest'ottica non sarebbe quindi al problema del credito di esercizio o a quello delle garanzie che si sarebbero dovute imputare le difficoltà di insediamento delle attività industriali e del conseguimento di adeguati risultati economici: le cause, che trovarono spesso spazio nelle relazioni analitiche periodiche dell'IRFIS, andavano ricercate nella «lentezza nell'approntamento del capitale fisso sociale», nell'eccessivo costo dei terreni e dei trasporti, nell'elevato costo dell'energia

⁸⁰³ VÖCHTING, Friedrich, *L'industrializzazione della Sicilia*, cit., pp. 100-101.

elettrica e dell'acqua e infine nella mancanza di un personale, sia lavoratore che dirigenziale, con adeguate capacità in compiti direttivi ed esecutivi⁸⁰⁴. Nello stesso contesto si inserì il dibattito sulla parallela costituzione dell'Ente Minerario Siciliano (EMS), in origine visto da molti come un doppione della SOFIS nonostante l'ente fosse stato concepito come una società finanziaria a partecipazione pubblica maggioritaria. L'esigenza della generale riorganizzazione di tutto il settore minerario in Sicilia si poneva alla base del costituendo ente che infatti nacque proprio per «unificare tutta la gestione delle miniere di zolfo e, una volta unificata, per procedere ad un complessivo processo di ammodernamento del settore attuando la verticalizzazione e creando impianti unici». Nessuno allora aveva avanzato dubbi sull'utilità dell'iniziativa; come riportato nella relazione alla proposta di legge istitutiva, si avvertiva la necessità di avere «una fabbrica non gestita dai gruppi monopolistici ma che si muovesse sul piano pubblico e fosse manovrata dal pubblico». Alla base di tale volontà politica vi era soprattutto il perseguimento di due obiettivi: da un lato quello di «sottrarre potere alla SOFIS» in modo da garantire una maggiore suddivisione delle competenze e delle responsabilità, e dall'altro lato la «penalizzazione degli industriali privati che avevano ricevuto sovvenzioni, aiuti, e contributi a fondo perduto ma che si erano poi mostrati parassitari». Lo stesso Francesco Renda condivise questa interpretazione sulla nascita dell'EMS, sostenendo che si avvertiva «tutta la necessità di sottrarre ai gruppi monopolistici lo sfruttamento delle fonti energetiche e nello stesso tempo di rivedere la politica finanziaria della Regione, impegnata a profondere miliardi per le aziende in crisi»⁸⁰⁵.

Volendo ora svolgere un'analisi critica retrospettiva delle vicende e del percorso della politica industriale regionale esaminata, bisogna innanzitutto ricordare che la legge regionale 5 agosto 1957 n. 51 era stata attesa allora come pochi altri provvedimenti, in ambito regionale e non solo, sia in ambiente politico ed economico che sindacale e rappresentava il risultato delle opinioni di un establishment che all'epoca avvertiva tutta la necessità di intercettare un rilancio economico che aveva preso avvio e che adesso doveva essere rafforzato e sostenuto⁸⁰⁶. Il primo problema che la legge metteva in evidenza e tentava di risolvere era un problema di metodo; si prospettava una gamma di interventi che,

⁸⁰⁴ Ivi, pp. 102-104.

⁸⁰⁵ RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit., pp. 467-468.

⁸⁰⁶ REGIONE SICILIANA, *Provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale*, in PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA, *Servizio informazioni*, Palermo, 1957.

dati quei fattori economici e considerata quella fase congiunturale, si riteneva potessero essere i più idonei alla promozione dello sviluppo industriale: fra cui esenzioni da dazi, crediti a condizioni agevolate, riduzioni tariffarie per trasporti ed energia; quel di fondamentale che si attuava era però, e soprattutto, una «rivoluzionaria convergenza dell'iniziativa pubblica con quella privata» che, in effetti, ha svolto un ruolo sul piano dell'accelerazione degli investimenti per lo sviluppo industriale⁸⁰⁷. Senza dubbio gli investimenti pubblici miranti alla realizzazione delle nuove opere e gli investimenti privati che hanno favorito la creazione di nuove fonti di produzione «hanno concorso al miglioramento dell'ambiente economico nel quale, col progressivo incremento dell'occupazione, del reddito e della domanda di mercato, si è venuta ampliando la sfera delle attività economicamente plausibili e si sono pertanto offerte agli operatori più varie e numerose opportunità di azione». L'obiettivo finale del provvedimento era dunque quello di «colmare le gravi lacune dell'apparato produttivo, costituenti in passato un fattore limitativo dello sviluppo economico generale, e che le importanti risorse naturali scoperte venissero valorizzate a vantaggio di tutta l'economia regionale». L'idea di quegli anni, in base alla quale un ciclo economico stava per terminare e un altro ciclo di crescita stava per avviarsi, risulta, con i dati oggi a disposizione, inesatta, non solo perché non si mantenne un livello di accrescimento annuo come da previsioni formulate, ma anche perché risulta difficilmente definibile una separazione netta tra i due periodi di evoluzione dell'economia siciliana che si volevano analizzare in blocchi distinti, mentre negli stessi anni è più facilmente rintracciabile una divaricazione delle dinamiche economiche tra Mezzogiorno continentale e Sicilia che sicuramente ha tra le sue motivazioni anche i diversi provvedimenti di promozione dello sviluppo industriale che la Regione Siciliana aveva cominciato ad emanare già dal 1947⁸⁰⁸. Di sicuro la legge 51/1957 non ha determinato una svolta nelle politiche di promozione industriale della Regione, le quali, infatti avevano trovato fondamento e attuazione già con i provvedimenti approvati nella prima legislatura regionale; anzi, per certi versi essa formalizza e definisce meglio le tendenze di politica economica già avviate almeno da un decennio dalla Regione, le agevolazioni fiscali, il credito a medio termine, e tantomeno le partecipazioni

⁸⁰⁷ BIGNARDI, Francesco, *Nota introduttiva al testo della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981, p. 331.

⁸⁰⁸ Ivi, p. 332.

azionarie in imprese sono novità assolute della politica economica regionale, eppure bisogna evidenziare che mai prima di allora un soggetto pubblico aveva redatto in maniera così precisa e determinata una linea di politica che andava in questa direzione. Come ebbe modo di ricordare Francesco Bignardi «la legge n. 51 non contemplava istanze di ingerenza pubblica diretta in economia, limitatrici della libertà d'azione del privato», ovviamente non escludeva nemmeno che l'operatore pubblico potesse dare «un suo contributo diretto all'industrializzazione della Sicilia: anzi lo contemplava» e aggiungeva che «è giusto che questo si realizzi per un'esigenza di giustizia perequativa interregionale che ha dato vita ad una esplicita norma di legge, ma» - sottolineava - «il fatto che pur prevedendo l'appoggio ad iniziative pubbliche in alcuni settori di base, la legge mirasse soprattutto ad attivare investimenti privati, riconferma la validità di un principio che ha ispirato tutta la legislazione regionale: e cioè che lo sviluppo dell'economia siciliana dovesse svolgersi come una reazione chimica in cui investimenti e provvidenze dell'operatore pubblico fungono da catalizzatori per accelerare la combinazione di reagenti essenzialmente privati»⁸⁰⁹. Di sicuro il provvedimento si inseriva in un quadro legislativo regionale di promozione industriale già maturo e avviato, e con la contestuale emanazione di analoghi provvedimenti a livello nazionale, sarebbe stato in tal senso auspicabile che gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno e degli enti e dalle aziende collegati, in particolare quelli previsti dalla menzionata legge 29 luglio 1957 n. 634, fossero sottoposti ad un controllo congiunto e coordinato del Ministero delle Partecipazioni statali e degli Assessorati regionali competenti, «l'armonizzazione dei provvedimenti regionali con questa legge nazionale che prolunga, estende e potenzia l'attività della Cassa per il Mezzogiorno, è stata realizzata anche in un senso più stretto: e principalmente nel senso di riservare alla Cassa determinati interventi che erano stati previsti in precedenti formulazioni del disegno di legge regionale. Trattasi dei contributi perequativi in quanto volti a compensare il maggior costo che gli operatori incontrano localizzando impianti industriali in aree arretrate anziché in regioni progredite». «Alleggerita dal peso di questi interventi» - concludeva Bignardi - «la Regione avrebbe potuto accrescere il volume dei mezzi destinati all'applicazione di altre agevolazioni, che in molti casi i beneficiari potranno utilmente cumulare con i suddetti contributi d'impianto». Non a caso fra le principali agevolazioni della legge n. 51 ebbero un posto di rilievo le misure tese

⁸⁰⁹ Ivi, pp. 333-334.

ad «accrescere la possibilità di finanziamento delle iniziative industriali rispondenti a determinati requisiti, sia per i fabbisogni d'impianto che per quelli di esercizio⁸¹⁰». Il peso di maggior rilievo nell'azione della Società sappiamo sarebbe stato ricoperto da tutte le operazioni comprendenti l'assunzione di partecipazioni azionarie allo scopo di favorire l'ammodernamento, l'impianto, l'ampliamento degli stabilimenti industriali, la coltivazione di giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi e la lavorazione degli stessi, la costruzione e la gestione di bacini di carenaggio in porti della Sicilia; in sostanza attraverso al SOFIS furono «continuati ed estesi in modo organico e sistematico gli interventi fino a quel momento attuati dal Fondo per partecipazioni azionarie, istituito dalla Regione con legge del 1950 e costituito in gestione speciale presso la Sezione di credito industriale del Banco di Sicilia»⁸¹¹. Ma soprattutto conta sottolineare che la Società avrebbe avuto il ruolo «di intervenire in appoggio a meritevoli e promettenti iniziative industriali con assunzione diretta dei rischi di impresa» anche se vi era un limite, comunque valicabile tramite il concorso di altri enti pubblici, del 25% alla quota azionaria acquisibile dalla SOFIS, la politica economica regionale prendeva in questo modo una direzione «dirigistica» ancor più marcata e che sarebbe continuata per almeno altri due decenni. Alcuni elementi giocavano a sfavore di una adeguata incisività della legge: fra questi la bassa percentuale di popolazione attiva globale, l'elevato numero di addetti al terziario e il piccolo numero di addetti all'industria, un'elevatissima disoccupazione, un altissimo livello di manodopera non qualificata, un forte squilibrio tra popolazione e reddito, gravi sperequazioni nei livelli di vita e della struttura socio-economica tra provincia e provincia⁸¹². Colpisce quindi un dato fondamentale: ovvero come nonostante l'impegno profuso da istituzioni governative, società ed enti, sia a livello nazionale che regionale il divario tra Sicilia e parte più progredita del paese sia rimasta sostanzialmente invariato, in tal senso un ruolo di grande peso fu svolto dalle grandi imprese monopoliste settentrionali le quali, effettivamente, hanno agito conducendo una politica di

⁸¹⁰ «Sia per gli uni che per gli altri è prevista tanto la concessione di prestiti diretti ad un tasso globalmente non superiore al 4% annuo, a valere su fondi operativi appositamente costituiti presso l'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia, quanto la concessione di contributi nel pagamento degli interessi, sì da perequare, per quanto possibile, gli oneri relativi ai prestiti ottenuti dagli operatori presso altri Istituti di credito con quelli relativi ai finanziamenti erogati direttamente con fondi regionali».

⁸¹¹ BIGNARDI, Francesco, *Nota introduttiva al testo della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, cit., pp. 335-336.

⁸¹² Ivi, pp. 337-338.

forte impegno in Sicilia, impegno «ricompensato con una contropartita non solo dalla costruzione di infrastrutture ma anche da agevolazioni di ogni genere». Tale politica se da un lato ha avuto quindi un costo per le casse regionali e nazionali, con un recupero ad esempio di 33 miliardi di lire erogati dall'IRFIS dal 1950 in avanti, allo stesso tempo ha avuto effetti molto limitati⁸¹³, a ciò bisogna aggiungere che gli stabilimenti fino ad allora creati dai monopoli non riuscivano a garantire una adeguata occupazione di manodopera e, soprattutto, «la manovra monopolistica dei prezzi non ha permesso che l'espansione economica si trasmettesse adeguatamente all'economia regionale, “sequestrando” profitti e super-profitti che sono assorbiti dal piano nazionale delle aziende monopolistiche»⁸¹⁴. Già allora quindi si segnalavano delle condizioni affinché la legge, con l'insieme dei provvedimenti fin lì adottati, potesse sortire gli effetti desiderati: innanzitutto le spese della Cassa per il Mezzogiorno sarebbero dovute essere aggiuntive e non sostitutive rispetto agli stanziamenti di bilancio statali e regionali, in secondo luogo si sarebbe dovuto attuare un concreto impegno per la costruzione degli impianti produttivi, in terzo luogo sarebbero state necessarie iniziative pubbliche dirette e verificabili nel tempo. Non si può infine dimenticare di menzionare le implicazioni derivanti dall'avvio del Mercato comune europeo sull'economia dell'isola; basti qui riportare quanto evidenziato da Domenico La Cavera quando ebbe modo di ricordare che «l'attuazione del MEC può far sì che il capitale finanziario europeo, stabilita la libera circolazione dei capitali, possa rivolgersi al Sud e alla Sicilia, zone depresse, ma politicamente più sicure rispetto alle regioni africane», opinione molto diffusa ma che rivela la genericità e aleatorietà delle idee sulla materia, e un'estrema sottovalutazione delle pur evidenti prospettive negative, come il venir meno delle protezioni commerciali che fino a quel momento avevano difeso le produzioni siciliane, senza contare che le sfide, che l'apertura su dimensione continentale del mercato presentava, implicavano ristrutturazioni industriali anche, e soprattutto, per le imprese settentrionali che difficilmente avrebbero potuto mantenere i medesimi livelli di investimento nel Mezzogiorno, senza contare gli effetti in termini di concentrazione dei complessi industriali che, solitamente, l'allargamento del

⁸¹³ Anche per la Sicilia si applica «la legge di sviluppo delle aziende monopolistiche o oligopolistiche», con fattori quali «alta quota di capitale per addetto, alto ritmo di accrescimento della produttività e suo livello assoluto, livello dell'occupazione operaia relativamente basso e con ritmo di sviluppo inferiore a quello dell'espansione dell'azienda».

⁸¹⁴ BIGNARDI, Francesco, *Nota introduttiva al testo della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, cit., pp. 337-338.

mercato comporta⁸¹⁵. L'incidenza quantitativa della legge comportava, a detta del relatore di maggioranza della legge in Assemblea Regionale, un impiego di 50 miliardi di lire, che avrebbero potuto a loro volta mettere in moto circa 240 miliardi di lire, ma l'incidenza che queste risorse avrebbero potuto avere sui livelli di «industrializzazione strutturale» dell'isola sarebbe dipesa dal tipo di industrie che sarebbero sorte, piccole e medie industrie locali o grandi imprese settentrionali, con una quota più o meno bassa di capitale per addetto, incognite che gravavano sulla riuscita complessiva dell'intero processo di industrializzazione siciliano: basti ricordare in questa sede come già allora si calcolava che gli effetti della legge potessero incidere positivamente su una piccola parte del complesso di disoccupati dell'isola⁸¹⁶, era ben chiaro dunque che, sebbene rappresentasse un passo in avanti, l'impatto in termini quantitativi del provvedimento sarebbe stato comunque modesto e di sicuro non risolutivo⁸¹⁷. Ulteriori rischi, inerenti l'aspetto qualitativo della legge, gravavano poi sull'intero processo: certo il rischio che agevolazioni e incentivi fossero indirizzati per la maggior parte ai «monopoli settentrionali», con il ricordato mancato introito per l'economia e il tessuto produttivo siciliano, lo sviluppo di industrie ad alta quota di capitale per addetto con una riduzione dell'incidenza sulla disoccupazione e, non da ultimo, una squilibrata concentrazione territoriale delle iniziative. Rischi che, sappiamo, in larga parte si concretizzarono in fattori negativi, così che oggi possiamo affermare che per affrontare la grave arretratezza economica siciliana la legge n. 51/1957 non era sicuramente sufficiente. Aveva trovato un buon riscontro la teoria dei «passaggi successivi» in base alla quale «lo sviluppo dell'economia siciliana doveva ripercorrere stadio per stadio, con una maggiore velocità, tutti i passaggi che sono stati propri dello sviluppo economico delle regioni settentrionali ed europee più evolute», su queste basi si pensava fosse necessario «promuovere un rinnovamento della struttura economica siciliana facilitando il sorgere di un capitalismo industriale isolano, al quale avrebbe potuto dare il suo contributo solo parziale l'impresa pubblica»; anche questo approccio si è rivelato del tutto errato, soprattutto perché, ancora una volta, non incideva sulla struttura economica siciliana, ma sostanzialmente modellava sulla Sicilia soluzioni che si

⁸¹⁵ Ivi, pp. 339-340.

⁸¹⁶ 100 mila unità su un ammontare complessivo di disoccupati pari a 700 mila unità. Molto lontani dalla auspicata e quantificata creazione di 574 mila nuovi posti di lavoro fatta in sede di analisi e discussione del provvedimento.

⁸¹⁷ BIGNARDI, Francesco, *Nota introduttiva al testo della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, cit., pp. 341-342.

erano tentate altrove «perpetuando il divario con il Nord anche se in forme diverse»⁸¹⁸. Manca in previsione quel «salto» che si concretizzerà dieci anni dopo con la nascita dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale, e che Lucio Libertini definì «un salto che non può essere automatico ma che deve essere pianificato dall'alto, verificato e controllato dal basso, e al quale devono concorrere in modo preponderante le imprese pubbliche»⁸¹⁹. La SOFIS funse quindi da soggetto attivo di partecipazione azionaria in altre società per conto della Regione⁸²⁰, divennero co-azionisti della Regione il Banco di Sicilia, la Cassa di Risparmio delle Province Siciliane, l'IRFIS, la SOFID, l'AGIP, l'ANIC, la FIAT, oltre alle imprese precedentemente menzionate, senza dubbio nel caso della SOFIS hanno destato perplessità e vanno inquadrati in un contesto di collaborazioni non sempre del tutto chiare la facilità di collusioni tra soggetti privati e rappresentanti delle istituzioni, mentre l'iniziale pariteticità di finanziamento delle due componenti, pubblica e privata, fu presto sostituita da «un'asimmetrica espansione della parte pertinente della Regione che, da ultimo ha superato i sette ottavi del nominale gradualmente salito alla cifra di 40 miliardi e 100 milioni». Nel patto costitutivo della SOFIS si era registrata un'ambivalenza; esso sanciva infatti che la Società «oltre ad assicurare e potenziare la piccola e media industria locale da posizioni di minoranza dovesse promuovere il concorso di enti pubblici nella creazione di una grande industria nell'isola, in posizione maggioritaria», elemento questo giudicato negativamente dai sottoscrittori privati che vedevano tale operazione come un'eccessiva apertura ed esposizione alle richieste della controparte politica. La documentazione dimostra come il capitale versato alla Società era «commisurato a quanto la Finanza pubblica regionale aveva materialmente e legalmente possibilità di versare effettivamente», ciò nonostante la Regione autorizzò comunque la Società, nel 1961, ad assumere anche posizioni di maggioranza non condivise con altri qualora ciò fosse necessario per «iniziative rientranti in un piano organico di sviluppo dell'industria siciliana». Tale azione andrebbe sicuramente inquadrata nella «estesa e frequente carenza di capitali d'iniziativa privata nel campo industriale in Sicilia»: ecco che la Società si era rivelata – con parole allora pubblicate nella *Storia della SOFIS* del 1967 e che rendono bene il contesto in cui si andò a collocare - «non più attesa

⁸¹⁸ Ivi, pp. 343-344.

⁸¹⁹ Ivi, pp. 345-346.

⁸²⁰ In ottemperanza alla legislazione regionale che prevedeva di riservare alla Regione e ad altri enti di diritto pubblico non meno del 51% del capitale sociale, in prima come nelle successive sottoscrizioni, il restante 49% poteva offrirsi alla sottoscrizione dei privati.

di qualche altro taumaturgo nordico da adulare e non contrariare, ma legittimazione, senza più indugi, d'una volontà endogena di costruire, magari a rischio di affrontare (e pagare) gli inevitabili errori, la rinascita», un'ineluttabilità sui modi e sui mezzi dell'intera operazione questa, che già dieci anni dopo appariva incomprensibile⁸²¹. In poco tempo il processo di regionalizzazione integrale delle partecipazioni azionarie sarà inquadrato nel diritto-dovere dell'ente regionale di perseguire gli interessi collettivi mediante massicci investimenti di denaro pubblico in aziende, la creazione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI), diede il via ad un nuovo corso, con l'affidamento ad imprese «condotte dall'operatore pubblico» dello sviluppo industriale siciliano⁸²².

Come ha affermato Giovanni Agnello nella sua «Indagine sugli Enti Economici Regionali e Intervento pubblico nell'economia siciliana», «la costituzione dell'ESPI riafferma l'aspirazione di conferire al nascente organismo finanziario regionale, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, il ruolo di strumento al servizio della collettività» e in tal senso la formula giuridica di «ente pubblico di gestione» era espressamente voluta dal legislatore regionale poiché ritenuta idonea «al perseguimento dell'obiettivo di promozione dello sviluppo economico regionale e dell'attuazione degli indirizzi programmatici regionali». Ecco che il nuovo Ente, e tramite questo la Regione, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto ricoprire un preciso ruolo imprenditoriale. Apparve da subito chiaro che sul piano delle intenzioni «l'Ente veniva chiamato a compiti istituzionali di primissimo ordine nella gestione pubblica dell'economia, attraverso quella parte dell'apparato industriale regionale che avrebbe dovuto rappresentare il fanalino di punta nel processo di sviluppo industriale dell'isola». L'ESPI avrebbe dovuto farsi promotore di nuove iniziative industriali volte ad elevare i livelli di reddito e di occupazione della regione, allargando il tessuto produttivo, dislocando a tal fine le attività industriali e svolgendo contestualmente il rafforzamento e il consolidamento dell'apparato esistente⁸²³. La legge istitutiva all'articolo 4 attribuiva all'Ente «un fondo di dotazione costituito dalle quote di partecipazione sottoscritte dalla Regione da Enti e da Istituti di diritto pubblico

⁸²¹ MAFERA, Francesco, *Un esempio regionale: la SOFIS*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981, pp. 545-546.

⁸²² Ivi, pp. 547-548.

⁸²³ AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, Indagine condotta nell'ambito della ricerca su: «Enti economici regionali e intervento pubblico nell'economia siciliana» promossa dalla Direzione Regionale della Programmazione economica, Palermo, LIS, 1981, pp. 10-11.

nazionali e regionali operanti nel settore finanziario, creditizio ed economico da Società in cui Enti pubblici economici regionali e nazionali avessero posizione maggioritaria nonché dalle quote corrispondenti agli utili derivanti dall'ESPI a norma dell'articolo 21 della stessa legge. Il provvedimento autorizzava quindi l'Ente, all'articolo 8, ad emettere obbligazioni entro il limite di consistenza del quintuplo del fondo di dotazione», mentre come strumenti operativi la legge n. 18/1967 aveva previsto i «programmi pluriennali di investimento» in attuazione degli indirizzi del piano regionale di sviluppo e in sua assenza in relazione agli indirizzi espressi dalla Giunta Regionale, è quindi evidente l'intenzione di collegare strettamente l'Ente agli indirizzi regionali di politica economico-industriale⁸²⁴. Sempre Agnello mette in evidenza nella sua indagine l'elemento della «devianza dei risultati dai fini istituzionalizzati», come comprovato dall'analisi comparata tra finalità iniziali, documentazione contabile degli esercizi e rapporto finale di liquidazione dell'Ente. In tal senso questa è stata il risultato della «frattura provocata dalla conduzione particolaristica dell'Ente», non a caso l'ESPI – ci tiene a sottolineare - «è stato forse uno dei campi della sfera pubblica regionale dove le fratture e le incoerenze dei momenti decisionali hanno trovato la massima esaltazione». A pochi mesi dalla «trasformazione» della Società finanziaria in Ente Siciliano per la Promozione Industriale, risultava un disavanzo di 4 miliardi 183 milioni di lire, sancito dall'assemblea ordinaria dei soci del 28 giugno 1967, durante l'approvazione del bilancio di esercizio del 1966, come risulta dallo schema (cifre espresse in milioni di lire)⁸²⁵:

Attivo	1964	1965	1966
Immobili, mobili, macchine e progetti	379	328	786
Cassa e banche	6714	3366	3625
Titoli e partecipazioni	9228	10388	20421
Finanziamenti e mutui	15625	22311	19275
Crediti diversi e partite varie	3286	2714	1375
Totale	35232	39107	45482

⁸²⁴ Ivi, pp. 12-13.

⁸²⁵ In MAFERA, Francesco, *Un esempio regionale: la SOFIS*, cit., p. 549.

Passivo	1964	1965	1966
Disavanzo	1978	2850	4183
Capitale sociale	31800	35000	40100
Riserve	45	45	45
Fondi vari	5070	2592	2636
Debiti diversi	235	4120	6884
Totale	37150	41957	49665

«L'interpretazione economica del dato» - sottolinea Francesco Mafera - «richiederebbe una prognosi circa le sorti dei prestiti, iscritti a credito per circa 19 miliardi, ed un parere sul realismo della valutazione fatta per più di 20 miliardi, delle 55 partecipazioni in essere», ma ad oggi non si trovano adeguati dettagli nelle documentazione pervenuta, mancando soprattutto i bilanci delle società consociate o un bilancio consolidato del gruppo. Diversamente da quanto accaduto successivamente per l'ESPI, le analisi che possiamo condurre devono quindi basarsi in questo caso sulle fonti indirette soprattutto di provenienza politico-istituzionale. Risulta interessante in proposito quanto affermato dal deputato, ed ex Presidente della Regione, il democristiano Giuseppe D'Angelo che, nel suo discorso in Assemblea Regionale, riportò il dato sui risultati economici al 30 giugno 1965 del triennio 1962-1965 delle 35 aziende collegate alla Società; D'Angelo sottolineava che sulle cifre e sulle modalità di compilazione dei bilanci il problema rimaneva aperto, «bisognerà capire» - ribadisce - «se si accertano perdite di questo tipo anche per il periodo in cui i bilanci venivano presentati in utile, delle aziende, 4 non hanno ancora svolto alcuna attività produttiva (la Spa Bacino di Carenaggio, la Spa IDOS, la Spa Lamberti, la Spa Infrastrutture industriali), 7 aziende hanno conseguito nell'intero triennio utili netti per complessivi 203,8 milioni (tutte aziende a partecipazione minoritaria SOFIS: Spa Averna, Spa Bacini siciliani, Spa Calzificio mediterraneo, Spa Calzificio siciliano, Spa MAS, Spa Siciliana latte, Spa SIES), 24 aziende hanno conseguito sempre durante il triennio in esame, perdite nette per

complessivi 6.976,1 milioni». Le perdite maggiori, nello specifico, erano, in ordine decrescente, quelle delle nove aziende indicate nello schema⁸²⁶:

Società	Milioni di lire	%
Bianchi Sicilia	1907,6	27,30%
Mediterranean Supply	1339,7	19,1
LAF	457,1	6,6
CISAS	452,1	6,6
ETNA	402,5	6,5
SICO	311	4,5
SIMINS	280,7	4
SICLEA	257,8	3,7
SIMM	257,3	3,7
Totale	5665,8	82

«Ulteriori 13 aziende» - proseguiva D'Angelo - «hanno subito invece perdite rappresentanti il 18% dell'insieme, singolarmente inferiori a 250 milioni. Un altro dato è quello relativo ai finanziamenti SOFIS alle collegate che a tutt'oggi ammontano ad oltre 22 miliardi contro 10 miliardi di investimenti in capitale, al lordo, questi, di talune ormai probabili minusvalenze»⁸²⁷. Il quadro che ne emerge, pur nella esiguità delle documentazione e nonostante la difficile esaustività delle analisi, offre un'immagine emblematica della situazione cui si era giunti nella conduzione della politica di promozione industriale gestita con il supporto della Società finanziaria, in particolare «l'esperimento si era presentato così inquietante da insospettare lo stesso socio di maggioranza»; sempre nel suo discorso D'Angelo aveva infatti scagliato pesanti accuse contro amministratori e responsabili esecutivi della SOFIS, imputando agli stessi una stanziale «disobbedienza» alle direttive dell'azionista-Regione, senza tuttavia far alcun accenno al perché l'azionista-Regione avesse per molti anni tollerato una direzione industriale diversa dalle indicazioni che aveva fornito, e come mai la

⁸²⁶ In MAFERA, Francesco, *Un esempio regionale: la SOFIS*, cit., p. 550.

⁸²⁷ Il discorso riportato fu pronunciato nel gennaio del 1966 in sede di esame delle conclusioni di una commissione assembleare d'indagine sulla SOFIS, chiamata a tale compito nell'ottobre del 1963.

Regione non avesse fatto valere il suo peso come socio azionista di riferimento sulle decisioni del Consiglio di Amministrazione della Società: «il dubbio fondato» - ribadisce Mafera - «è che le esigenze elettoralistiche del ceto politico avessero favorito una certa accondiscendenza delle scelte fatte» in una prospettiva palesemente clientelare e che nulla aveva a che vedere con la razionalità delle decisioni di politica economica⁸²⁸. Bene, tali posizioni e atteggiamenti, come emerge dalla documentazione parlamentare regionale, erano già colpevolmente noti anche allora, tanto da provocare l'insofferenza degli stessi amministratori SOFIS che non mancarono di denunciare, a loro volta, un'impostazione eccessivamente e costantemente politica nella gestione e nell'indirizzo economico della Società, «secondo un linguaggio purtroppo usuale non soltanto in Sicilia» - ci ricorda sempre Mafera - «nel contesto tali denunce si riferivano al condizionamento e alla non menomazione del prestigio e delle posizioni clientelari di questo o di quel personaggio della tale corrente o di tal'altro partito», fu lo stesso D'Angelo, denunciando in questo mondo la degenerazione di un intero sistema, a parlare «di un tipo di rapporto sui generis con persone e con gruppi non ufficiali, quindi imperniato sull'equilibrio del dare e dell'avere» in termini di posizioni e concessioni politiche ed economiche ad ogni livello. Chiaro, quella denuncia, come quelle che seguirono negli anni, aveva un valore e una responsabilità bilaterale, interna ed esterna alla SOFIS, come la definì lo stesso deputato DC «a scavalco» dell'Assemblea e della Giunta regionali, tentando, in questo modo, di salvaguardare le istituzioni della rappresentanza regionale, ma senza spiegare, ancora una volta, le ragioni e le modalità in cui si era potuto verificare un così clamoroso «scavalco» delle prerogative di conduzione e controllo delle istituzioni autonomiste. Ma, cosa probabilmente ancor più grave, tali considerazioni rimangono sostanzialmente estranee all'orientamento politico-legislativo che porterà un anno dopo alla creazione dell'ESPI, in un quadro di clamorosa sottovalutazione di quanto si era già verificato ed era emerso, con l'effetto, vedremo, di perpetuare un sistema di gestione delle scelte di politica industriale irrazionale e dannoso, oltre che immorale. Non a caso il dibattito tra la fine del 1966 e l'inizio del 1967, che portò all'istituzione dell'ESPI, fu caratterizzato da accuse lanciate da una parte e dall'altra nell'intento di cedere ad altri responsabilità di una gestione fino a quel momento, dati gli obiettivi, del tutto inadeguata. In particolare vennero denunciate le pressioni che nella SOFIS e nelle

⁸²⁸ MAFERA, Francesco, *Un esempio regionale: la SOFIS*, cit., p. 551.

aziende consociate avrebbero comportato: «l'alterazione di criteri e lo svanimento dei giudizi, favoritismi clientelari, azioni dispendiose, chiamate di incompetenti, sovraccarichi di personale, superficialità e condiscendenza di controlli», e la conseguente domanda che ci si pose in quei frangenti risultava estremamente pertinente: ci si chiedeva se «la pubblicizzazione sarebbe riuscita a far correzione e porre rimedio» alle disfunzioni menzionate in capo alla Società, o meglio, ci si chiedeva «quante reali possibilità avrebbe avuto il management dell'ESPI di respingere, conservando l'incarico, le interferenze alle quali si accennava, e in che misura si aveva motivo di temere che controlli e verifiche anziché diventar più severi, ne finissero vanificati»⁸²⁹. Tali dinamiche tornano nei giudizi forniti da Marcello Rodinò che a proposito della dirigenza dell'ESPI non mancò di sottolineare che «ammessa la buona disposizione della autorità politiche e di Governo a consentirlo si deve tenere presente che le persone che fossero obiettivamente ritenute non valide, non sono state certamente messe a quei posti in quanto tali, ma malgrado fossero tali, e ciò per motivi di carattere politico, motivi che più o meno sussistono e che rendono praticamente molto difficile ogni sostituzione» e, soprattutto, «per lo stesso fatto che dette persone sono state non scelte dall'ESPI ma allo stesso imposte da esigenze di carattere “diverso” esse non riconoscono l'autorità dell'Ente tutelare del diritto di proprietà aziendale e quindi responsabile dell'andamento gestionale ma agiscono indipendentemente da ogni controllo e spesso al di fuori di ogni contatto». Tre casi, già menzionati dalla letteratura, e che trovano riscontro nella documentazione amministrativa dell'Ente sono emblematici delle modalità di gestione delle attività interne: in un'azienda collegata all'ente un dipendente con funzioni impiegate verrà in breve tempo nominato Consigliere di amministrazione e successivamente Amministratore delegato in sovrapposizione, tra l'altro con l'Amministratore delegato già in carica, in un secondo caso il Consiglio di Amministrazione nomina consulenti attribuendo indennità di funzionari ai suoi membri, tutti esponenti locali dei partiti di maggioranza nel Governo regionale, (le dinamiche interne al Consiglio in questo caso seguiranno logiche del tutto estranee alla vita dell'azienda, ma perfettamente collocabili nel quadro delle dinamiche politiche del territorio sul quale operava l'azienda); in un terzo caso, l'Amministratore delegato e Direttore dell'azienda si dimise, decretò la propria liquidazione e «concordò» (con se stesso?) la propria assunzione presso altra azienda del gruppo ESPI

⁸²⁹ Ivi, pp. 552-553.

promuovendosi, contestualmente, a dirigente; l'Ente ne venne a conoscenza tempo dopo e in modo del tutto casuale. Solo tre esempi che esemplificano una gestione dell'ente pubblico che esulava del tutto da ogni logica di utile e corretta gestione della cosa pubblica, appunto, ma che affondava le radici in logiche "altre" rispetto alle finalità per le quali l'ente era stato concepito: chiaro che inquadrare il problema degli «strumenti operativi» della promozione industriale in Sicilia in termini di mera inefficienza dei mezzi o di mancanza di risorse appare quindi non rispondente alla realtà, dal momento che emerge con tutta evidenza, che, data una certa legislazione di intervento (Piani e Programmazione) e predisposti gli strumenti operativi (Società ed Enti), è la struttura stessa di questi strumenti che è stata concepita ed utilizzata in modo inappropriato, non per le finalità e gli obiettivi forniti, ma come fattore di perpetuazione di un certo *status quo* dei rapporti economico-sociali storicamente dati fino a quel momento, ma in un contesto politico-istituzionale nuovo: quello dell'ente regionale autonomo⁸³⁰. Un problema che emerse dunque fu quello della ingerenza dell'Ente, attraverso i propri dipendenti e funzionari, nei confronti della società ed aziende controllate; «non è accettabile» - scriveva Rodinò - «che essi rivestano in questi posti incarichi di responsabilità che li occupino più o meno a tempo pieno, togliendo all'Ente ogni possibilità di loro collaborazione», le sovrapposizioni di personale e l'ambiguità nello svolgimento delle competenze e delle funzioni amministrative ed economiche furono in tal senso un *vulnus* che inficiò gravemente l'azione dell'ente e la buona riuscita delle scelte dei vertici dello stesso; se a queste aggiungiamo «la presenza esuberante di personale nelle singole aziende rispetto alle esigenze delle stesse, l'insufficienza dei mezzi finanziari trasferiti e la carenza di un'adeguata politica commerciale e di comunicazione e coordinamento fra le aziende del gruppo» non c'è da stupirsi che in pochi anni la politica di promozione industriale dell'Ente appariva del tutto fallimentare⁸³¹. Con la creazione dell'ESPI si pose il problema del pagamento di tutti i debiti accumulati dalla SOFIS e che il nuovo ente ereditava dalla Società, ma anche il pagamento dei debiti delle aziende nei confronti del sistema bancario, il versamento da parte dell'ESPI di quanto dovuto per aumenti di capitale deliberati dalle aziende del gruppo e non ancora versati, il finanziamento alle aziende stesse di quanto occorreva alle loro esigenze di esercizio; per porre rimedio a questi problemi il

⁸³⁰ RODINÒ, Marcello, *Rapporto sull'ESPI*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffré editore, 1981, p. 609.

⁸³¹ Ivi, p. 610.

nuovo ente dovette impiegare gran parte delle disponibilità che aveva a disposizione, impegnando le disponibilità ordinarie fino al 1975. Il fondo di dotazione di 100 miliardi risultava, fin dall'inizio, quindi tutto impegnato, salvo i 31 miliardi vincolati ai nuovi investimenti e le rate annuali di lire 2 miliardi successive al 1975⁸³². Qualsiasi altra operazione finanziaria esigeva quindi che le aziende fossero in equilibrio economico, perché, in caso contrario, i diversi finanziamenti dell'ente si sarebbero tradotti in ulteriori perdite, con evidenti danni per il bilancio regionale e per l'economia nel complesso: ecco allora che si rivelano i settori presso i quali la carenza di un'adeguata politica industriale e la mancanza di un'azione coordinata tra le varie aziende del gruppo e tra l'ente e gli altri soggetti pubblici produssero gravi inefficienze e danni spesso irreparabili, a pochi anni dalla creazione dell'ente la riorganizzazione della struttura e le nuove indicazioni di politica industriale apparivano quindi imprescindibili, l'immobilismo e la conservazione dello stato di inefficienza generale invece portarono già all'inizio degli anni Ottanta ad uno «stato comatoso» l'ente⁸³³. Non era certo plausibile, soprattutto, ritenere che, dati quei fattori e quelle condizioni, l'ESPI avrebbe potuto rappresentare lo strumento operativo della programmazione economica regionale, in grado di creare nuovi posti di lavoro strutturali cui corrispondesse una maggiore produzione di beni e un aumento dei redditi e dei capitali da investire: è così che il trinomio presentatoci da Marcello Rodinò «uomini, mezzi, organizzazione» come fulcro dell'azione di ristrutturazione degli enti pubblici economici e punto di partenza per un rilancio della politica di promozione dell'industrializzazione, sembra ancora oggi, come lo era allora, del tutto condivisibile. In questo senso il discorso sul coordinamento con l'azione delle istituzioni nazionali assume un valore ancora maggiore; la Sicilia, è evidente, seppur dotata di un sistema autonomistico maturo, necessitava di un forte apporto da parte dei poteri centrali dello Stato attraverso i suoi enti ed organismi; «l'insufficiente capacità organizzativa e tradizione industriale» avevano infatti, senza dubbio, avuto un ruolo fortemente negativo al quale lo Stato centrale, colpevolmente, non aveva posto in alcun modo rimedio: il fallimento, del tutto evidente, delle politiche di coordinamento, sia fra centro e periferie che fra strutture centrali e periferiche all'interno del sistema regionale, era innegabile⁸³⁴. Andrebbe quindi condotta un'attenta riflessione critica sulla base di alcuni aspetti,

⁸³² Ivi, p. 611.

⁸³³ Ivi, p. 612.

⁸³⁴ Ivi, p. 613.

fra i quali la realizzazione dei fini istituzionali innanzitutto, ovvero la mancata realizzazione della «promozione» industriale, non solo nella legge istitutiva infatti è previsto essenzialmente questo fine ma anche la successiva legge regionale n. 50 del 1973 ribadisce questo concetto aggiungendo che «l'ESPI è strumento di sviluppo economico finalizzato agli obiettivi della programmazione regionale e opera secondo criteri di economicità anche in concorso con gli Enti pubblici nazionali e con società in cui questi abbiano posizione maggioritaria», una affermazione abbastanza esplicita, oltretutto, della necessità del coordinamento e della collaborazione, non solo istituzionale dunque, ma soprattutto operativa fra i vari enti e organismi statali e regionali. La legge n. 50 del 1973 tracciava una fisionomia precisa dell'ESPI come strumento di intervento diretto dei pubblici poteri nell'economia siciliana ma, come visto, le disfunzioni furono ampie e diffuse a vari livelli; esse andrebbero collocate «nei momenti organizzativi e manageriali interni all'Ente» ma anche «negli aspetti dimensionali e nella composizione delle partecipazioni», e ancora «nella provvista dei fondi e nella loro destinazione» così come «negli strumenti operativi, nelle resistenze, negli attriti e nelle incrostazioni clientelari che caratterizzano i momenti decisionali e che hanno portato l'Ente ad una demagogica politica di mantenimento-congelamento dei livelli occupazionali e lontano dal ruolo istituzionale di conoscenza, controllo e intervento correttivo», certo «imbrigliato da una realtà industriale e pressato dalle locali contingenze tipiche del sottosviluppo, l'ESPI scivolò inevitabilmente lungo la china del mero assistenzialismo, il ricorso ad esso, tuttavia, rappresentava spesso l'unico modo per il salvataggio di aziende in difficoltà, altrimenti destinate al dissesto, emblematici in tal senso i dati riportati nei due seguenti schemi sugli organici nelle società collegate del gruppo e sull'andamento di alcune voci di bilancio delle stesse al 1979⁸³⁵.

⁸³⁵ In AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, cit., pp. 13-14.

Tab. 7 — ANDAMENTO DI ALCUNE VOCI SIGNIFICATIVE TRATTE DAI BILANCI DELLE COLLEGATE ESPI IN ATTIVITA'
AL 31-12-1979 - (valori assoluti in milioni di lire)

Collegate	Capitale sociale				Vendite fatturato				Costo del lavoro				Risultato economico				Perdite preg. non coperte					
	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979		
IMER	3.810	3.810	3.810	10.000	11.155	16.009	15.426	19.563	15.818	18.302	21.077	22.378	-18.860	-17.570	-27.358	-24.579	—	1	—	—		
BACINO TP	1.000	1.000	2.000	2.000	2.200	2.621	1.367	2.062	2.029	2.136	2.216	2.688	- 1.489	- 1.550	- 999	- 1.124	5	—	—			
GECOMECC.	3.000	3.000	3.000	3.000	9.877	10.721	7.144	8.129	7.467	9.227	7.343	8.099	- 2.608	- 2.405	- 2.535	- 1.992	1.744	—	5	- 41		
GENAL	1.500	1.500	1.500	1.500	4.992	5.546	6.238	2.190	4.474	5.092	5.383	6.423	- 5.084	- 6.309	- 4.924	- 7.381	—	—	—			
CORVO	960	2.500	2.500	2.500	3.146	4.304	6.058	8.638	892	1.102	1.260	1.527	- 171	+ 144	+ 161	+ 364	312	483	—			
ITALGEL	59	519	1.300	980	—	—	3	1.057	73	105	127	320	- 39	- 201	- 319	- 242	—	—	—			
FINEDIL	500	500	500	1.000	4.108	3.176	1.961	2.307	6.422	5.424	5.692	6.040	- 7.144	- 8.315	- 8.295	- 8.926	—	—	—	0		
TESSILCON	343	343	1.250	1.250	2.165	2.927	3.800	5.513	3.013	3.352	3.083	4.460	- 2.545	- 2.253	- 1.969	- 3.195	—	—	33	—		
COTONIF.	500	3.500	3.500	3.500	1.199	1.751	1.983	2.429	1.526	1.925	2.073	2.488	- 877	- 1.636	- 1.671	- 1.591	—	877	13	1.685		
SIACE	4.987	4.987	12.000	200	2.738	2.380	3.106	4.869	8.151	9.418	10.863	12.630	-13.281	-14.127	-14.873	-18.583	4	2.554	2.164	5.163		
GEST. SERV.	275	275	750	750	582	380	288	318	1.666	1.323	677	1.277	- 1.733	- 1.552	—	11	—	797	78	—	25	37
ELECTROM.	75	50	50	500	6	4	12	5	119	141	172	148	- 135	- 176	- 216	- 231	3	2	—	166		

Tab. 6 — ORGANICO PERSONALE AZIENDE ESPI AL 31-12 DEL 1976-77-78-79 E DIPENDENTI IN C.I.G. AL 31-12-78 E ALL'1-11-1980

SOCIETA'	DIRIGENTI				IMPIEGATI E INTERMEDI				OPERAI				TOTALE				di cui in C.I.G. al	
	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	31-12-78	1-11-80
IMER	12	12	13	13	382	374	367	357	1.624	1.601	1.577	1.557	2.019	1.987	1.957	1.927	134	163
GECOMECCAN.	3	3	3	3	160	167	135	119	733	886	599	352	896	1.056	737	474	103	—
BACINO TP	3	3	3	3	51	50	50	48	170	163	158	156	224	216	211	207	—	—
GENAL	15	15	12	12	205	206	205	199	282	276	268	252	502	497	485	463	32	22
ITALGEL	1	1	1	—	7	5	7	—	1	1	4	—	9	7	12	—	—	—
FINEDIL (1)	11	10	10	10	166	167	166	170	671	653	640	619	848	830	816	799	64	285
SIACE	7	6	5	5	242	235	227	223	840	829	817	799	1.089	1.070	1.049	1.027	—	103
COTONIF. SIC.	3	3	3	2	41	42	42	43	237	230	221	214	281	275	266	259	—	—
TESSILCON	4	4	4	4	71	70	69	67	434	427	416	412	509	501	489	483	—	—
GEST. SERVIZI	6	6	6	6	39	39	35	38	64	81	62	57	109	126	103	101	86	70
ELECTROMOB.	—	—	—	—	3	3	3	3	17	17	15	15	20	20	18	18	—	14
INIZ. INDUST.	—	—	—	—	14	12	12	3	—	—	—	—	14	12	12	3	—	—
CORVO	2	2	1	—	38	38	37	—	51	51	51	—	91	91	89	—	—	

È proprio un'organica politica industriale quella che l'ESPI per errori, carenze di gestione, corporativismi e resistenze esterne, non è riuscita a realizzare, mancando così alla sua funzione di promozione e partecipazione al fine del risanamento e riassetto produttivo»⁸³⁶. Un'ulteriore considerazione, inerente alla mancata promozione dello sviluppo, riguarda i cosiddetti «requisiti di imprenditorialità» e tra questi l'assenza di personale dirigenziale qualificato, uffici di ricerca e sviluppo e soprattutto collegamenti esterni ed esperienze maturate e collaudate nei vari settori di intervento, insomma mancava allora in Sicilia un'efficiente «tecnostuttura» in grado di supportare realmente l'ente operativo

⁸³⁶ AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, cit., pp. 13-14.

ESPI nell'attività di promozione; è in questo contesto che l'Ente finì per rimanere bloccato dalla lentezza delle procedure decisionali, nelle «pastoie burocratiche» e nelle «incrostazioni clientelari», tali che di fatto prevalse non una politica di promozione ma di «tamponamento e di artificioso congelamento di situazioni oramai croniche di crisi aziendale e una logica di continuo rinvio delle scelte fondamentali»⁸³⁷. Il criterio istituzionalmente definito della partecipazione maggioritaria nelle Società controllate difficilmente poteva trovare un effetto positivo sul versante della «economicità, specialmente quando si opera in un ambito territoriale spazialmente limitato e caratterizzato da arretratezza economica»; se poi le partecipazioni da maggioritarie diventano totalitarie i rischi sopra menzionati diventano pressoché certi. In tal senso è interessante ciò che Giovanni Agnello, nella sua indagine, ricorda in merito, quando afferma che «la partecipazione di altri operatori pubblici, pur prevista dalla legge istitutiva, fatta eccezione per la minima partecipazione del Fondo del Banco di Sicilia e dell'IRFIS, non si è realizzata», non si è verificata quindi quella convergenza di intendimenti e impegno dei vari soggetti pubblici né tra centro e periferia, come visto, né a livello locale⁸³⁸. Un ulteriore errore che si è sommato ha riguardato invece gli «accorpamenti» delle controllate, questi avrebbero dovuto essere l'occasione per realizzare il «riordino e la concentrazione delle partecipazioni secondo criteri di omogeneità funzionale delle produzioni al fine di conseguire economie di gestione e migliorare le possibilità di inserimento delle stesse società nel mercato», al contrario l'aver semplicemente sommato realtà aziendali senza rimuoverne incrostazioni e disfunzioni organizzative ha finito per «appesantire e compromettere quelle poche gestioni che avrebbero, anzi, potuto trovare stimoli di ripresa produttiva»⁸³⁹. Il mancato raggiungimento dello sviluppo industriale

⁸³⁷ Utile a riguardo ricordare quanto riportato nel rapporto che accompagna il «Programma 1979» dell'Ente, nel quale si afferma che «certamente il mancato perseguimento delle indicazioni programmatiche contenute nel Piano 1976-1979, oltre alle negative conseguenze discendenti dai troppi vincoli e dalle pesanti limitazioni imposti all'Ente in forza della legge n. 50 del 1973, va sostanzialmente attribuito alla constatata mancanza di una effettiva capacità imprenditoriale nelle strutture dell'Ente».

⁸³⁸ AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, cit., pp. 15-16.

⁸³⁹ La dannosità di tale pratica venne avvertita e capita troppo tardi come dimostrato dal disposto della legge regionale 54/1981, si legge nella relazione al «Programma 1979» dell'Ente che «il tentativo perseguito dalla legge regionale 50/1973 di procedere alla riorganizzazione ed al risanamento economico delle partecipazioni pubbliche regionali attraverso il complesso processo di accorpamento delle aziende in un numero ristretto di società per azioni per il modo in cui esso è stato realizzato può considerarsi definitivamente fallito». Mentre si afferma che, al contrario una strategia più utile «passa per la via degli scorpori delle unità produttive suscettibili di economicità di gestione verificando preventivamente l'esistenza delle condizioni

andrebbe poi direttamente connesso al sostanziale fallimento dei «piani quadriennali» di investimenti, disciplinati dalla legge n. 50 del 1973 «quali strumenti programmatici di intervento»; questi, concepiti come strumenti di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi economici regionali, si sono rivelati spesso irrealistici dal punto di vista della tempistica di realizzazione, oltre che sul piano dei contenuti, soprattutto mancava in essi «una strategia in grado di concretizzare i dichiarati obiettivi di risanamento, ristrutturazione e potenziamento delle aziende controllate e di orientare la realizzazione delle nuove iniziative previste, nel rispetto del vincolo del mantenimento dei livelli occupazionali complessivi. Ciò è la risultante di una voluta non chiarezza e forse in parte, mal definita definizione del ruolo e delle funzioni dell'Ente», mentre, la fine annunciata, non poteva che essere, come vedremo più avanti, la conclusione di ogni politica di promozione industriale e programmazione⁸⁴⁰. Non può sorprenderci allora che i dati finanziari conseguiti dall'ESPI nel primo ventennio di attività dimostrino l'accumularsi di ingenti perdite, la serie storica del periodo preso in esame (1967-1979) è molto significativa al riguardo: «il ricorso alla pratica delle assegnazioni straordinarie dal 1973 al 1977 scaturisce dall'esigenza di tamponare a posteriori la incalzante crescita del deficit patrimoniale, che è passato da lire 17.757 milioni a 110.204 milioni, per arrivare a 124.642 milioni nel 1979»⁸⁴¹, il tutto in assenza di una strategia di recupero produttivo e di sviluppo confermato dall'analisi delle voci di bilancio dell'Ente, come dimostrano i dati di bilancio dell'anno 1979 nel quale i finanziamenti in conto capitale ammontano a lire 15.356 milioni mentre i finanziamenti alle scorte a 28.766 milioni di lire, e i finanziamenti diversi a 86.328 milioni di lire, ma se si guarda alla composizione delle perdite di esercizio nei vari anni emerge che queste sono quasi del tutto imputabili alla gestione delle singole società del gruppo che nel complesso, come abbiamo visto e come risulta dalle tabelle che seguono, avevano ricevuto, attraverso ripetuti interventi, ingenti finanziamenti⁸⁴².

necessarie e sufficienti al conseguimento di tale economicità, quelle irrecuperabili dovranno essere liquidate».

⁸⁴⁰ AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, cit., pp. 17-19.

⁸⁴¹ Senza lo stanziamento aggiuntivo di lire 34.194 milioni previsto alla fine del 1979 dalla legge regionale 256/1979 e accreditato nel 1980 il deficit patrimoniale sarebbe salito a 158.836 milioni.

⁸⁴² Nel 1978 pari a 65.816 milioni di lire di cui 61.081 milioni alla gestione delle società collegate mentre nel 1979 pari a 73.608 milioni di lire di cui 69.014 alle perdite delle società collegate. Tabelle estrapolate da AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, cit., pp. 36-39.

Tab. 1 — INTERVENTI DELLA REGIONE A FAVORE DELL'ESPI (milioni di lire)

L. R.	Art.	MOTIVAZIONE DELLO STANZIAMENTO	Destinazione dello stanziamento			TOTALE ASSEGN.
			Fondo dotazione	Assegnaz. straord.	Fondo rotaz.	
18/67	7 a)	Apporto iniziale	36.700			
»	b)	Impianti e attrezzature	21.500 (2)			
»	c)	» » L R 4/65	10.000			
»	d)	Ulteriore apporto (1)	31.800			
		TOTALE				100.000 (2)
34/69	1	Aumento partecipazione	2.500			2.500
16/71	3	» »	5.000			5.000
50/73	34	Risanamento situaz. finanz. cons. al 30-11-73		71.000 (3)		
»	35	Aumento F. di D. lett. a) art. 7 L R 18/67	20.000			
»		TOTALE				91.000(4)
51/73	1	Pagamento salari e stipendi		3.400		3.400
53/74	1	» » » collegate	4.000			
»	2	Istit. fondo per scorte az. colleg.			3.000	
»		TOTALE				7.000
7/75	5	Aumento F. di D. lett. a) art. 7 L R 18/67 (di cui 3 miliardi in favore della Gecommeccanica)	9.000			9.000
46/75	1	Aumento F. di Rotazione L R 53/74 art. 2			2.000	2.000
47/75	2	Intervento straordinario in favore delle collegate	6.000			6.000

(1) di cui L. 30 milioni destinati al riassetto, potenz. e promoz. ind. metalmeccaniche; (2) ridotto di L. 6.557 milioni dalla L.R. 61/77 art. 15; (3) ridotto a L. 38.600 milioni dalla L.R. 53/77 art. 5 comma 1°; (4) ridotto di L. 32.400 milioni dalla L.R. 53/77 art. 5, comma 1°.

Segue: Tab. 1 — INTERVENTI DELLA REGIONE A FAVORE DELL'ESPI (milioni di lire)

L. R.	Art.	MOTIVAZIONE DELLO STANZIAMENTO	Destinazione dello stanziamento			TOTALE ASSEGN.
			Fondo dotaz.	Assegnaz. straord.	Fondo rotaz.	
59/75	1	Istit. Fondo Speciale per contr. straord. alle società collegate sul costo del lavoro		39.000		
»	4	Aumento Fondo di Rotaz. L. R. 53/74 art. 2			7.000	
»		TOTALE				46.000
38/76	1	Incr. Fondo Speciale L. R. 59/75 art. 1		26.500		
»	2	Aut. Fondo di Rotaz. L. R. 53/74 art. 2			3.000	
»	3	Esigenze gestionali interne Ente	700			
»	4	Istituzione fondo a gest. sep. da destinare al miglioram. produtt. impianti delle collegate		3.000		
»		TOTALE				33.200
76/76	1	Aumenti cap. soc. delle Società del gruppo	21.312			
»	»	Risanamento finanziario delle Società del gruppo	24.460			
»	»	Studi, ricerche e progr. esecutiv	1.000			
»	7	Istituzione fondo aut. a gest. separata diretto ad assicurare una indennità mensile ai dipendenti non utilizz. per effetto di operaz. di ristruttur. e riconversione		2.000		
»		TOTALE				48.772
53/77	1	Istit. Fondo per ripianamento debiti contratti con ist. e az. di credito al 31-5-77		92.150		92.150
61/77	2	Aumento Fondo di rot. per le scorte (L. R. 53/74)			3.000	
»	4	Finanz. progr. di attuaz. 1977	49.000(1)			
»	5	Esigenze di gestione dell'Ente	3.000			
»		TOTALE				55.000

(1) Il finanziamento comprende: L. 13.200 milioni per aumenti di capitale sociale della società controllata, di cui L. 5.600 milioni per investimenti fissi e L. 7.600 milioni per capitale circolante; L. 24.600 milioni per costi di attesa; L. 11.200 milioni per riassetto finanziario delle società controllate.

Segue: Tab. 1 — INTERVENTI DELLA REGIONE A FAVORE DELL'ESPI (milioni di lire)

L. R.	Art.	MOTIVAZIONE DELLO STANZIAMENTO	Destinazione dello stanziamento			TOTALE ASSEGN.
			Fondo dotaz.	Assegn. straord.	Fondo rotaz.	
100/77	1 a)	Interventi finanziari società collegate	12.000			
»	1 b)	Debiti pregressi società collegate	1.000			
»	1 c)	SpA Bacino di Palermo	500			
»	2	Aumento Fondo di rotazione (L. R. 53/74)			4.000	
»		TOTALE				17.500
25/78	1 a)	Aumento F. di D.	18.000			18.000
43/78	1/1.c.	Finanz. inv. fissi e cap. circ. collegate	8.500			
»	»	» » » SIACE	5.000			
»	»	Ripiano debiti SIACE	5.292			
»		TOTALE				18.792
17/79	10 a)	Interv. finanz. società del gruppo	50.000			
»	» b)	Interv. finanz. gest. interna dell'Ente	4.000			
»	13	Aumento Fondo di rotaz. (L. R. 53/74)			10.000	
»		TOTALE				64.000
256/79	12	Esigenze di invest. e di gestione delle collegate ed esig. finanz. gest. int. Ente	34.194			34.194
1/80	19	Istit. Fondo promoz. forme associative Pesca		500		500
54/80	1	Gestione ordin. colleg. e pag. contr. INPS	27.500			
»	2	Aum. Fondo di rotaz. (L. R. 53/74)			500	
»		TOTALE				28.000

Segue: Tab. 1 — INTERVENTI DELLA REGIONE A FAVORE DELL'ESPI (milioni di lire)

L. R.	Art.	MOTIVAZIONE DELLO STANZIAMENTO	Destinazione dello stanziamento			TOTALE ASSEGN.
			Fondo dotaz.	Assegn. straord.	Fondo rotaz.	
85/80 (1)	64	Esigenze di invest. e gestione collegate	30.000			
»	65	Attuazione invest. IMER (IMESI e IMEA) 1980	5.300			
»	66	Espletamento commesse Gecomeccanica			6.800	
»		TOTALE				42.100
1/81	3	Esig. di gest. colleg. e interne dell'Ente	6.000			6.000
54/81	6	Ristrutt. settore metalmeccanico	21.750			
»	7/1.c.	Ristrutt. colleg. Gecomeccanica e FINEDIL	10.000			
»	7/2.c.	Ulteriori interv. ristruttur. e operaz. risanamento	15.000			
»	9	Esig. di gest. colleg. e interne dell'Ente	49.120			
»	10	Esig. di invest. collegata Spa gestione servizi	2.000			
»	11	Avvio nuove iniziative nel settore Acquacoltura	350			
»		TOTALE				98.220
96/81	54	Interv. per la costituzione in collab. con la IRCAC e con la FIME-TRADING di una società regionale per la commercializzazione nei Paesi Esteri dei prodotti siciliani	250			250
175/81		Interventi finanz. per fine rapporti di lavoro	4.000			4.000
		TOTALE AL 31-12-1981	549.171	205.150	39.300	793.621

Le fasi successive che si presentano all'attenzione e alle scelte degli amministratori e del ceto politico a dodici anni dalla creazione dell'ente implicano una serie di priorità improrogabili, tra le quali l'accertamento della situazione finanziaria, il controllo delle capacità dei responsabili delle gestioni aziendali ed eventuali sostituzioni degli stessi, ma soprattutto la verifica sulle singole gestioni aziendali e dunque l'eventuale liquidazione delle aziende, l'assunzione di gestioni floride e redditizie, lo studio di nuove iniziative ed infine, epilogo come vedremo ineluttabile, l'eventuale liquidazione dell'ente stesso e la rinuncia all'utilizzo di

questo strumento di intervento in economia⁸⁴³. Il discorso sugli Enti pubblici economici siciliani travalica a questo punto l'analisi dei singoli casi visti finora e accede ad un piano più generale di opportunità e strategie politiche ed economiche nazionali e regionali; infatti, come ricorda lo stesso Agnello con considerazioni ancora molto attuali, «affinché il riconoscimento del modulo dell'impresa pubblica potesse trovare contenuto operativo ai diversi livelli territoriali occorreva superare, in via preliminare, quelle schematizzazioni che vedono schierati in una sterile controversia i sostenitori dell'impresa pubblica e, nello specifico, dell'impresa pubblica regionale, e quelli della totale privatizzazione di ogni impresa pubblica e la fine di ogni forma di intervento pubblico in economia». Se da un lato il «mito» dell'impresa pubblica per come lo abbiamo conosciuto è caduto, allo stesso tempo è pur vero che, date quelle condizioni e quei fattori economico-sociali e ambientali, nessun tipo di sviluppo economico poteva realizzarsi autonomamente. La crisi degli enti economici pubblici in ambito regionale è stata il risultato della tendenza a «scaricare sul pubblico le contingenze tipiche di realtà industriali e produttive in crisi di identità e di ruolo», e così, «quanto più incisive e diffuse sono state tali crisi di identità, tanto più surrettizio e assistenziale è diventato l'intervento pubblico diretto in economia, attuato attraverso il modulo dell'ente di gestione e partecipazione»⁸⁴⁴.

⁸⁴³ Ivi, p. 614.

⁸⁴⁴ AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, cit., pp. 20-25.

V.4 La conclusione della politica regionale di promozione industriale e la liquidazione dell'ESPI

Con l'inizio degli anni Ottanta l'ente regionale siciliano si trovò a dover affrontare con urgenza gli effetti negativi della mancata attuazione della politica di programmazione economica, cui si sommavano i ritardi nella realizzazione delle opere e degli interventi pianificati nel decennio precedente e, soprattutto, gli errori accumulati nella gestione dell'intervento diretto in economia attraverso l'operato degli enti pubblici economici. La Regione si era già dotata di una legge, la 16/1978, che conteneva le procedure della programmazione riassumendoli in «un insieme di principi e di organizzazioni che ha nel Piano regionale di sviluppo» il suo momento centrale e nella redazione del Piano annuale uno snodo fondamentale, mentre con la legge 47/1977 la Regione aveva dato avvio ad una piccola rivoluzione nella contabilità pubblica in Sicilia «proiettando il bilancio in una organica dimensione di programmazione finanziaria» e collegandolo con il Piano regionale di sviluppo e l'introduzione del bilancio pluriennale⁸⁴⁵. Questi interventi normativi si inserivano in un contesto nazionale che aveva visto il sopraggiungere di una pausa nel percorso delle politiche di programmazione e del successivo tentativo di traghettare la politica economica nazionale dal «programma documento» al «programma come sistema di decisioni»; i piani globali infatti, come visto, non avevano saputo realizzare concretamente quelle che erano le direttive politiche, lasciando il posto ad una politica di programmazione per settori⁸⁴⁶. La politica in quegli stessi anni viveva una fase di transizione che vedeva un sostanziale allargamento dell'area di governo anche alle opposizioni parlamentari e alle forze sociali con una commistione di interessi che avrebbe portato in breve ad una sorta di «consociativismo strutturale»; in tale prospettiva la programmazione settoriale rispondeva all'esigenza di modificare le strutture dell'apparato produttivo e il coinvolgimento degli organi collegiali nei quali trovavano posto rappresentanti di tutte le forze socio-economiche. La

⁸⁴⁵ HOFFMANN, Alessandro, *La programmazione economica prima, durante e dopo gli anni Ottanta*, in TULUMELLO, Alberto (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, L'Epos, 1995, p. 155.

⁸⁴⁶ Ivi, p. 156.

Regione Siciliana non fece proprio questo modello e anzi costituì il «Comitato regionale per la programmazione» con il compito di «elaborare per la Giunta tutti gli schemi della programmazione a influenza territoriale regionale quale che fosse l'autorità da cui essi promanavano»: quindi si scelsero come caratteristiche fondamentali l'unicità del piano, una visione globale dell'intervento pubblico e soprattutto «una proposta politico-tecnica la cui linea di condotta può non essere in sintonia con quella dell'esecutivo». Era innegabile dunque l'esistenza di un legame a doppio filo tra Giunta e Comitato, il quale trovava il suo punto di equilibrio nella coincidenza tra maggioranza di governo ed organizzazione tecnico-economica del Comitato, questo trovava espressione nel momento di pianificazione che avrebbe portato alla redazione del «Documento di linee, principi, obiettivi della programmazione regionale»; possiamo definire tale documento come «una prescrizione di legge a carattere generale senza ricaduta finanziaria» e, nelle intenzioni del legislatore, esso doveva essere un «vero e proprio punto di avvio di un discorso che si sperava potesse essere ricco di novità»⁸⁴⁷. Il Documento ha tracciato un percorso lungo tre linee di azione: l'intensificazione dei collegamenti e della collaborazione con le altre Regioni meridionali, l'individuazione dei metodi e dei contenuti di un rapporto con il governo centrale allo scopo di valorizzare la specialità dell'Autonomia, l'adesione senza remore al metodo della programmazione e la sua attuazione; così se da un lato il «Documento di linee e principi» conteneva gli aspetti fondamentali di un piano che seguiva i principi della programmazione settoriale, allo stesso tempo la Direzione generale per la programmazione aveva fornito analisi dettagliate dello stato dell'economia dell'isola con particolare attenzione agli ambiti della pesca, dell'energia, dell'agricoltura, dell'industria, del credito e del settore terziario. Emersero in questo modo quelle che dovevano essere le direttrici di intervento: quella riguardante i settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'edilizia, dell'artigianato e del commercio, la seconda con riferimento alla sanità, ai trasporti, al lavoro e all'istruzione, e la terza comprendente le opere pubbliche e le aree metropolitane. Nella prassi però non si registrò un cambio di direzione, anzi si rafforzò una visione in base alla quale compito fondamentale della programmazione era quello della «redazione del piano», sottovalutando quindi quelli che erano i contenuti più importanti della legge; la programmazione per settori continua così ad attuarsi secondo le vecchie consuetudini senza alcun

⁸⁴⁷ Ivi, pp. 157-158.

raccordo o coordinamento istituzionale e amministrativo fra gli organi deputati⁸⁴⁸. La fase successiva all'approvazione della legge n. 16 del 1978 «nell'agricoltura, nelle infrastrutture, nell'industria, nella pesca, prevedeva una normativa basata su rifinanziamenti di leggi esistenti; in seguito per gli enti fu abrogata la norma che prevedeva i programmi pluriennali collegati con la partecipazione regionale, furono previsti programmi di settore sostanzialmente aziendali e si assicurò il pagamento di salari; le leggi finanziarie più che costituire lo strumento per adeguare le entrate e le uscite agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale⁸⁴⁹ prevedevano una serie di interventi assai particolari che prescindevano anche da una riduttiva logica di settore»⁸⁵⁰. Un ulteriore tentativo di prosecuzione della politica di programmazione si era manifestato con l'ordine del giorno dell'Assemblea Regionale del 14 dicembre 1981 che aveva impegnato il Governo a presentare un piano per l'identificazione degli obiettivi e per l'uso programmato delle risorse non utilizzate; venne elaborato un nuovo quadro di riferimento della programmazione regionale al centro del quale furono posti obiettivi di incremento dei livelli occupazionali e «il superamento della marginalità economica dell'isola» attraverso sei «progetti strategici»: la riforma amministrativa e istituzionale della Regione, il potenziamento dei fattori di sviluppo, il consolidamento e l'ampliamento della base produttiva, l'attenuazione dei costi della marginalità, l'attivazione e la qualificazione dell'intervento sociale, il riassetto territoriale, la tutela ambientale e la valorizzazione dei beni culturali. All'esigenza di nuove procedure dalla quale era scaturita la costituzione del Comitato regionale per la programmazione si sostituisce l'esigenza di stesura di un più concreto «Piano Regionale di Sviluppo» (PRS); si avvertiva in questo caso «la necessità di avviare in modo organico un metodo di lavoro per dare risposta all'esigenza impellente dello sviluppo», si collocava in questo contesto l'approvazione da parte dell'Assemblea Regionale del «Quadro di riferimento della programmazione regionale 1982-1984», un documento che è rimasto come l'unico concreto atto di programmazione generale adottato dal Parlamento regionale e che rappresentava un documento a carattere

⁸⁴⁸ Il Comitato della programmazione non partecipa alla formazione del Bilancio pluriennale della Regione 1980-1982, mentre non hanno alcun esito le proposte coordinate in merito alla formazione del Bilancio 1981-1983. È in questo contesto che si inserisce il senso di sfiducia nei confronti della programmazione che porterà soggetti pubblici e privati, forze sociali ed economiche e gli stessi enti locali a disinteressarsi della programmazione economica regionale.

⁸⁴⁹ Legge 5 agosto 1968, n. 468, articolo 11.

⁸⁵⁰ *Premessa sullo stato e sulle prospettive della programmazione in Sicilia* a cura della Direzione regionale della programmazione.

globale le cui previsioni andavano ad incidere sui bilanci del triennio 1982-1984: si realizzava così un collegamento organico Piano/Bilancio che implicava il «metter mano alla costruzione dei progetti prioritari e ad una loro articolazione nel dettaglio fino a modificare i comportamenti di bilancio»⁸⁵¹. Ma al Quadro non seguì una concreta attuazione dei progetti, e in quella che possiamo definire una fase transitoria, si collocava la «Proposta di piano di sviluppo economico e sociale della Regione siciliana 1985-1987», presentata dalla Giunta il 14 giugno 1985 e discussa dalla Commissione Finanze del Parlamento siciliano nel luglio dello stesso anno; essa proponeva un ennesimo «avvio» del processo di programmazione, ed era espressione «della necessità di una precisa volontà politica che spingeva a ricercare nella programmazione lo strumento principale di aggregazione e di consenso attraverso il quale realizzare un disegno strategico che consentisse di superare la condizione di marginalità strutturale, avviando così un processo di crescita civile, politica ed economica della Sicilia»; la nuova Proposta rispetto alla precedente del 1982 ampliava i contenuti e trovava maggiore incisività nella parte concernente il coordinamento e la realizzazione degli interventi in corso, mettendoli in stretta relazione con l'elaborazione del bilancio⁸⁵². La legge n. 6 del 1988 contenente «norme per l'attuazione della programmazione in Sicilia», costituiva un provvedimento che tentava di riportare «entro il contesto della responsabilità del governo regionale il momento propositivo degli atti e documenti che la precedente legge 16/1978 demandava invece al Comitato regionale per la programmazione», e conteneva precisi elementi politici, economici e giuridici: la programmazione era considerata eminentemente «metodo di governo» e, soprattutto «si sarebbe dovuta realizzare in armonia con lo Stato, con il concorso degli enti locali ed in raccordo con la società», l'azione esecutiva e quella amministrativa venivano definite in base al Piano regionale di sviluppo (PRS) che si articolava in Programmi annuali e veniva aggiornato annualmente con un'apposita Nota, il coinvolgimento della collettività si doveva compiere con il tramite di un'alta autorità che il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL) avrebbe costituito, la programmazione doveva dotarsi di strumenti di valutazione e a tale fine veniva creato un Nucleo: il Piano, infine avrebbe dovuto avere effetti diretti sulla programmazione finanziaria

⁸⁵¹ HOFFMANN, Alessandro, «La programmazione economica prima, durante e dopo gli anni Ottanta», cit., p. 159.

⁸⁵² REGIONE SICILIANA, *Proposta di piano di sviluppo economico e sociale della Regione siciliana 1985-1987*, atti e documenti della programmazione, n. 9 (1), 1986.

regionale. La titolarità della programmazione risiedeva nell'esecutivo regionale, cui spettava anche il controllo tecnico da formalizzare con una relazione annuale sulle modalità e i tempi degli atti della programmazione, mentre la funzione di controllo politico spettava al Parlamento che avrebbe potuto esprimere pareri su tutte le fasi e i documenti elaborati⁸⁵³. I motivi del rinnovato interesse per la politica dei piani di sviluppo oltre a quelli menzionati non possono non tener conto del ruolo nel frattempo assunto dalla Comunità economica europea, «le cui politiche e i cui stanziamenti a partire dall'obiettivo della coesione economica e sociale passavano attraverso strumenti di razionalizzazione delle scelte e della spesa a dimensione regionale destinati a diventare il mezzo sempre più consistente nel quale convogliare tutte le iniziative», tale presenza implicava quindi: la necessità di predisporre piani di sviluppo intersettoriali a ricaduta regionale, e la necessità di mettere a punto un'organizzazione in grado di interagire in via permanente con un modello di spesa “per obiettivi” di tipo aziendalistico, legato al raggiungimento di precise “performance” finanziarie, e quindi non solo la predisposizione del Piano regionale di sviluppo, ma di specifici strumenti che realizzassero effetti concreti, in questo punto si collocava la differenza rispetto alla politica di programmazione perseguita fino a quel momento. Si era creato quindi uno scarto netto tra la politica comunitaria dell'inizio degli anni Ottanta, che si limitava a dettare dei principi generali sul mercato, in ossequio ai Trattati della Comunità economica europea, e la politica condotta dalla fine degli anni Ottanta con l'applicazione dei principi della «sussidiarietà» e della «compartecipazione», che hanno dato alle Regioni e agli enti locali una condizione di parità con gli altri soggetti istituzionali e in primo luogo lo Stato accogliendo gli uni e gli altri al tavolo delle decisioni in una condizione di parità⁸⁵⁴. Le politiche regionali di promozione economica dovettero contestualmente fare i conti nel corso degli anni Ottanta con la progressiva diminuzione della capacità di spesa delle Regioni; nella IX legislatura ad esempio la situazione si era aggravata al punto tale che, nel 1982, il 48% dell'intero bilancio della Regione era costituito da pagamenti, contro il 45% nel 1983, il 42% nel 1984 e il 39% nel 1985. In un intervento all'ARS il capogruppo del PCI non mancò di commentare questi dati affermando che «c'è un'amministrazione che non regge più, ogni provvedimento, anche il più insignificante, viene sottoposto a

⁸⁵³ HOFFMANN, Alessandro, *La programmazione economica prima, durante e dopo gli anni Ottanta*, cit., p. 160.

⁸⁵⁴ Ivi, pp. 161-162.

lungaggini esasperate che spesso finiscono per annullare gli effetti dei provvedimenti regionali». A tal riguardo la «Requisitoria nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 1985» precisava che «anche nel 1985 si sono avuti numerosissimi decreti di variazione di bilancio: ben 767 per un ammontare di circa 2.611 miliardi, pari al 17% delle previsioni iniziali». «Mi sono soffermato più volte nelle mie requisitorie in giudizi di parificazione» - ammoniva il P.M. Aurelio Grassi - «sul preoccupante fenomeno dell'accumularsi di una sempre crescente mole di residui passivi. Ho detto al riguardo che se la formazione, entro certi limiti, di residui può ritenersi fisiologica, essendo un riflesso dei tempi tecnici di azione della Pubblica Amministrazione, quando invece assumono entità rilevanti i residui sono indice di eccessiva lentezza nell'erogazione della spesa, dovuta a macchinosità delle procedure oppure a disfunzioni nell'attività amministrativa. Ho aggiunto che la mancata erogazione nei tempi previsti delle spese di investimento significa scuole, ospedali, strade, opere igienico-sanitarie non costruiti, contributi a produttori non conferiti, servizi non resi. Tali rilievi mi sembra di dover confermare anche quest'anno poiché nell'esercizio in esame l'incremento dei residui passivi ha assunto proporzioni che non esito a definire allarmanti, essendosi passati da una somma di circa 4.520 miliardi ad oltre 6.503 miliardi», e conclude ricordando che «quale sintomo di lentezza della spesa deve essere considerato anche l'ammontare delle somme cadute in perenzione, circa 747 miliardi nel 1985. Una conferma della lentezza nell'erogazione della spesa è costituita anche dalle giacenze di cassa ammontanti, al 31 dicembre 1985, ad oltre 5.615 miliardi ai quali vanno aggiunti altri 2.630 miliardi circa depositati in conti correnti presso la Tesoreria dello Stato. Nel complesso quindi sono ben oltre 8.245 miliardi non erogati: un ammontare notevolmente aumentato rispetto ai 6.750 miliardi dell'anno precedente, e non lontanissimo dall'intera spesa della Regione per l'esercizio in esame»⁸⁵⁵. Nel corso di questi anni quindi le dinamiche

⁸⁵⁵ Procura generale della Corte dei conti presso le Sezioni per la Regione Siciliana, Requisitoria del P.M. Aurelio Grassi nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 1985, Palermo, 26 giugno 1986, pp. 2-7. Si veda a riguardo BATTIATO, Salvatore Enrico, *Problemi e limiti dell'attività finanziaria della Regione siciliana nelle prospettive di una gestione programmata delle risorse regionali*, in GALASSO, Alfredo, *La Sicilia alla svolta degli anni '80*, cit., in cui si afferma che «data la mancanza di strutture normative e tecniche e adeguate al controllo dei contenuti, la discrezionalità dell'esecutivo è notevole e l'Assemblea regionale siciliana non è in grado di esercitare controlli sostanziali sui tempi di realizzazione e sui contenuti della spesa. In questa materia si deve prendere atto che la Regione siciliana è all'anno zero. Le recenti innovazioni in materia di bilancio e di contabilità pubblica approvate dall'Ars costituiscono certamente un importante

della spesa regionale hanno riproposto le «linee tradizionali» traducendosi nel rifinanziamento di interventi precedenti in relazione a due fattori: «l'impossibilità politica di realizzare un metodo di governo basato sulla programmazione e le forti resistenze a risolvere sul piano amministrativo-organizzativo i meccanismi e le procedure di erogazione». La legislazione regionale in materia di programmazione economica e promozione dello sviluppo industriale degli anni Ottanta fu dunque caratterizzata da un frequente ricorso ai progetti settoriali, ma – dato fondamentale - «nella maggior parte dei casi il richiamo del bilancio regionale al piano o programma si esauriva sul piano della mera genericità e formalità che avallava di fatto le tradizionali procedure di spesa». A ciò dobbiamo aggiungere le considerazioni sulla lentezza dell'approvazione dei bilanci e della relativa utilizzazione per tempi brevi e con «momenti istruttori» estremamente frammentari e suddivisi fra vari organismi, che a loro volta aggiungono ulteriori momenti decisionali; anche in questo caso ha pesato negativamente l'inadeguatezza dell'apparato amministrativo regionale e delle modalità con cui si è attuato il decentramento amministrativo in Sicilia⁸⁵⁶. Risulta interessante anche quanto rilevato dal magistrato della Corte dei Conti, Giuseppe Cogliandro, quando afferma che «per ogni piano programma o progetto viene istituito un apposito Comitato che rappresenta un'isola, una monade senza collegamenti né con gli altri Comitati deputati alle programmazioni settoriali né col Comitato preposto alla programmazione generale. Questa esasperata collegialità, che comporta inevitabili sovrapposizioni di più comitati negli stessi settori di attività, è poi aggravata dalla ampia dimensione dei collegi e dalla vasta rappresentatività degli interessi in essi presenti [...], la logica cui obbedisce la marcatissima tendenza legislativa verso la

passo avanti sulla via della sempre maggiore attendibilità e trasparenza delle scritture finanziarie. Tuttavia queste innovazioni non sono sufficienti a risolvere i problemi di efficienza economica e di economicità dell'azione pubblica nemmeno a livello di conoscenza dei fenomeni reali. Dall'analisi della spesa della Regione siciliana emerge che il problema principale della costruenda politica di piano non è solo quello di acquisire risorse e di formulare priorità e programmi per il loro impiego, ma anche quello di trovare il modo di spendere materialmente il denaro. Il fenomeno di un consistente volume di spesa non impegnata e della continua crescita dei residui passivi testimonia, in modo incontrovertibile, della scarsa efficacia dell'azione pubblica regionale. Pertanto il bilancio della Regione siciliana, ha assunto nonostante il notevole ammontare di risorse finanziarie gestite, la caratteristica della inattendibilità, tipica del sistema di bilancio dei paesi sottosviluppati». Cfr. anche CITARRELLA, Giuseppe, SCALIA, Renato, «Note sulla dinamica della spesa per investimenti della Regione siciliana, in *Nuovi quaderni del Meridione*, n. 82-83, aprile-settembre, 1983.

⁸⁵⁶ Battiato evidenzia come «nella situazione in cui versava l'amministrazione regionale non basta aumentare le somme da spendere, approvando nuovi o maggiori investimenti produttivi. La situazione è tale che premendo l'acceleratore la macchina amministrativa non va più veloce, va più veloce ma si ingolfa. Tutto ciò ha grande rilevanza sotto il profilo del funzionamento delle istituzioni, in quanto, in un sistema democratico, l'assemblea rappresentativa è indebolita dal fatto che le sue decisioni non sono realistiche».

collegialità è certo commendevole, mirando in generale a realizzare una democratizzazione dell'azione amministrativa e, in particolare a garantire ponderazione e rappresentatività all'elaborazione di piani attraverso l'ingresso nelle istituzioni dei soggetti sociali. È agevole però replicare che non sempre l'estensione della rappresentatività riflette un effettivo pluralismo sociale e ciò accade quando sono chiamati a far parte dei collegi organismi premananti o controllati (associazioni) da soggetti (partiti, sindacati, categorie produttive) già presenti, a titolo proprio, nel collegio. Una seconda notazione è che la ricerca del consenso, non può spingersi sino al punto di provocare il blocco decisionale, nella sin troppo ovvia considerazione che è meglio una decisione presa a maggioranza che una decisione concertata con tutti. A ciò conduce inevitabilmente un tipo di organizzazione, quale quella siciliana, sia per le interferenze derivanti dalla pleora di collegi, sia per le difficoltà di governare collegi di grandi dimensioni sia, soprattutto, perché l'eterogeneità o la contrapposizione degli interessi portati nei collegi implica estenuanti mediazioni o porta alla paralisi per l'apposizione dei veti incrociati»⁸⁵⁷. Svolta questa analisi non dovrebbe stupire se le trasformazioni economico-sociali siciliane si sono verificate al di fuori delle linee programmatiche dell'azione amministrativa, la pubblica amministrazione ha mantenuto un ambito di intervento nella politica dei governi, e l'insieme di programmi, piani, progetti, bilanci, relazioni ha consentito ad essa di condizionare i processi politico-decisionali; ecco perché è fuorviante «parlare del rapporto politica-amministrazione, considerando i due termini sul piano funzionale come due entità perfettamente distinte»⁸⁵⁸.

L'esperienza di programmazione regionale avviata in Sicilia a partire dal 1990 ed il Piano regionale di sviluppo è innanzitutto la logica conseguenza dell'adempimento della legge n. 6 del 1988 che, come visto, ha rappresentato uno dei più importanti provvedimenti di riforma organizzativa della Regione, il quale prospettava un «ciclo integrale» che incorporava tutte le fasi della decisione politica da quelle che la precedono a quelle che la seguono, il Piano, in questo senso si poneva ora come «atto di programmazione di carattere globale che rientrava nel modello della programmazione per progetti, il cui fine ultimo non era semplicemente “il dire” ma anche “il fare”», si sarebbe cioè concretizzato in

⁸⁵⁷ COGLIANDRO, Giuseppe, *Il sistema delle procedure*, in AA.VV., *Quale Regione? La riforma della Regione siciliana negli anni '80*, Palermo, Centro studi CISL, 1983.

⁸⁵⁸ TERESI, Francesco, COSTANTINI, Salvatore, PORTELLI, Ignazio, *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, cit., pp. 64-70.

«elaborazioni tecnico-progettuali» cui sarebbe spettato il compito di individuare le aree di intervento⁸⁵⁹. L'Atto Unico del 1987 a sua volta poneva l'obiettivo primario del rafforzamento della coesione economica e sociale delle regioni e aeree a sviluppo ritardato e a tal scopo metteva in campo una politica strutturale basata su un vero e proprio modello di programmazione regionale i cui tratti essenziali implicavano vi fosse «un solo Piano regionale di sviluppo» che fosse «l'unico strumento di politica regionale in Sicilia» e che «integrasse nell'impiego tutte le disponibilità finanziarie» e, soprattutto, che «seguisse l'approccio europeo per quanto riguarda le procedure, la forma ed il contenuto del piano». Il PRS rappresentava quindi «un punto di partenza e non un punto di arrivo», i cui obiettivi rimanevano quello dell'aumento dell'occupazione produttiva e dell'innalzamento degli standard civili. Il nuovo modello economico indicato dalle istituzioni europee esigeva però che si perseguisse la realizzazione di un modello di sviluppo in grado di «autoalimentarsi», e per il quale era necessaria innanzitutto, dato essenziale, «la riduzione del grado di dipendenza dell'economia dal circuito pubblico», mentre le risorse economiche e finanziarie su cui contare avrebbero dovuto essere da quel momento endogene, e quindi provenienti dal contesto regionale, ed esogene e quindi provenienti, soprattutto, dalle politiche comunitarie; ecco che il PRS veniva a collocarsi in realtà in un panorama molto più vasto di quello per il quale era stato concepito. Nel corso degli anni Novanta quindi si registrò anche in Sicilia un rinnovato interesse per la politica di programmazione ma sotto una veste del tutto nuova; essa era il frutto da un lato della sovrapposizione del «vincolo-Comunità europea» al «vincolo-Regione» e dall'altro della convergenza dei provvedimenti adottati nel decennio precedente e della riforma della politica regionale comunitaria che aveva come fondamento il superamento dell'intervento pubblico straordinario e l'introduzione del principio di «compartecipazione» in base al quale gli obiettivi da raggiungere sarebbero stati il risultato di «una stretta concertazione fra tre autorità: Comunità europea, Stato, Regione»⁸⁶⁰. Il percorso tracciato, e con alti e bassi proseguito nelle stesse forme e caratteristiche fino alla metà degli anni Novanta, ha condotto alla necessità di una «dismissione» da parte della Regione della funzione di soggetto attivo e diretto della promozione industriale in Sicilia; il processo di liquidazione dell'Ente Siciliano di Promozione Industriale costituisce in tal senso l'ultimo atto

⁸⁵⁹ Ivi, pp. 163-164.

⁸⁶⁰ Ivi, pp. 165-166.

di quella parabola discendente che ha visto l'ente regionale dalla metà degli anni Ottanta perdere, per le ragioni viste, ogni capacità e possibilità di prosecuzione della politica economico-industriale condotta per almeno un trentennio. Il 13 maggio 1999 si è dunque insediato il liquidatore unico dell'ESPI⁸⁶¹ che ha subito avviato la verifica della situazione finanziaria e patrimoniale dell'Ente⁸⁶² utile alla ricostruzione dei passivi e degli attivi complessivi, si è quindi passati dalla fase dell'amministrazione «commissariale» alla liquidazione vera e propria degli enti, fra cui l'ESPI, soppressi a norma della legge regionale 20 gennaio 1999 n. 5. Come indicato dalla documentazione stessa l'attività di liquidazione avrebbe dovuto assumere come punto di partenza gli adempimenti di cui all'articolo 2277 del Codice civile in base al quale «gli amministratori devono consegnare ai liquidatori beni e documenti sociali e presentare ad essi il conto della gestione relativo al periodo successivo all'ultimo rendiconto. I liquidatori avrebbero dovuto prendere in consegna i beni e i documenti dei soci e redigere, insieme con gli amministratori, l'inventario dal quale risultasse lo stato attivo e passivo del patrimonio sociale», e qua risiede la prima particolarità, visto che come segnalato dalla relazione del liquidatore «il funzionario regionale», nominato con D.A. n. 26/1999, e che ha svolto fino alla fine le funzioni commissariali «ha rappresentato la propria indisponibilità al compimento degli atti di legge che accompagnano l'inizio della procedura di liquidazione». Nel dettaglio lo stesso funzionario rese noto che «non ha ricevuto da precedenti amministratori alcuna consegna o informazione su questioni e/o atti necessitati alla trattazione urgente e di ritenere pertanto che siano gli stessi uffici degli Enti economici a poter rispondere alle esigenze amministrativo-contabili preliminari all'avvio delle procedure di liquidazione». L'attività di liquidazione ha pertanto avuto avvio in un contesto che ha scontato la mancanza di un'auspicabile collaborazione e «fisiologica successione di compiti tra Amministratori e liquidatore». Questo quindi ha dovuto redigere l'inventario in una situazione oggettivamente più complessa per la ricostruzione dell'attivo e del passivo degli Enti oggetto di liquidazione e in questo senso le verifiche contabili necessarie non hanno modificato, chiaramente, la posizione di chi ha preceduto il liquidatore nella gestione degli Enti e compiuto atti amministrativi «nella conservazione dei beni sociali finché non ne hanno fatto consegna ai liquidatori». Secondo le previsioni pianificate dal Liquidatore unico

⁸⁶¹ La Professoressa Avvocato Rosalba Alessi.

⁸⁶² «Primo Rapporto del Commissario liquidatore» degli enti posti in liquidazione: AZASI, EMS, ESPI., Settembre 1999.

degli Enti oggetti di liquidazione le relative operazioni avrebbero dovuto completarsi nei primi mesi del 2000, e ciò «in considerazione della circostanza che, a norma della vigente legislazione regionale, gli Enti economici regionali approvano il bilancio consuntivo entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla chiusura dell'esercizio». Ecco che allora i dati di bilancio degli enti in liquidazione al 31 dicembre 1998 si stavano definendo in quelle settimane contestualmente ai dati di bilancio delle società partecipate «in vista dei bilanci consolidati di gruppo per l'ESPI». In merito ai rapporti di credito e debito, presentavano una «apprezzabile consistenza» i crediti vantati dall'ESPI verso l'Erario, in conseguenza del fatto che l'Ente si era reso cessionario di crediti a loro volta vantati da Società partecipate ora estinte, dal momento che si trattava di crediti anche molto antichi si sarebbe dovuto provvedere ad una attenta verifica al fine di definire meglio la tempistica del recupero dei crediti. Le procedure di liquidazione non avrebbero richiesto consistenti risorse finanziarie, se non quelle necessarie allo svolgimento delle finalità miranti alle stesse procedure, rivolte soprattutto alla realizzazione dell'attivo e all'estinzione del passivo, ma lo svolgimento delle stesse procedure avrebbe richiesto la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni dell'Ente in liquidazione, salvi i costi di gestione e di ordinario funzionamento dell'Ente fino all'estinzione, indubbiamente il fatto che si trattasse di un ente pubblico regionale con forma ibrida, simile alla holding o se vogliamo come capogruppo di società partecipate, comportò che il quadro particolareggiato fosse decisamente più complesso. Nella procedura di liquidazione avrebbero avuto un peso rilevante «i pur contenuti oneri per il funzionamento della residua struttura degli Enti e per le finalità istituzionali della liquidazione. Tali costi appaiono significativamente ridotti dopo l'esodo del personale, e tuttavia gli Enti nelle more di realizzazione dell'attivo, avrebbero dovuto ormai farvi fronte solo con la liquidità disponibile alla data di avvio della procedura di liquidazione, mancando all'uopo ogni stanziamento nella legge di scioglimento». A ciò andava aggiunto anche il fatto che per molte società partecipate, specie se in liquidazione, non soltanto risultavano difficilmente recuperabili i crediti vantati dalla controllante ma, esse avrebbero potuto richiedere urgenti interventi finanziari da parte della stessa, «alcuni di tali interventi» - si sottolinea - «si sono già resi necessari del resto nei primi mesi di liquidazione»⁸⁶³. Il quadro finanziario dei tre

⁸⁶³ Ci si riferisce ad anticipazioni rivolte ad evitare aggravamenti di situazioni di indebitamento di controllate che potrebbero riversare i loro effetti sull'Ente quale Azionista Unico. Ma in taluni

enti in liquidazione (AZASI, EMS, ESPI) in base ai dati dell'ultimo bilancio approvato, al 31 dicembre 1997, presentava «una situazione idonea a consentire il normale funzionamento dell'Ente»: per quanto riguarda l'ESPI il bilancio del 1997 registrava perdite per 782.901.448 lire, ma i beni immobili ammontavano ad una somma complessiva di 20 miliardi di lire, il bilancio del gruppo registrava complessivamente un utile di 944 milioni di lire. L'Ente non aveva immobilizzazioni materiali da alienare, se si escludono i due bacini di carenaggio locali alla Bacini di Palermo e la cui vendita non si sarebbe potuta effettuare al di fuori di una verifica sulle sorti della partecipazione nella Società e delle sorti per la cantieristica di Palermo. La situazione dell'ESPI in prospettiva per gli anni 1998, 1999 sarebbe stata appesantita dagli oneri conseguiti alla conclusione dei rapporti di lavoro dei dipendenti, costituiva comunque un dato positivo la contenuta posizione debitoria, definita dallo stesso liquidatore «fisiologica in relazione all'attività degli Enti», mentre «una certa rilevanza presentava il debito dell'ESPI verso l'Ente Minerario Siciliano, a titolo di prezzo per la cessione dei pacchetti azionari di SICILIANA GAS e SICILVETRO». I crediti più ingenti dell'Ente erano quelli vantati nei confronti dell'Erario e soprattutto nei confronti delle partecipate, ma buona parte di questi crediti non apparivano già allora più riscuotibili e tale parziale o totale irrecuperabilità «avrebbe continuato a trovare piena copertura nei fondi di svalutazione delle partecipazioni e dei crediti già costituiti in bilancio», andavano poi ricordati interventi richiesti sotto forma di anticipazione a favore di GECOMECCANICA in liquidazione e della RESAIS SpA⁸⁶⁴. Il Commissario liquidatore aveva già allora sollecitato il Presidente della Regione e l'Assessore al Bilancio e Finanze perché venisse rapidamente data attuazione alla legge regionale attraverso la stipula dell'atto di cessione del pacchetto azionario dall'ESPI alla Regione⁸⁶⁵. L'ESPI aveva effettuato anticipazioni finanziarie all'EMS per un importo pari a 6 miliardi di lire,

casi non possono escludersi anche interventi necessari al ripianamento delle perdite in Società partecipate ancora in attività e ciò nell'attesa e per non pregiudicare una utile dismissione delle partecipazioni azionarie detenute.

⁸⁶⁴ La difficile situazione della RESAIS aveva richiesto l'anticipazione da parte dell'ESPI di oltre 10 milioni di lire e tali anticipazioni si rivelano necessarie onde evitare di far ricadere sull'ESPI in liquidazione eventuali conseguenze dell'insolvenza della controllata, appaiono per altro verso poco congrue in regime di liquidazione soprattutto tenuto conto della legge regionale n 5/1999 che trasferisce alla Regione le partecipazioni azionarie già di proprietà ESPI nella RESAIS.

⁸⁶⁵ A tal fine l'ESPI ha acquisito apposito parere e adeguata documentazione in considerazione della quale, salvo l'esercizio dei diritti corporativi che la legge espressamente riserva all'Assessorato all'Industria, è fondato ritenere che spetti all'Assessorato Regionale al Bilancio e Finanze la competenza a curare gli adempimenti per formalizzare il trasferimento ex lege del pacchetto azionario.

deliberate nel settembre 1998, le quali facevano riferimento ai rapporti societari in corso tra i due enti e che avrebbero dovuto essere restituiti quando l'EMS fosse rientrato delle proprie disponibilità ad incremento del fondo di dotazione effettuato a fine 1998; considerati anche i trasferimenti nel frattempo avvenuti all'EMS gravante sui fondi dell'ESPI, la liquidità di quest'ultimo si era assottigliata con la conseguenza che l'Ente non avrebbe potuto nell'immediato continuare a svolgere la funzione impropria di «finanziatore» dell'EMS né essere chiamato ad interventi di sostegno verso le proprie partecipate in difficoltà. Un'accorta amministrazione delle risorse disponibili per l'ente al fine di accelerare le procedure di dismissione delle partecipazioni azionarie detenute e degli eventuali cespiti risultava quindi necessaria, e interventi a favore delle società collegate così come ulteriori trasferimenti all'EMS risultavano «compatibili» con la situazione finanziaria dell'ente. Il processo di liquidazione degli enti rendeva necessaria la dismissione delle partecipazioni azionarie nelle Società in attività e richiedeva «la massima accelerazione possibile» delle liquidazioni in atto delle Società partecipate, nonché alcune decisioni circa la messa in liquidazione di Società a prevalente partecipazione regionale non più in grado di perseguire lo scopo sociale. Per di più, come sottolineato nella relazione del liquidatore «all'interno dei singoli gruppi la situazione è alquanto disomogenea mentre un ulteriore elemento di diversificazione è rappresentato dalla rilevanza del contenzioso in atto di cui siano parte le singole Società partecipate, soprattutto se in liquidazione»⁸⁶⁶. La dismissione di tutte le partecipazioni avrebbe dovuto essere realizzata «nell'arco di un tempo ragionevole non superiore al biennio», e le scelte per ciascuna Società avrebbero dovuto essere compiute sulla base di «un'obiettiva ed attenta considerazione di tutti gli elementi che potevano incidere sull'esito della medesima dismissione». Come ebbe modo di ricordare l'allora Direttore generale della Banca d'Italia Mario Draghi in un articolo pubblicato sul Corriere della Sera del 14 agosto 1999 «non esiste una teoria completa delle modalità ottime con cui privatizzare una società», allo stesso tempo nelle imprese a partecipazione pubblica della Regione Siciliana, una valutazione in termini di «convenienza» avrebbe dovuto essere compiuta con riguardo non solo agli aspetti finanziari, ma anche tenendo nel dovuto conto i profili economici e sociali.

⁸⁶⁶ «L'entità e la complessità di tale contenzioso ha condizionato ovviamente non poco soprattutto i tempi di chiusura delle liquidazioni in atto, poiché la via della composizione transattiva, che pure viene prioritariamente perseguita non può essere privilegiata quando gli esiti dei giudizi si preannunciano con buona probabilità favorevoli per la Società, anche in ragione della scarsa fondatezza delle pretese avversarie».

Dunque il procedimento di cessione delle partecipazioni azionarie della Regione avrebbe dovuto essere scelto «in rapporto all'attenzione manifestata dal mercato e alla qualità dell'interesse manifestato, ma con l'obiettivo di preservare il futuro delle imprese ed evitare che esse fossero oggetto di semplici operazioni finanziarie». L'articolo 2 della legge regionale n. 5/1999 dispone che «alla dismissione delle partecipazioni dei tre enti posti in liquidazione (AZASI, ESPI, EMS) si doveva procedere a norma dell'articolo 10 della legge regionale 7 marzo 1997 n. 6 e del regolamento approvato con il decreto del Presidente della Regione 1 settembre 1997, n. 37. Sarebbero state trasferite al patrimonio della Regione le partecipazioni azionarie non suscettibili di dismissione, ivi comprese quelle della RESAIS SpA»; sull'urgenza del trasferimento dei beni della controllata in ossequio alla disposizione di legge il liquidatore ha segnalato l'urgenza di un atto formale di cessione al Presidente della Regione e all'Assessore all'Industria. Molto più complessa risultata l'individuazione delle partecipazioni azionarie «non suscettibili di dismissione»; non appariva allora plausibile la scelta di lasciare alla discrezionalità del Governo regionale o del Liquidatore Unico «un eventuale giudizio di non dismettibilità per evidenti ragioni di opportunità politica o per strategie». Tali scelte avrebbero però condizionato la scelta dei tempi di dismissione e quindi giustificato la scelta delle procedure di vendita fra quelle indicate nella normativa vigente, senza dubbio l'ESPI avrebbe dovuto immettere sul mercato tutte le partecipazioni azionarie nel caso in cui non fosse stata intrapresa la via della liquidazione. L'esclusione delle Società Consortili dalle scelte di privatizzazione era stata reiteratamente prospettata anche in precedenza: in particolare con i «Rapporti del Commissario Straordinario Unico dei tre Enti» redatti nel corso del 1993 e con la «Ricognizione del Commissario Straordinario degli Enti pro tempore» datato 22 ottobre 1997: in base ad essi era tramontata l'ipotesi della creazione di un'agenzia per lo sviluppo, mentre appariva da privilegiare la scelta di «permanente presenza della Regione in tutti o in parte dei Consorzi»⁸⁶⁷. La fonte normativa cui far riferimento era rappresentata dal d.P.Reg. 1 settembre 1997, n. 37 recante il «Regolamento per la dismissione delle partecipazioni societarie degli Enti economici regionali AZASI, EMS, ESPI»; rapportato il disposto da esso definito con la situazione delle Società a

⁸⁶⁷ Si è già ricordato che il quadro normativo entro il quale la legge riconduce le procedure di dismissione delle partecipazioni regionali è costituito dall'articolo 10 della legge regionale n. 6/1997 che rinvia espressamente al D.L. 31 maggio 1994 n. 332, convertito nella legge 30 luglio 1994 n. 474 e dal d.P.Reg. 1 settembre 1997 n. 37 che sostanzialmente ripropone per la Regione Siciliana la disciplina di base contenuta nelle citate norme statali.

partecipazione regionale ed al contesto sociale ed economico siciliano, appariva impraticabile il metodo dell'offerta pubblica di vendita, e si presentava più adeguato il metodo dell'asta pubblica, salvo i casi in cui vi fossero stati diritti di prelazione; l'immissione delle partecipazioni nel mercato, avrebbe soprattutto dovuto tener conto dell'oggetto e dello stato delle Società partecipate, e della situazione economica siciliana, che suggeriva «metodi di selezione dei potenziali acquirenti trasparenti, anche in vista del controllo sia della stabilità della nuova struttura proprietaria, sia delle relative strategie industriali e finanziarie con l'obiettivo di garantire la permanenza, e possibilmente lo sviluppo, delle attività economiche insieme al loro permanente radicamento nella realtà regionale». Nel dettaglio le partecipazioni immediatamente suscettibili di dismissione riguardano le Società: Bacini di Palermo, Casa Vinicola Duca di Salaparuta, Cavagrande, Elitaliana, Insicem, Italkali, Sarcis, Siciliana Gas e Sicilvetro. La Bacini di Palermo (50% ESPI, 50% Fincantieri) soffriva della «sottoutilizzazione dei Bacini», una scheda informativa nel Rapporto ci indica che unico cliente della Società era il Cantiere Navale di Palermo ed aveva un bacino di utenza prevalentemente estero, con una perdita di esercizio di oltre 1.500 milioni di lire, ma il patrimonio netto manteneva una certa consistenza grazie alla giacenza nel fondo contributi con impianti per oltre 31.500 milioni e con titoli posseduti per oltre 30.000 milioni. La dismissione della Società doveva quindi tenere conto dell'importanza socio-economica regionale e cittadina del polo cantieristico palermitano e della relativa presenza di Fincantieri. Questa, all'indomani dell'insediamento del Commissario liquidatore dell'ESPI aveva ribadito la propria disponibilità ad acquisire la quota ESPI della Società, una disponibilità che si sarebbe dovuta verificare, ma la prospettiva di dismissione della Bacini di Palermo non sembrava più rinviabile. La Bacini di Carenaggio (100% ESPI) invece non svolgeva da tempo più alcuna attività, si sarebbero quindi dovuti verificare i tempi della dismissione dei due bacini di sua proprietà dei quali bisognava anche verificare le residue potenzialità produttive. La Casa Vinicola Duca di Salaparuta (99,3% ESPI) riceveva già allora notevoli attenzioni da parte del mercato, la Società aveva fatturato nel 1998 oltre 45 miliardi di lire e registrato un utile di 340 milioni, vi erano quindi tutte le condizioni per «una rapida e conveniente dismissione del pacchetto azionario di controllo di cui è proprietario l'Ente»: rappresentava una delle Società ad immediata possibilità di immissione nel mercato tramite gara pubblica di appalto. La CTM Società

consortile p. A. (49% ESPI), era per il 51% di proprietà di Nuova Telespazio S.p.A. la cui attività consiste nella formulazione di progetti di ricerca nel settore del telerilevamento da satellite; nel corso dell'ultimo esercizio analizzato, le perdite della Società avevano superato un terzo del capitale e il Consiglio di Amministrazione «pur ritenendo obbligatoria ogni determinazione a norma dell'articolo 2446 c.c. ha segnalato e lamentato la scarsa attenzione della Regione verso il consorzio». Verificata, anche in questo caso una eventuale disponibilità all'acquisto di tutte o parte delle quote ESPI da parte di Nuova Telespazio e ricordata anche in questo caso la funzione originariamente svolta dalla Regione, l'«ESPI ritiene che anche il futuro assetto di CTM potrebbe essere delineato nell'ambito delle soluzioni ipotizzabili per il Parco scientifico e tecnologico». La CEOM Società consortile p. A. (6,2% ESPI) era impegnata in attività di ricerca relativa all'acquisizione di nuove tecniche operative per l'esplorazione e l'utilizzazione a fini economico-industriali delle acque del fondale e sottofondo marino. L'Ente avrebbe dovuto verificare la disponibilità dei partner privati ad acquisire la propria partecipazione, anche se, «il Consorzio ha considerato all'origine significativa, al di là della partecipazione, la presenza della Regione», il futuro della partecipazione ESPI avrebbe potuto quindi delinarsi nel contesto delle soluzioni che riguardano il Parco Scientifico e Tecnologico. Iniziative industriali (100% ESPI) aveva come finalità la gestione del patrimonio immobiliare proveniente da Società collegate dismesse e l'effettuazione di studi di programmazione economica a supporto dell'attività dell'ESPI, essa poteva considerarsi venuta meno con la scelta della liquidazione dell'intero gruppo, andava tuttavia svolta un'attenta analisi sulle funzioni che la società poteva ancora svolgere ai fini della gestione dei beni provenienti dalle altre società del gruppo, per la dismissione della stessa non si prevedevano comunque tempi molto lunghi, mentre per il Parco Scientifico e Tecnologico, Società consortile p. A. (87,9% ESPI), la situazione si presentava più complessa dal momento che si trattava della più rilevante tra le istituzioni consortili della Regione nel campo della ricerca; essa curava la realizzazione e l'applicazione di progetti di ricerca nel quadro della programmazione nazionale e regionale, nella prospettiva di favorire l'acquisizione di innovazioni da parte dell'imprenditorialità siciliana; già allora la Società operava nell'ambito e con la collaborazione del MURST e la realizzazione dei progetti era garantita dal sostegno dei soci oltre che da istituzioni esterne. Il Consorzio, che nel 1998 aveva realizzato un utile di oltre 260 milioni, aveva

anche completato un aumento di capitale sociale di oltre 26 miliardi di lire, la Società sembrava quindi poter offrire sufficienti garanzie di radicamento nel territorio e nel tessuto produttivo isolano e buone prospettive di sviluppo, cosicché il Presidente della Società aveva proposto al Commissario liquidatore la vendita delle azioni ESPI alle imprese che operavano in Sicilia nello stesso settore «nella prospettiva di allargare l'ambito dei promotori e/o fruitori dei progetti di ricerca e del relativo trasferimento di tecnologie». Tale prospettiva non risolveva tuttavia la questione della permanenza di una pur limitata partecipazione regionale «da ritenersi essenziale per la natura della Società consortile e per la proficua continuazione della sua attività: si ricorda infatti che la partecipazione della Regione, sia pure in misura limitata, è impropria dei Parchi scientifici e, allo stesso tempo, condizione per beneficiare di taluni finanziamenti pubblici per i relativi progetti di ricerca». Il liquidatore dell'Ente ha ritenuto quindi utile il suggerimento già avanzato dai Commissari Straordinari ESPI relativamente all'opportunità che la Regione subentrasse direttamente, ancorché con una quota limitata, all'interno della compagine consortile, «l'esito così prefigurato potrebbe essere infatti preceduto da scelte ovviamente da valutare con gli altri partner, volte a favorire il trasferimento al Parco anche delle limitate quote ESPI nel capitale di CEOM, CTM, TELEINFORM ove eventualmente non acquisite dagli altri soci. La circostanza che tali Società hanno come scopo la realizzazione di progetti di ricerca e/o l'applicazione e diffusione dei risultati a beneficio della realtà industriale ed economica della Sicilia faceva apparire interessante, oltreché praticabile, una prospettiva del genere, il cui risultato sarebbe stato una concentrazione di risorse, una sinergia fra settori di ricerca, una funzione di indirizzo e di sostegno della Regione pur concentrata in una limitata partecipazione azionaria»; chiaro che l'eventuale realizzabilità dell'ipotesi sarebbe stata verificata in base agli orientamenti dei partner e della Regione. La Siciliana Gas (50% ESPI, 50% SNAM) aveva registrato nel 1998 un utile netto di 381 milioni di lire mentre il patrimonio netto si era attestato sui 109.807 milioni, i dati riguardanti l'attività, e riferiti all'esercizio 1998, segnalavano un trend positivo, «testimoniato dall'aumento dei contratti di fornitura del gas e dall'incremento e potenziamento delle reti gas, dall'incremento delle vendite di metano e dall'acquisizione di nuove convenzioni con comuni siciliani da metanizzare»; i nuovi progetti presentati, molti dei quali già approvati e in corso di finanziamento, consentivano complessivamente di far affidamento sulla stabilità dei livelli

occupazionali e sulla buona salute complessiva della Società. La relativa dismissione del pacchetto azionario dell'ESPI si collocava dunque in un contesto nel quale la SNAM avrebbe potuto far valere il diritto di prelazione, interesse questo manifestato e confermato al Commissario liquidatore e in breve tempo formalizzato. Sicilvetro (50% ESPI, 50% AVIR) aveva un patrimonio netto di oltre 23.000 milioni ed aveva realizzato, nel 1998, ricavi delle vendite per oltre 36.000 milioni con un utile di oltre 1.300 milioni, le scelte in ordine alla dismissione del pacchetto azionario ESPI dovevano tenere in considerazione il disposto dell'articolo 3 della «Convenzione tra i soci in data 28 aprile 1980», in base alla quale «il socio pubblico può vendere la propria partecipazione dopo averla offerta in vendita all'altra parte. In caso di esercizio della prelazione il prezzo del trasferimento sarà definito di accordo tra le parti interessate e in caso di disaccordo sarà demandato ad un Collegio Arbitrale». Teleinform Società consortile p. A. (22%ESPI) aveva per scopo la promozione nel territorio siciliano dello sviluppo e delle applicazioni delle nuove tecnologie informatiche a soggetti pubblici e privati; l'Ente, che deteneva una partecipazione limitata avrebbe dovuto verificare con gli Amministratori della Società l'attività e le prospettive al fine di «saggiare l'interesse degli altri membri e in particolare del CRES (70%) nell'eventuale acquisto della partecipazione pubblica». Fra le società in liquidazione di particolare interesse erano la Finedil (100% ESPI), oggetto allora di una vertenza fra ESPI e la Regione, avente per oggetto alcuni immobili. La Società, che stava anche perfezionando la compravendita dell'ultimo cespite nella zona industriale di Catania e che non aveva un rilevante contenzioso in atto, appariva in grado di garantire una soluzione adeguata al fine dell'estinzione della stessa, il Commissario liquidatore aveva sottoposto al Governo Regionale la questione «affinché adottasse ogni opportuna iniziativa al riguardo ed innanzitutto quelle che, d'intesa con l'Amministrazione Comunale possano condurre entro breve tempo allo sgombero degli appartamenti oggetti di contenzioso»: si segnalava poi che «l'esecuzione del contratto di compravendita intervenuto tra Finedil e Regione con il pagamento del prezzo dovuto alla Società avrebbe consentito a questa di ridurre almeno in parte la sua esposizione debitoria verso l'ESPI». La Gecomeccanica (100% ESPI) aveva già avviato la procedura di liquidazione nel 1993, si trattava in quel caso di concludere la procedura vendendo l'ultimo cespite immobiliare e le attrezzature di proprietà della Società, risolvendo contestualmente «le numerose controversie in corso con ex

dipendenti» e recuperando i crediti che la Società vantava nei confronti delle tante imprese fornitrici in stato di fallimento o in amministrazione controllata e, in particolare «un credito di oltre 1000 milioni di lire nei confronti del Consorzio Italoffshore, le cui due società componenti sono state dichiarate fallite»; allo stesso tempo «i crediti vantati verso le controllate e verso l'Erario non erano di importo significativo, e quelli vantati verso l'INAIL erano assai inferiori ai debiti verso lo stesso INAIL e l'INPS, la Società ha poi debiti verso i fornitori per 120 milioni di lire». La Genal (99,9% ESPI) aveva avviato la propria liquidazione nel 1985, il liquidatore aveva già sottoposto all'azionista ESPI una nota informativa sulle trattative che avrebbero dovuto portare alla vendita dell'ultimo cespite immobiliare cioè lo stabilimento SO.SI.MA. di Comiso, le difficoltà incontrate a riguardo e lo stato del bene facevano ritenere conveniente la continuazione delle trattative in atto con i soggetti privati, nell'ipotesi portata avanti si sarebbero potuti «assumere conseguenti iniziative per la chiusura in via transattiva del contenzioso in atto e l'ESPI avrebbe potuto così rendersi cessionario dei residui crediti vantati dalla Società verso l'Erario». La liquidazione di Gestione Servizi (100% ESPI) non appariva per nulla semplice anche per via del contenzioso in atto; la strada che si poteva intraprendere per la soluzione della vertenza, avente per oggetto la richiesta di risarcimento danni, da parte dei proprietari del terreno nel quale insiste la discarica di Bellolampo gestita fino al 1983 dalla Società. La scelta di accelerare la chiusura di tale contenzioso, verificando le possibilità di soluzioni transattive, «appare condizionata tuttavia dall'esito di altra vertenza, di importo elevato con il Comune di Palermo: la società chiedeva infatti il pagamento del corrispettivo per la gestione della discarica dal 1970 al 1983, affidata alla Gestione Servizi per un ammontare di oltre 19 miliardi, il Commissario liquidatore ha invitato perciò il liquidatore di Gestione Servizi a dar opportune istruzioni ai propri legali per l'avvio di contatti al riguardo». L'Azionista unico, tenuto conto di questi elementi, ha sollecitato il liquidatore a prendere nella dovuta considerazione l'offerta di acquisto da parte dell'AMIA del terreno, e del fabbricato ancora invenduto, di Bellolampo e per il quale sono rimasti senza esito gli avvisi non vincolanti di vendita, a suo tempo pubblicati da Gestione Servizi, il perfezionamento della vendita consentirebbe alla controllata di ridurre l'entità del proprio debito verso la controllante ESPI. La SIACE, già in liquidazione dal 1985, aveva un piccolo lotto di terreno da alienare su cui insistevano delle abitazioni poste in vendita nel marzo del 1998. Un ostacolo alla

liquidazione in questo caso era rappresentato dalla situazione riguardante 3.300 ettari di bosco all'epoca in affitto alla Sicilfor, a sua volta in liquidazione, e che «l'Azienda Regionale delle Foreste demaniali era stata autorizzata ad acquisire con l'articolo 5 comma 4 della legge regionale 5 giugno 1989 n. 11», ma la stessa aveva manifestato al liquidatore la propria indisponibilità all'acquisizione, e ciò avrebbe vanificato la dichiarata disponibilità di Sicilfor a rilasciare i boschi a condizione che la proprietà fosse passata alla Regione o ad altro ente pubblico. È in questo contesto che appariva urgente «l'adozione di iniziative atte a verificare anche con l'intervento del Governo regionale le possibilità di acquisizione dei terreni boschivi ricordati da parte di altro Ente pubblico, si segnalava quindi nel Rapporto che la chiusura di tale vicenda avrebbe permesso la liquidazione conclusiva della SIACE da parte dell'ESPI, e il parziale recupero del consistente credito vantato verso la controllata». Analoghi complesse situazioni, ma in via di risoluzione, mostravano la CIS (40% ESPI, 60% Camera di Commercio di Milano), l'IMEA (100% ESPI), l'IMER (100% ESPI) e l'IMER-CMC (99,9% ESPI), la GERI UOMO (49% ESPI, 51% GEPI), la Lamberti (100% ESPI), e la Tessilcon (100% ESPI). L'ESPI non aveva immobilizzazioni materiali da alienare, ad esclusione dei due bacini ricordati, l'Ente aveva un attivo costituito prevalentemente dal valore delle partecipazioni nelle proprie società controllate e collegate e dai crediti consistenti vantati verso le stesse società. In entrambi i casi, data la situazione delle società controllate fin qui riassunta, sarebbero state ancor di più svalutate, come esemplificato dalle successive due tavole estrapolate dal Rapporto del Liquidatore Unico del settembre 1999, da cui si evince la prima ipotesi di valutazione delle partecipazioni ESPI e la prima ipotesi di svalutazione dei crediti vantati in base al bilancio del gruppo al 31 dicembre 1998⁸⁶⁸:

⁸⁶⁸ Al 31 dicembre 1997 il valore delle partecipazioni era di oltre 126 miliardi di lire e il valore dei crediti di oltre 140 miliardi, crediti solo in minima parte recuperabili. Tabelle estrapolate dal «Primo Rapporto del Commissario liquidatore» degli enti posti in liquidazione: AZASI, EMS, ESPI, Settembre 1999.

ESPI
BILANCIO AL 31/12/98
I° IPOTESI DI VALUTAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI

Denominazione	QUOTA %	CAPITALE SOCIALE	VALORE NOMINALE	SVALUTAZIONI	RIVALUTAZIONI	PATR.NETTO 1997	VAL.BILANCIO 97	PATR.NETTO 1998	SVALUTAZIONI	RIVALUTAZIONI	VAL.BILANCIO 98
BACINO DI CARENAGGIO	100	5.500.000.000	5.500.000.000	75.122.137		15.917.484.701	5.424.877.863	E 15.917.902.375	105.582.326		5.319.295.537
CASA VINICOLA DUCA SALAPARUTA	99,36	11.000.000	10.929.550.000		23.377.839.080	34.529.570.852	34.207.389.000	E 35.857.935.549		1.321.055.682	35.628.444.762
INIZIATIVE INDUSTRIALI	100	14.799.037.500	14.799.037.500		2.669.144.379	17.488.161.879	17.466.181.879	E 16.944.096.492			16.844.096.492
PARCO SCIENT. TECN. SICILIA	87,901	26.200.000.000	23.030.000.000	1.737.051.535		24.223.784.104	21.292.948.465	E 24.489.520.763		233.885.181	21.526.533.646
BACINI DI PALERMO	50	2.000.000.000	1.000.000.000		25.978.805	34.324.748.851	1.025.978.805	E 33.337.712.111	793.456.491		232.522.214
SICILIANA GAS	50	87.823.800.000	33.811.850.000		3.096.400.000	111.271.437.580	36.908.200.000	E 109.807.076.070			36.908.200.000
TELEINFORM	22	1.000.000.000	220.000.000			986.174.743	128.958.443	E 730.814.796		31.820.806	160.779.246
RESAIS	99,75	1.000.000.000	997.500.000		755.806	1.000.757.700	998.255.806	E 1.000.757.700			998.255.806
SICOS	51	300.000.000	153.000.000	29.119.867		242.902.223	123.880.133	E 213.911.034	14.785.505		109.094.628
SICILVETRO	50	3.400.000.000	1.700.000.000			21.639.983.880	1.700.000.000	E 23.039.847.976			1.700.000.000
CEOM	6,198	12.000.000.000	743.820.000		46.369.829	11.262.826.284	697.450.171	E 10.075.644.006	72.908.643		624.451.226
CTM	49	3.500.000.000	1.715.000.000		467.378.036	2.546.187.274	1.247.621.964	E 2.292.455.135	168.418.947		1.079.203.017
IMEA in liq.	100	2.068.000.000	2.068.000.000	2.068.000.000		///	///	///			///
LAMBERTI in liq.	100	4.000.000.000	4.000.000.000	4.000.000.000		///	///	///			///
GECOMECCANICA in liq.	100	7.000.000.000	7.000.000.000	7.000.000.000		///	///	///			///
TESSILCON in liq.	100	2.000.000.000	2.000.000.000	2.000.000.000		///	///	///			///
IMER in liq.	100	10.000.000.000	10.000.000.000	10.000.000.000		///	///	///			///
FINEDIL in liq.	100	2.000.000.000	2.000.000.000	2.000.000.000		///	///	///			///
GENAL in liq.	99,997	2.000.000.000	1.999.850.000	1.999.850.000		///	///	///			///
GESTIONE SERVIZI in liq.	100	7.704.000.000	7.704.000.000	6.999.252.836		1.604.747.164	1.604.747.164	///			1.604.747.164
SIACE in liq.	100	10.000.000.000	10.000.000.000	10.000.000.000		///	///	///			///
IMER-CMC in liq.	99,898	5.000.000.000	4.999.900.000	2.016.424.359		2.983.535.312	2.983.475.641	2.884.581.038	98.852.284		2.884.523.347
CIS in liq.	40	1.200.000.000	480.000.000	355.643.739		310.890.653	124.356.251	299.761.496	4.451.662		119.904.599
GERI-UOMO in liq.	49	3.000.000.000	1.470.000.000	1.470.000.000		///	///	///			///
MESVIL (fallita)	99,6	2.500.000.000	2.490.000.000	2.490.000.000		///	///	///			///
MEDITERRANEAN SUPPLY (fallita)	83,333	1.200.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000		///	///	///			///
CALZIFICIO DEL MEDITERRANEO (fallita)	25	500.000.000	125.000.000	125.000.000		///	///	///			///
MEDITERRANEA EDILMARMI (fallita)	25,385	130.000.000	33.000.000	33.000.000		///	///	///			///
AGRIS (fallita)	0,398	376.475.000	1.500.000	1.500.000		///	///	///			///
SICILTRADING (fallita)	10,722	8.500.000.000	911.400.000	911.400.000		///	///	///			///
SIRAP (fallita)	50	4.000.000.000	2.000.000.000	2.000.000.000		///	///	///			///
totale			163.883.467.600	67.017.263.895	28.170.118.070			126.036.321.676	1.882.731.655	1.588.461.689	126.740.051.799

ESPI
BILANCIO AL 31/12/98
I° IPOTESI DI SVALUTAZIONE DEI CREDITI VANTATI NEI CONFRONTI DELLE PARTECIPATE

Denominazione	CREDITI	INTERESSI 98	CREDITI AL 31.12.98	FONDO SVALUTAZIONE al 31/12/97	I° IPOTESI DI SVALUTAZIONI al 31/12/98	I° IPOTESI SALDO AL 31/12/98
BACINO DI CARENAGGIO						
CASA VINICOLA DUCA SALAPARUTA	4.605.959.711	334.004.094	4.939.963.805			4.939.963.805
INIZIATIVE INDUSTRIALI						
PARCO SCIENT. TECN. SICILIA						
BACINI DI PALERMO						
SICILIANA GAS						
TELEINFORM						
RESAIS						
SICOS						
SICILVETRO						
CEOM						
CTM						
LAMBERTI in liq.	10.118.999.124	531.054.653	10.650.053.777	-7.124.917.911	-500.000.000	3.025.135.866
GECOMECCANICA in liq.	21.311.159.254	1.135.139.498	22.446.298.752	-19.810.043.707	-1.000.000.000	1.636.255.045
GECOMECCANICA in liq.	1.000.000.000		1.000.000.000			1.000.000.000
TESSILCON in liq.	54.899.320.689	2.881.168.318	57.780.489.007	-51.483.224.401	-2.500.000.000	3.797.264.606
IMER in liq.	97.438.370.288	5.113.657.908	102.552.028.196	-70.355.143.745	-4.000.000.000	28.196.884.451
FINEDIL in liq.	50.319.159.987	2.638.199.342	52.957.359.329	-39.578.458.679		13.378.900.750
GENAL in liq.	80.600.996.724	4.229.071.949	84.830.068.673	-69.145.337.644		15.684.731.029
GESTIONE SERVIZI in liq.	19.102.129.038	1.002.497.814	20.104.626.852			20.104.626.852
SIACE in liq.	212.172.343.644	11.131.239.889	223.303.583.533	-173.080.746.011	-10.000.000.000	40.222.837.522
IMER-CMC in liq.						
CIS in liq.						
GERI-UOMO in liq.	11.898.453.685,00	855.459.394	12.753.913.079	-11.329.651.937	-1.000.000.000	424.261.142
IMEA in liq.	24.374.608.117	1.279.013.229	25.653.621.346	-4.505.599.443	-4.000.000.000	17.148.021.903
MESVIL (fallita)	295.698.549		295.698.549	-295.698.549		///
MEDITERRANEAN SUPPLY (fallita)	893.092.929		893.092.929	-893.092.929		///
CALZIFICIO DEL MEDITERRANEO (fallita)						///
MEDITERRANEA EDILMARMI (fallita)						///
AGRIS (fallita)						///
SICILTRADING (fallita)						///
SIRAP (fallita)						///
totale	689.030.291.739	31.130.506.088	620.160.797.827	-447.601.914.856	-23.000.000.000	149.558.882.971

Particolarmente consistente risultava l'ammontare dei crediti vantati dall'Ente nei confronti dell'Erario: circa 22 miliardi, mentre di scarso valore risultavano i crediti vantati per soggetti terzi,, seppur rimaneva da segnalare ancora la presenza nell'ESPI di Me.Svil., Siciltrading (10,72% ESPI), Sirap (50% ESPI) e Agris (0,39% ESPI), anche se già dichiarate fallite. Di contro l'Ente non aveva «significative situazioni debitorie» se si esclude il consistente debito nei confronti della Regione Siciliana pari a 116 miliardi di lire, mentre andava ancora definita la conclusione dei rapporti e andavano sciolti i nodi rimasti aperti con l'Ente Minerario Siciliano per l'acquisto dei pacchetti azionari di Siciliana Gas e

di Sicilvetro, risultava poi un solo contenzioso rimasto aperto concernente il valore della cessione delle partecipazioni ex SEIS. Il panorama della situazione societaria del gruppo fin qui descritta fa emergere come i tempi di liquidazione dell'Ente fossero allora strettamente connessi alla conclusione dei processi di liquidazione delle società partecipate, mentre per quanto riguarda l'attivo dell'Ente, anche in considerazione del debito nei confronti dell'EMS, l'ESPI avrebbe potuto acquisire all'attivo il prezzo di cessione del pacchetto azionario delle Casa Vinicola Duca di Salaparuta recuperando i crediti verso alcune partecipate in liquidazione, anche se, è bene sottolinearlo, apparivano incerte le possibilità di recupero dei crediti della maggior parte delle partecipate in liquidazione. I costi di gestione ordinari, sarebbero oscillati nella fase finale di vita dell'Ente intorno ai 3 miliardi di lire per esercizio; ovvio che il protrarsi della liquidazione avrebbe potuto incidere negativamente sui proventi finali e sullo stato finanziario del gruppo, ritenuto comunque in una condizione «tranquillizzante», ma l'eventuale necessità di un intervento a copertura delle partecipate insolventi avrebbe potuto pregiudicare lo stato generale del bilancio dell'Ente, senza contare che tali interventi non avrebbero potuto che essere ridotti, mentre non erano più ipotizzabili ulteriori trasferimenti verso RESAIS ed EMS. Soprattutto nel caso si fosse concretizzato l'auspicato intervento degli organi regionali e delle altre istituzioni pubbliche, e il fattivo impegno dei vari liquidatori delle società, il periodo complessivo di liquidazione dell'Ente si sarebbe potuto ridurre in modo rilevante⁸⁶⁹.

⁸⁶⁹ «Primo Rapporto del Commissario liquidatore» degli enti posti in liquidazione: AZASI, EMS, ESPI, cit., pp. 73-94.

VI. «TRA CENTRO E PERIFERIA»: LO SVILUPPO ECONOMICO SICILIANO TRA ISTANZE NAZIONALI E AUTONOMIA REGIONALE

Il mancato coordinamento e i difficili rapporti tra enti nazionali e istituzioni regionali; Dinamiche e contraddizioni dello sviluppo economico siciliano dal 1947 alla ristrutturazione industriale degli anni Settanta; Il fallimento del binomio siciliano autonomia politica-sviluppo economico; Considerazioni finali

VI.1 Il mancato coordinamento e i difficili rapporti tra enti nazionali e istituzioni regionali

Non si può negare che nel corso dei primi venti anni di attività della Cassa per il Mezzogiorno si sia verificata una «disfunzione» nei rapporti tra questa e la Regione Siciliana; essa andrebbe considerata sicuramente come una causa concorrente del ritardo con cui si è realizzato in Sicilia l'intervento straordinario affidato alle Amministrazioni statali, agli Enti pubblici nazionali ed alla Regione con i suoi organi e le sue strutture amministrative (Assessorati, Enti pubblici). Tali disfunzioni non hanno interessato solamente la fase di elaborazione della programmazione e della distribuzione dei fondi, ma anche il processo attuativo nel suo complesso⁸⁷⁰, è mancata, soprattutto, un'adeguata collaborazione per la preparazione delle opere infrastrutturali, per la «propulsione economica» attraverso il sistema di incentivazione, per la formazione professionale, per la conversione dei settori produttivi e anche per una profonda azione sul piano sociale, tutti obiettivi mancati della politica di sviluppo del Mezzogiorno e della politica regionale siciliana⁸⁷¹. Certo si è trattato di un insieme di cause

⁸⁷⁰ JAMICELI, Giovanni, *Quindici anni di rapporti Cassa-Regione: bilancio negativo*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981, p. 589.

⁸⁷¹ Ivi, p. 590.

«concorrenti», la cui analisi andrebbe affiancata alla verifica dei rapporti con le Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici sul piano strettamente operativo dei programmi di attuazione; ma è partendo da questa premessa che possiamo capire cosa non abbia funzionato nel rapporto Stato-Regione, soprattutto per quanto attiene all'applicazione della legislazione, caratterizzata, come abbiamo visto, da enormi contraddizioni e da innumerevoli contrasti con le enunciazioni programmatiche e gli indirizzi di politica economica. Le disfunzioni all'interno del sistema politico-istituzionale e amministrativo regionale hanno aggravato ancor di più il quadro, vanificando il complesso dei propri interventi finanziati col Fondo di solidarietà ex articolo 38 dello Statuto e, almeno sulla carta, integrativi rispetto a quelli nazionali, disfunzioni, come visto, solo in parte imputabili alla lentezza e alle lacune del sistema amministrativo regionale, e anche causate da fattori quali le difficoltà ed ambiguità nell'elaborazione della programmazione esecutiva, l'instabilità politica e istituzionale e infine le interferenze ambientali. Ecco che alla sfasatura nei tempi di attuazione dei programmi della Cassa, delle Amministrazioni centrali e degli Enti pubblici si aggiunse quella della programmazione regionale, col risultato di ottenere «una generale disorganicità dell'intervento straordinario in Sicilia, il cui coordinato e accelerato ritmo avrebbe invece dovuto essere la condizione di base della politica globale di sviluppo ed il presupposto di un piano economico regionale per il raggiungimento degli obiettivi fissati nel tempo». Sicuramente le sfasature non si riscontrarono solamente sul piano dell'esecuzione dei programmi, ma anche nelle fasi di elaborazione legislativa, dove «non di rado la legislazione che andava ad emanarsi non teneva conto di una situazione normativa – statale o regionale – che era già intervenuta in un determinato settore, verificandosi, in tal modo, accavallamenti e contrasti ovvero il congelamento degli stanziamenti per la mancanza di coordinati accordi preventivi»⁸⁷². Un esempio emblematico della mancata realizzazione del coordinamento sul piano legislativo è quello riguardante l'importante tema dei

⁸⁷² Basi pensare alle destinazioni date alla legge 27 febbraio 1965 n. 4 per l'impiego del fondo di solidarietà per il periodo luglio 1960 – giugno 1966, dove «cospicui finanziamenti erano stati riservati ad infrastrutture, impianti e attrezzature diretti alla realizzazione di nuove iniziative industriali promosse dalla SOFIS anche in concorso con altri enti pubblici regionali e statali con l'IRI, e con l'ENI, con società ai medesimi collegati nella industria siderurgica di base e ad altre iniziative con le medesime partecipazioni nella fascia centro meridionale della Sicilia, da individuarsi territorialmente con determinazione dell'esecutivo». Ma come verificato «a parte gli accordi triangolari nel settore chimico, conclusi con la partecipazione dell'ENI e dell'Ente Minerario Siciliano, nessun altro intervento è stato possibile promuovere nel senso indicato dalla legge n. 4 trattandosi nella specie di una iniziativa unilaterale della Regione adottata senza un preventivo accordo, almeno orientativo in sede di rapporti Stato-Regione e quindi rimasta sterile aspirazione».

comprensori industriali; la normativa regionale in materia, che faceva riferimento alla legge 21 aprile 1953 n. 30, prevedeva infatti la creazione di «zone industriali», l'ampliamento e il potenziamento di quelle esistenti, mentre la legge n. 634 del 1957, che aveva prorogato al 1965 l'attività della Cassa per il Mezzogiorno prevedeva all'articolo 21, «al fine di favorire la concentrazione di nuove iniziative industriali, che Comuni, Province, Camere di Commercio e gli altri enti interessati potessero riunirsi in consorzi col compito di eseguire e gestire le opere di attrezzatura della zona». Allo stesso modo la legge 1462 del 29 settembre 1962 ampliava gli interventi della Cassa utilizzando, al posto della generica indicazione di zona, il termine «consorzi per le aree di sviluppo industriale e per i nuclei di industrializzazione»; ebbene in tutto l'iter legislativo dalla legge 646 del 1950, alla legge 634 del 1957, alla legge 555 del 1959, e fino alla legge 1462 del 1962 mai le zone istituite dalla Regione sono state prese in considerazione per un tentativo di razionale coordinamento. Il tentativo fu però portato avanti dalla Regione con la legge 18 aprile 1958, n. 12, anche in vista di un possibile coordinamento delle norme statali con la legge regionale 5 agosto 1957 n. 51, il decreto L.P.Reg. 11 luglio 1958 mirava pertanto allo specifico oggetto del coordinamento con «l'applicazione delle norme statali attraverso la partecipazione della Regione ai consorzi e con l'apporto, entro i limiti del 40%, della spesa prevista per il programma di ciascun consorzio dei terreni espropriati e delle opere eseguite per la costituzione delle zone regionali»⁸⁷³. Né tantomeno la legge 717 del 1965, che pure andava a toccare la materia dei consorzi per lo sviluppo industriale, teneva nella dovuta considerazione la normativa regionale emanata, anche se faceva esplicito riferimento a più ristrette zone di ambito urbanistico e industriale, dunque «soltanto in sede di delimitazione dell'ambito consortile delle aree e dei nuclei di sviluppo è stato possibile, ma limitatamente alla zona industriale di Catania, ottenere l'inclusione di essa nell'area Catania-Siracusa»⁸⁷⁴. La disfunzione tra aree e zone era evidente, con la conseguente dispersione delle attività, delle opere infrastrutturali e degli incentivi; l'esclusione della zona di Brancaccio dall'area consortile istituita dalla Cassa ha rappresentato uno dei casi più significativi delle «sconcordanze» tra l'attività della Cassa e quella della Regione. La legge 634 stabiliva il potenziamento degli strumenti di incentivazione industriale prevedendo all'articolo 25 la «concessione da parte

⁸⁷³ JAMICELI, Giovanni, *Quindici anni di rapporti Cassa-Regione: bilancio negativo*, cit., p. 591.

⁸⁷⁴ Ivi, p. 592.

delle Sezioni di credito industriale del Banco di Sicilia e del Banco di Napoli di prestiti per la formazione delle scorte di materie prime e di prodotti finiti che si rendessero necessari in relazione alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e alla natura della produzione delle imprese interessate» ma la legge regionale 5 agosto 1957 n. 51 interveniva, pochi mesi dopo, nel medesimo settore, con investimenti maggiori per il credito alle scorte con «un’iniziativa provvida ad integrazione dell’indirizzo generale della incentivazione industriale affidata alla Cassa». Nemmeno con le leggi successive, inerenti sempre gli ambiti di azione della Cassa, era stata avviata una qualche forma di coordinamento, escludendo, di fatto, anche ogni forma di collaborazione sul piano dell’erogazione delle risorse; una prima forma di coordinamento in materia si instaura, ma solo parzialmente, tramite la gestione dei fondi regionali affidata all’IRFIS, che però «tende a conferire unicità di valutazione del campo imprenditoriale e tende a stabilire una coerenza di criteri tra il Consiglio di amministrazione dell’Istituto e il Comitato amministrativo per le gestione dei fondi regionali»⁸⁷⁵. Dunque quella rete di rapporti nei vari ambiti della promozione dello sviluppo industriale che si sarebbe potuta e dovuta creare, possiamo dire, non fu nemmeno immaginata per almeno un ventennio, mentre i primi tentativi che andavano in questa direzione risultavano tardivi e non più rispondenti ad un panorama generale politico ed economico profondamente mutato; il mancato raccordo tra attività della Cassa e dell’IRFIS con la SOFIS sia dal punto di vista legislativo, che da quello delle politiche di programmazione esecutiva⁸⁷⁶, è probabilmente il punto di maggior criticità dell’intera questione. È bene sottolineare però che le politiche di promozione dello sviluppo avrebbero avuto ben altri e maggiori effetti con una forte presenza coordinatrice della Cassa, ovvero con una guida economico-finanziaria, non solo sugli enti nazionali ma anche sugli enti economici regionali, che insieme avrebbero potuto costituire una sorta di cabina di regia dello sviluppo industriale a livello regionale, non si pecca di esagerazione se si afferma che uno stratagemma del genere avrebbe sicuramente impresso all’intera vicenda dell’industrializzazione in Sicilia un passo diverso e, probabilmente, risultati migliori, svincolando oltretutto l’azione degli enti regionali dalle interferenze della politica locale e dei condizionamenti ambientali, con la possibilità, inoltre, di porre rimedio ai malfunzionamenti che gli stessi enti avevano ereditato

⁸⁷⁵ Ivi, p. 593.

⁸⁷⁶ Si veda ad esempio l’articolo 15 della legge 23 settembre 1962, n. 1462.

dall'apparato e dal «costume» amministrativo siciliano⁸⁷⁷. Pur in un contesto di «contatti assidui», sia a livello decisionale che amministrativo, tra Cassa e Regione, soprattutto in sede di Comitato dei Ministri, quest'ultima ha incontrato oggettive resistenze «nelle assegnazioni globali e settoriali dei fondi stanziati per la parte ripartita, mentre ha potuto attingere in misura fortemente inferiore ai bisogni della Sicilia e secondo una sperequata distribuzione per la parte non ripartita, cioè per quella incentivale, rimasta alla diretta discrezionalità e determinazione della Cassa». Fino alla legge 717 del 1965 per i settori compresi nella ripartizione interregionale (agricoltura, viabilità, opere igieniche e turismo) la Sicilia ha ricevuto finanziamenti per un ammontare di 309 miliardi e 644 milioni di lire, pari al 17,30% degli stanziamenti complessivi destinati agli stessi settori, a fronte di una percentuale del 22,50% del totale (1.785 milioni) che doveva invece essere destinata alla Sicilia in base ai criteri di popolazione e territorio. Anche sul punto delle assegnazioni finanziarie dunque non vi è stata alcuna intesa, nessuna collaborazione o coordinamento, e per di più «l'incontro delle volontà dei due Enti non è stata paritaria», anzi tra centro e periferia è stata proprio la seconda, la realtà locale siciliana, a restar senza un adeguato intervento, mentre a livello decisionale si riteneva, al contrario, che due tipi di interventi, anche se non coordinati fossero comunque preferibili piuttosto che nessuno. Per quanto attiene invece alla parte non ripartita, su uno stanziamento totale di 333 miliardi e 213 milioni di lire le erogazioni a favore della Sicilia risultavano nella percentuale dell'11,45%, per 38 miliardi e 167 milioni nel periodo dal 1951 al 1965; certo per questa parte hanno avuto un peso negativo la lentezza delle procedure avviate dagli Enti pubblici e dai privati per accedere ai contributi incentivali, ma anche la limitata capacità di utilizzo dei fondi rilevatasi nei settori pubblici come nel settore privato: allo stesso modo è mancata nell'ambito delle strutture amministrative regionali la capacità d'intesa con la Cassa nei vari settori, e «un'idonea azione di incitamento e di organizzazione atta a correggere la carenza degli interessati». La scarsità dei mezzi e la limitata propensione all'imprenditorialità insieme alla «scarsa prontezza di idoneità nell'instaurare le procedure necessarie fanno senza dubbio parte di quel quadro generale di depressione ambientale che la Cassa unitamente alla Regione è stata chiamata appunto a correggere e ad eliminare», magari attingendo alla spesa non ripartita,

⁸⁷⁷ JAMICELI, Giovanni, *Quindici anni di rapporti Cassa-Regione: bilancio negativo*, cit., p. 594.

per la quale una proficua collaborazione tra Cassa ed ente regionale avrebbe molto facilitato il compito, tocca però qua evidenziare i ripetuti tentativi delle autorità regionali nel chiedere «una predeterminazione di quote anche per la parte incentivale e la riserva di essa a disposizione della Sicilia fino all'esaurimento». Sul tema dell'esecuzione dei programmi della spesa ripartita, al di là delle informazioni provenienti dalle delibere dei Consigli di amministrazione per l'approvazione dei progetti o dei finanziamenti intersettoriali, la Cassa ha sempre adottato decisioni autonome, sia sul piano degli studi e delle progettazioni, sia su quello delle gestioni in concessione o in appalto senza alcuna intesa con gli organi o gli enti regionali, coordinamento questo che sarebbe risultato estremamente utile in vista dei contemporanei appalti concessi dalla Regione per la realizzazione delle opere inserite nei propri programmi di sviluppo. Il contemporaneo ritardo, verificabile nei consuntivi della Cassa, non è confrontabile con quello che emerge nei consuntivi del fondo di solidarietà a parità di caratteristiche dei due quadri operativi (intersettorialità e pluriannualità). Nel caso della Regione andrebbe poi aggiunta una considerazione di ordine tecnico-finanziario; mentre infatti la Cassa operava su un piano di sostanziale autonomia amministrativa ed esecutiva, gli organismi e gli enti regionali siciliani operavano in un regime di stretta dipendenza dalle determinazioni delle istituzioni politiche della Regione (Giunta e Assessori innanzitutto) e dunque in base all'evoluzione delle vicende e alla congiuntura politiche caratterizzanti questo o quel periodo⁸⁷⁸. Per almeno venti anni dunque i rapporti tra Cassa e Regione possono riassumersi «in una non soddisfacente assegnazione percentuale dei fondi», per usare un eufemismo, più volte segnalata dagli organi regionali sia in sede politica che in sede amministrativa, «in una mancanza di paritarie intese nella formulazione dei programmi ed in una mancanza di coordinamento nella fase attuativa». La legge 717 del giugno del 1965 introdusse delle effettive innovazioni nella struttura generale dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, nella sua organizzazione e nel suo inserimento nell'ambito delle programmazione economica nazionale, ora articolata su piani regionali; il legislatore infatti, proprio sulla base dell'esperienza del mancato coordinamento acquisita, riforma la disciplina dei rapporti tra Cassa, Enti pubblici e Regioni all'insegna del principio del «coordinamento integrale» in tutte le fasi dell'intervento straordinario⁸⁷⁹. Se dovessimo dunque rispondere alla

⁸⁷⁸ Ivi, p. 595.

⁸⁷⁹ Ivi, p. 596.

domanda se nel lungo ventennio che partiva dall'avvio dell'intervento straordinario e proseguiva con le diverse fasi della programmazione economica nazionale e regionale, il coordinamento tra centro e periferia si sia o meno realizzato, per quanto riguarda la Regione Siciliana la risposta non può che essere complessivamente negativa, per alcuni elementi che, considerata l'analisi fin qui svolta, risultano fin troppo evidenti: mancava in Sicilia il piano economico regionale adeguato anno per anno, questo avrebbe dovuto essere approvato ed evolversi in parallelo con il programma nazionale integrandosi con esso; in secondo luogo è mancata una legge di impiego del fondo di solidarietà che garantisse stanziamenti certi, e spesso le proposte per il piano di coordinamento formulate dalla Regione al Comitato dei Ministri risultavano basate su precedenti piani o studi previsionali superati; infine le previsioni di piano delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici diversi dalla Cassa erano spesso generiche, fornendo il più delle volte degli orientamenti tendenziali più che degli impegni precisi. Per concludere, le assegnazioni richieste dalla Regione riguardavano essenzialmente la predeterminazione a favore di ciascuna Regione della quota in base a parametri da precisare, l'accantonamento di una riserva predeterminata a favore di ciascuna Regione per poter attingere gradualmente ai fondi non ripartiti, rimasti alla gestione discrezionale della Cassa quanto alla erogazione, ma soggetti anch'essi alla programmazione esecutiva, e il recupero delle somme stornate dai fondi del ventennio trascorso⁸⁸⁰.

⁸⁸⁰ Ivi, p. 597.

VI.2 Dinamiche e contraddizioni dello sviluppo economico siciliano dal 1947 alla ristrutturazione industriale degli anni Settanta

Alla fine della seconda guerra mondiale la Sicilia presentava una struttura produttiva tipica delle aree caratterizzate da un grado di sviluppo ritardato: quella siciliana era un'economia fondamentalmente agricola, nella quale il 51% degli occupati lavoravano nel settore primario, il quale forniva all'intera economia regionale il 49% del valore aggiunto prodotto, mentre l'industria nel complesso registrava valori corrispondenti al 24% degli occupati e al 16% del valore aggiunto regionale. Nel primo ventennio dalla fine della guerra si verificò anche l'esodo dalle campagne che ha interessato circa 400 mila addetti; il processo di modernizzazione del settore agricolo fu una delle cause dell'eccedenza di manodopera, che a sua volta determinò l'avvio dei flussi migratori degli anni Cinquanta e Sessanta, soprattutto verso le regioni del Nord Italia e verso le maggiori città siciliane. Il tessuto produttivo siciliano nell'immediato secondo dopoguerra era caratterizzato da un'estrema polverizzazione in un'infinità di unità produttive a carattere prevalentemente artigianale, soprattutto nei comparti alimentare, del legno e delle pelli, che da soli occupavano il 45% degli addetti; l'industria siciliana fondava le sue attività in gran parte sulla ricerca e la coltivazione delle risorse minerarie dell'isola, ma le distruzioni causate dagli eventi bellici, stimate nel 20% dell'apparato industriale, rendevano particolarmente critica la situazione dell'industria, specie di quella elettrica, già sottosviluppata nel periodo antecedente il secondo conflitto mondiale. Dall'inizio degli anni Cinquanta la scoperta dei giacimenti di idrocarburi, nella area sud-orientale dell'isola portarono, come noto, alla scelta di un modello di sviluppo imperniato sulla grande impresa e sull'industria di base per lo sfruttamento delle risorse del sottosuolo: «la scoperta del petrolio scatenò una vera e propria corsa all'accaparramento delle risorse minerarie siciliane da parte dei grandi gruppi privati italiani ed esteri», è in questo contesto che si posero le basi per il successivo impianto dei poli petrolchimici. La politica industriale condotta a

livello nazionale, e poi regionale, delle partecipazioni pubbliche in economia comportò il rafforzamento della posizione di influenza dell'ENI e dell'IRI e «la graduale sottrazione dell'industria di base alla componente privata»; contestualmente, come abbiamo visto, la Regione Siciliana, avvalendosi delle competenze in materia industriale sancite dallo Statuto speciale, cominciò ad ampliare la presenza pubblica nell'economia, con la creazione di un sistema di partecipazioni regionali teso, inizialmente, al solo sostegno dei settori industriali in difficoltà economica, la prosecuzione di questa politica porterà alla costituzione, nel 1963, dell'Ente Minerario Siciliano e, nel 1967, dell'Ente Siciliano di Promozione Industriale, con i quali l'azione della Regione prese un'impronta decisamente più «dirigista».

In una sua significativa riflessione Paolo Sylos Labini, uno dei più importanti studiosi dell'economia siciliana del secondo dopoguerra, nel corso di un importante convegno su politica ed economia nella Sicilia del milazzismo, cui partecipò nel 1980, individuò «un grande dinamismo dell'economia siciliana degli anni Cinquanta, che a suo avviso durò almeno fino al 1958, seguito da un "ristagno", che permase fino agli ultimi dati a lui disponibili relativi al 1977». Stanti i dati in nostro possesso, ci risulta condivisibile l'impostazione della letteratura sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno che tende a distinguere un primo ventennio di crescita, cui segue un secondo ventennio di stagnazione, «cui corrispondono rispettivamente la diminuzione del divario per il primo e l'aumento per il secondo». Un altro studioso della materia e sostenitore di questa interpretazione, Carlo Trigilia, da un lato individua nel periodo 1950-1990 inequivocabili segnali di uno sviluppo «senza autonomia» e di una netta distinzione tra i due periodi precedentemente menzionati, dall'altro si spinge oltre fino a quantificare «la cattura da parte della politica del processo di investimento di risorse per lo sviluppo, certificando l'aumento del voto di governo del Mezzogiorno nel secondo ventennio»; non a caso, secondo questa interpretazione, quello che condurrà alla fase successiva, ed ultima, della crisi degli anni Ottanta e Novanta. Rispetto all'impostazione di Trigilia ci sembra più corretto definire un'ulteriore suddivisione tra il primo decennio, dal 1947 al 1957, e il secondo decennio, dal 1958 al 1968; il primo decennio, come nella lettura di Sylos Labini, corrisponde sostanzialmente al periodo che possiamo definire della «pre-industrializzazione» della Sicilia durante gli anni Cinquanta, anni nei quali la politica a trazione democristiana con una forte impronta degli Alessi, dei Restivo

e di Domenico La Cavera e della sua Sicindustria vide confrontarsi nella prospettiva dell'industrializzazione le nascenti istituzioni regionali e gli organismi ed enti dello Stato attraverso dure battaglie che culminarono con la legge sull'industrializzazione del 1957; il secondo decennio è invece caratterizzato, sempre in base all'analisi di Sylos Labini da uno sviluppo «senza autonomia». Senza dubbio l'analisi di Trigilia del 1992 corrisponde a dati reali ma, come ricorda anche Alberto Tulumello «l'inizio legato al primo processo “nazionale” di ricostruzione e sviluppo all'uscita dal dopoguerra e al ruolo allora assegnato al Mezzogiorno e allo sviluppo della sua economia è stato diverso, e aveva dato avvio ad un processo di dinamismo e di crescita, che poi è diventato altro». Proprio Tulumello nel volume da lui curato all'inizio degli anni Novanta riporta un'importante testimonianza, rilasciata da Sylos Labini nel 1980, con la quale ribadiva che, per una corretta analisi dei dati, «come guida alla riflessione sulle trasformazioni economiche e sociali, conveniva considerare la distribuzione dell'occupazione in periodi diversi: subito dopo la guerra, sul finire degli anni Cinquanta, al principio degli anni Settanta e nel 1977 in migliaia di unità» secondo il seguente schema⁸⁸¹:

	<i>Agricoltura</i>	<i>Industria</i>	<i>Servizi</i>	<i>Pubblica amministrazione</i>
1951	750	330	270	100
1958	620	430	360	115
1973	380	450	390	210
1977	340	450	425	225

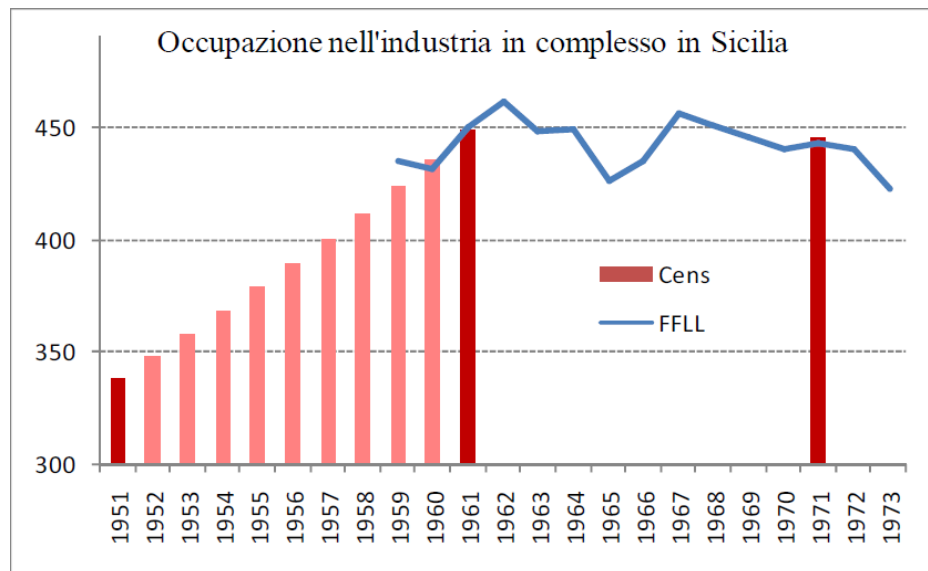
«Durante il periodo che va dal 1951 al 1958» - continua Sylos Labini - «i fenomeni più notevoli sono costituiti dall'esodo agrario (che poi si accelera), da un certo sviluppo dell'industria, dei servizi e della pubblica amministrazione. Dopo il 1958 l'occupazione tende a ristagnare; fino al 1958 cresce, come risultato di una somma algebrica, data dal calo dell'occupazione nelle unità artigianali premoderne e dallo sviluppo di unità artigianali e industriali di tipo moderno e dalla creazione di grandi stabilimenti attuata da imprese private e pubbliche ». Lo

⁸⁸¹ In MIRABELLA, Giuseppe, *Mutamenti nell'economia siciliana tra il 1947 e il 1957*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981.

studioso non mancherà poi di sottolineare «la debolezza della politica economica avviata dal governo Milazzo», ma anche «la debolezza dell'azione della Società Finanziaria Siciliana», definendo, il 1958 «come un punto di passaggio, tra un periodo di», potremmo dire relativo «dinamismo», che interessa gli anni fino al 1958 e poi, dal 1959, una fase di sostanziale mutamento degli assetti sia politici che economici, che lo stesso economista descrive come «un periodo nel quale noi assistiamo a spinte sociali e strategie politiche molteplici e contraddittorie, provenienti dagli stessi gruppi sociali», e proprio a tal proposito ricorda «l'episodio dell'industriale La Cavera, che venne messo a capo della SOFIS proprio dal governo Milazzo, su richiesta dei comunisti. Un La Cavera che si era fatto la fama di “enfant-terrible” della Confindustria, poiché era entrato in conflitto con De Biase, un personaggio potente in quella organizzazione: Domenico La Cavera cercava di far valere le esigenze dell'industrializzazione dell'isola, sia attraverso una politica di incentivazione, sia attraverso iniziative industriali di tipo regionale [...]. La spinta data dalla SOFIS non dette risultati di rilievo: l'industrializzazione fece progressi molto modesti. Il numero degli addetti nel settore industriale è variato di poco dal 1957-58 al 1972-73: la somma algebrica, di cui si parlava, è diventata nulla - mentre prima era stata positiva - tra il 1951 e il 1958 vi era stato un aumento di 100 mila unità». I dati riportati nel grafico di seguito⁸⁸² confermano il giudizio di Sylos Labini, in base al quale gli anni Cinquanta in Sicilia sono anni di «sviluppo autonomo», mentre la fase successiva si differenziò: «essa cambia nonostante il divario continui a diminuire, perché si ha uno “sviluppo senza autonomia”»⁸⁸³.

⁸⁸² Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, in TULUMELLO, Alberto, FODERÀ, Roberto, *Gli anni dello "sviluppo autonomo" del Mezzogiorno e della Sicilia*, in LA SPINA, Antonio, RIOLO, Claudio (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁸⁸³ Nel grafico vengono rappresentate con una linea i dati dell'indagine sulle forze di lavoro, con le barre verticali più scure i dati dei censimenti della popolazione, mentre le barre verticali più chiare rappresentano una stima sull'andamento dell'occupazione nel periodo 1952-60.



Nel decennio compreso tra il 1947 e il 1957 la popolazione siciliana ha registrato un aumento di circa 500 mila unità arrivando a contare 4,74 milioni di residenti con una variazione del 12%, mentre nel quinquennio 1952-1957 la popolazione era aumentata di 260 mila unità la forza lavoro era aumentata di 120 mila unità, con un incremento dell'8,4%, gli occupati sono aumentati di 70 mila unità con un incremento del 5,2%, cosicché la quota di persone inattive è sostanzialmente aumentata di 50 mila unità⁸⁸⁴. Ma la ripartizione della forza lavoro non ha subito alcuna variazione di rilievo: il 40% era impiegato in agricoltura, il 29% nell'industria, il 31% in altre attività, il prodotto lordo siciliano da 366 miliardi di lire nel 1947 crebbe fino ai 740 miliardi del 1957, per cui rispetto al volume del prodotto nazionale lordo la quota siciliana è sostanzialmente rimasta invariata al 4,8%, in base alla variazione del modulo monetario, infatti, il prodotto lordo siciliano è cresciuto del 48% nel quinquennio 1947-1952 e del 40% nel quinquennio 1952-1957, quindi del 108% nell'intero decennio ma, «la negatività di scostamento del prodotto lordo regionale dall'equidistribuzione nazionale per popolazione si è ulteriormente accentuata passando da 334 a 526 miliardi nel 1952, e a 725 miliardi nel 1957». La stima delle variazioni del prodotto netto siciliano dell'apporto dato dal settore privato e dalla pubblica amministrazione è stata inferiore a quella delle variazioni avvenute in campo nazionale, dal momento che non si era ridotta fundamentalmente l'incidenza del settore primario sull'approvvigionamento di risorse ed essendo allo stesso tempo rimasta invariata invece la quota di approvvigionamento delle

⁸⁸⁴ MIRABELLA, Giuseppe, *Mutamenti nell'economia siciliana tra il 1947 e il 1957*, cit., p. 439.

risorse di derivazione industriale⁸⁸⁵. Le importazioni di merci e di servizi, appartenenti alla categoria dell'interscambio con l'estero, sono aumentati da 244 miliardi nel 1947 a 448 miliardi nel 1957, per cui la quota siciliana sulle importazioni nazionali è passata dal 15,8% al 17,7%, in concomitanza le esportazioni di merci e servizi sono aumentate dagli 82 miliardi del 1947 ai 254 miliardi del 1957 con una diminuzione della quota siciliana sulle esportazioni nazionali dal 19,7% al 10,8%: il saldo netto passivo della bilancia commerciale e dei servizi è stato quindi di 152 miliardi nel 1947, di 203 miliardi nel 1952 e di 194 miliardi nel 1957⁸⁸⁶. Il valore dell'interscambio tra la Sicilia ed il resto d'Italia ha continuato ad incidere sulla dimensione dei fabbisogni totali di beni e di servizi della popolazione siciliana nell'ordine del 30% nel 1947, del 27,8% nel 1952, e del 20,8% nel 1957; il volume complessivo delle risorse siciliane disponibili per usi interni è così passato da 508 miliardi nel 1947 a 934 miliardi nel 1957, mentre la quota sul volume delle risorse nazionali è rimasta sostanzialmente stazionaria al livello rispettivo del 5,7% e del 6%⁸⁸⁷. L'ammontare degli investimenti lordi effettuati in Sicilia è aumentato dai 43 miliardi del 1947 ai 97 del 1952 fino ai 157 miliardi del 1957, facendo così registrare un incremento del 126% nei primi cinque anni, del 62% nei successivi cinque, e del 265% nell'intero decennio, in conseguenza di ciò la quota sul volume degli investimenti lordi nazionali è stata del 2,48% nel 1947, del 4,55% nel 1952, e del 4,54% nel 1957, mentre i consumi dei siciliani hanno registrato un incremento da 465 miliardi nel 1947 a 634 nel 1952, per finire con 777 miliardi di lire nel 1957, con un incremento del 67% nel decennio in esame. Nell'ambito delle opere pubbliche l'ammontare dei mutamenti operati sul territorio hanno registrato variazioni simili a quelle delle altre regioni meridionali, nello specifico «rispetto al Mezzogiorno l'aliquota siciliana di lavori in opere pubbliche è stata nel 1952 del 26% e nel 1957 del 22,6%, con riguardo al reddito nazionale il suo valore relativo è così passato dallo 0,56% allo 0,30%»⁸⁸⁸. L'intervento pubblico di tipo infrastrutturale «si è svolto con intensità decrescente sia in senso assoluto sia in rapporto al maggiore potenziale produttivo dell'economia nazionale», passando da un valore di 66 miliardi di investimenti in opere eseguite nel 1952 a 45 miliardi

⁸⁸⁵ Ivi, p. 440.

⁸⁸⁶ Ivi, p. 441.

⁸⁸⁷ Ivi, p. 442.

⁸⁸⁸ Ivi, p. 443.

nel 1957⁸⁸⁹. Il complesso della struttura industriale siciliana in questo decennio ha indubbiamente registrato un accrescimento rilevante, ma comunque molto graduale e lento; la potenza elettrica installata negli impianti industriali crebbe dai 110 mila kw nel 1947 ai 200 mila kw nel 1952 fino a 350 mila kw nel 1957, ma il consumo effettivo di energia elettrica per usi industriali rispetto al consumo totale in Sicilia è aumentato molto poco, ovvero dal 55% al 59% nel decennio, mentre la quota regionale del consumo industriale nazionale ha registrato un aumento dall'1,2% ad appena l'1,54%. Venendo al dato finanziario l'incremento degli investimenti effettuati fino al 1957 ammontava a 280 miliardi di lire, di cui 245, pari all'88%, per la costituzione di nuovi impianti industriali e 35 miliardi, pari al 12%, per l'ampliamento, l'ammodernamento, il potenziamento delle strutture già esistenti; mentre per quanto riguarda l'origine dei finanziamenti il 13% di essi proveniva da capitali siciliani, il 53% era stato stanziato con il concorso di operatori economici non siciliani, e per il 34% mediante l'utilizzo di finanziamenti pubblici nelle modalità già analizzate e descritte. Il settore della ricerca e della coltivazione degli idrocarburi è stato quello che ha ricevuto i maggiori stimoli, alla fine del 1957 risultavano infatti 77 permessi per una superficie di 1.816 migliaia di ettari, i pozzi perforati risultavano di circa 200 mila metri e gli ulteriori stanziamenti nel settore ammontavano a 80 miliardi di lire⁸⁹⁰. Nel complesso la produzione industriale ha avuto un andamento crescente, nonostante le gravi difficoltà incontrate a livello finanziario, ambientale, e di mercato; nel primo decennio si registrò dunque un aumento del 78% della produzione di zolfo, del 138% della produzione di alcol etilico, il raddoppio della produzione di gas di distillazione, mentre la produzione di metano aveva raggiunto un volume di 36 milioni di metri cubi, per poi diminuire riducendosi a 16,8 verso la fine del decennio. Tra i settori che hanno conosciuto la maggiore espansione senza dubbio vi era quello della produzione di materiali elettronici, la produzione di energia elettrica è aumentata fino a raggiungere i 963 milioni di kw, passando dall'1,3% al 2,3% della produzione nazionale, l'industria tessile e cotoniera ha prodotto circa 12 mila quintali annui di filati ed oltre 3 miliardi di metri annui di tessuti, l'industria petrolchimica aveva ricevuto grande impulso con la lavorazione dei derivati del petrolio, così come le industrie di fertilizzanti che utilizzavano le risorse minerarie e del sottosuolo siciliano; di contro settori

⁸⁸⁹ Ivi, p. 444.

⁸⁹⁰ Ivi, p. 445.

tradizionali dell'industria, come quello siderurgico e meccanico, non hanno ricevuto stimoli tali da consentirne la diffusione e il radicamento nel tessuto produttivo regionale: la produzione di acciaio nel 1957 fu di appena 12 mila tonnellate, le industrie meccaniche riuscivano a rispondere a commesse di piccola entità per la costruzione di impianti e attrezzatura per l'edilizia, strumentazione industriale e artigianale, vetture, macchine ferroviarie e agricole⁸⁹¹. Alla fine del decennio «i finanziamenti per gli investimenti industriali concessi risultavano circa 1.500 per un importo di circa 80 miliardi, dei quali il 40% è stato devoluto al settore chimico, il 9% alle industrie cementiere, il 6% alle industrie meccaniche, il 4% alle raffinerie di minerali ed alle industrie alimentari, quote minori ai rimanenti settori di attività industriale», in tal senso il 72% dei finanziamenti fu destinato alle creazione di nuovi impianti mentre solo il 22% ad ampliamenti, ammodernamenti e potenziamenti, e il 6% ai fondi di esercizio⁸⁹². L'aumento di 230 miliardi dell'ammontare del risparmio bancario nel decennio ha fatto sì che la quota siciliana rispetto al risparmio bancario nazionale rimanesse invariata al 4%, i depositi bancari registravano una quota di capitali passata da circa 10 mila lire a 57 mila lire nel decennio, quindi una quota molto esigua, pari a soltanto il 44% della quota media regionale. «Di conseguenza», sottolinea Giuseppe Mirabella, «lo scostamento dall'equidistribuzione per popolazione del risparmio bancario raccolto in Sicilia, che nel 1947 era di 53 miliardi, si è spinto nel 1957 a 356 miliardi», ma la quota del risparmio privato siciliano sul valore nazionale è diminuita dal 4,8% al 4,4%⁸⁹³. Il cosiddetto «assorbimento delle disponibilità del risparmio nazionale» in Sicilia è stato sicuramente inadeguato, anche se «il rapporto tra impieghi e depositi è passato da 73 nel 1947 a 106 nel 1957», contemporaneamente «l'ammontare capitaro degli impieghi bancari dal 1947 al 1957 è aumentato da 7.219 lire a 60.848 lire e corrispondentemente anche la quota siciliana sulla quota nazionale è aumentata dal 45% al 60%», la struttura degli impieghi bancari rimase sostanzialmente immutata. La spesa pubblica erogata nel decennio è stata di 1.350 miliardi, il Tesoro ha concorso alla somma nella misura del 74%, mentre la Regione nella misura del 26%, la spesa statale in particolare è stata di 1000 miliardi di lire, una somma che ha rappresentato il 6% del totale delle spese dello Stato; nello stesso periodo le spese registrate dall'Amministrazione regionale sono ammontate a 350 miliardi, di questi 280

⁸⁹¹ Ivi, p. 446.

⁸⁹² Ivi, p. 447.

⁸⁹³ Ivi, p. 448.

miliardi, l'80%, provenivano dal gettito tributario devoluto all'ente regionale, mentre i restanti 70 miliardi, il 20%, erano destinati al Fondo di solidarietà nazionale, le principali voci di spesa regionale in questo decennio riguardavano le opere infrastrutturali (14,8%), l'istruzione (16,2%), l'agricoltura e le foreste (8,7%)⁸⁹⁴. I mutamenti fin qui descritti dimostrerebbero quindi da un lato un complessivo «permanere delle condizioni di stagnazione strutturale», dall'altro lato «un innalzamento della capacità dell'economia siciliana di aumento della produzione e del reddito al di qua di un processo di sviluppo produttivo», richiamo questo che sembrerebbe in contrasto con il dato sull'aumento degli investimenti lordi. Un esame più attento ci segnala però che hanno inciso negativamente due fattori: «l'esigua dotazione iniziale dell'equipaggiamento produttivo dell'economia siciliana e la prevalenza in seno agli investimenti lordi della quota destinata ad abitazioni, aumentata in Sicilia di venti volte rispetto alle undici volte nel resto d'Italia»; risulta quindi inconfutabile il principale punto critico dell'intero sviluppo economico siciliano: «l'esiguità dell'apporto di capitali nell'economia regionale» che si evince chiaramente dal raffronto tra la dimensione monetaria per occupato degli investimenti lordi effettuati rispettivamente in Sicilia ed in Italia sia nel 1952 (72 mila lire contro 125 mila lire) sia nel 1957 (111 mila lire contro 187 mila lire)⁸⁹⁵. Il dato che esemplifica però ancor di più la condizione di arretratezza dell'intera economia regionale era quello sulla popolazione inattiva, che era di poco diminuito, passando dal 68% al 66% nel 1957; in tal senso, come ebbe modo di sottolineare Mirabella, «il notevole coefficiente di inutilizzazione del capitale umano disponibile in Sicilia costituiva un elemento tipicamente indicativo del basso valore che, in rapporto ad un processo di sviluppo produttivo, va attribuito all'alta percentuale di incremento registrata per l'ultimo decennio nella produttività globale dell'economia siciliana (26,2% contro 21,6% in Italia), segno del fatto che la crescita dell'economia siciliana non si era spinta oltre un regime di stagnazione strutturale». Infatti «la costanza nel livello siciliano della propensione media al consumo, mantenutasi durante il quinquennio 1952-1957 intorno al 75%, come pure lo scarto di tale livello sul livello di propensione media al consumo della popolazione italiana (70%), attestano che i miglioramenti realizzati nella capacità di spesa globale per consumi privati debbono considerarsi modesti rispetto alla mole dei bisogni di

⁸⁹⁴ Ivi, p. 449.

⁸⁹⁵ Ivi, p. 450.

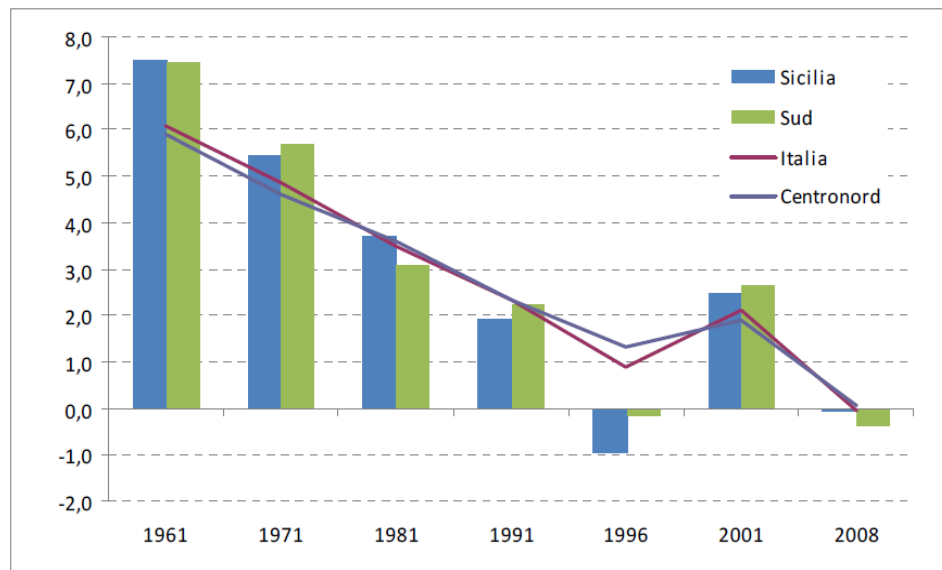
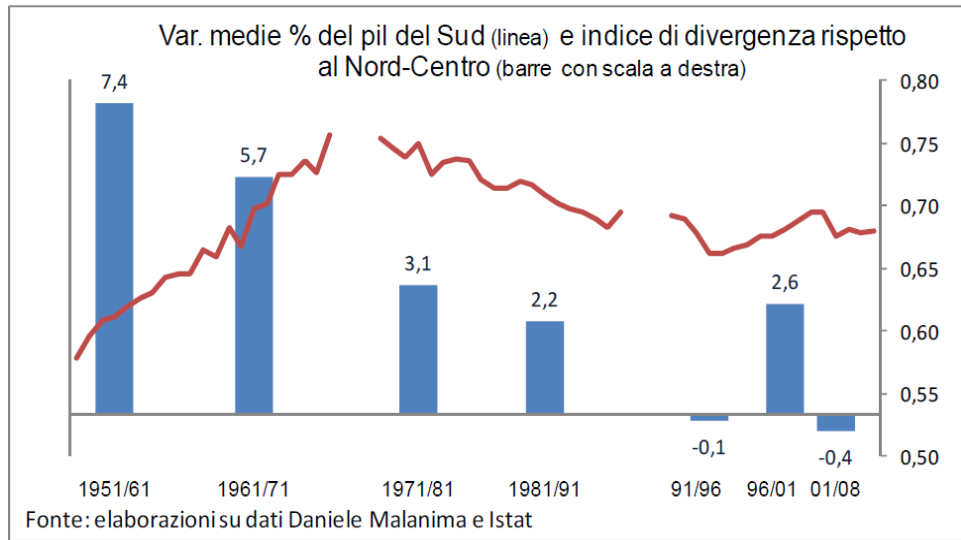
esistenza e di civiltà della popolazione siciliana»: l'economia siciliana non aveva quindi ancora raggiunto «un equilibrio di sicurezza al livello del soddisfacimento dei bisogni primari»⁸⁹⁶. I risultati che emergono dalla comparazione tra i principali parametri di crescita dell'economia siciliana rispetto ai principali parametri di crescita nazionale dimostrano «uno straripamento del divario economico sotto l'aspetto della produzione e del reddito, del consumo e dell'investimento a detrimento della regione siciliana»: un divario aumentato, fino al 1957, nella misura del 30,5% sotto l'aspetto del prodotto interno lordo territoriale, e del 42,5% dal punto di vista delle risorse totali per usi interni, in ragione del 37% sotto l'aspetto dei consumi finali, e del 58% sotto l'aspetto degli investimenti lordi. Soprattutto continuavano ad incidere negativamente il basso livello di sfruttamento delle risorse ambientali, la scarsità dei capitali di partenza, la limitata preparazione professionale della manodopera e dei quadri dirigenziali locali, la debolezza finanziaria dell'imprenditoria locale, e la bassa produttività: evidentemente risulta illusorio pensare e sostenere che in un decennio si potessero superare criticità talmente profonde e limitanti, allo stesso tempo deve far riflettere il fatto che la politica industriale condotta nella regione nel decennio 1947-1957 «viene considerata inevitabilmente interlocutoria in senso configurativo della mole dei provvedimenti che sarebbe stato necessario adottare perché l'economia siciliana uscisse dal suo stato di stagnazione strutturale e si avviasse verso un processo di sviluppo produttivo»; certo in tal senso un ruolo fondamentale avevano ricoperto, come abbiamo visto, gli interventi pubblici⁸⁹⁷. Le considerazioni svolte da Giuseppe Mirabella circa la difficile predisposizione delle strutture fondamentali per un'adeguata industrializzazione risultano particolarmente efficaci quando afferma che «la sovrapposizione di un ordinamento regionale all'ordinamento statale, accrescendo le implicazioni derivanti dall'inserzione dei partiti nei rapporti tra i cittadini e i loro legittimi rappresentanti come pure tra costoro ed i pubblici poteri, tende a complicare in Sicilia sia i tornei tra le feodalità dei potentati locali, sia il giuoco democratico

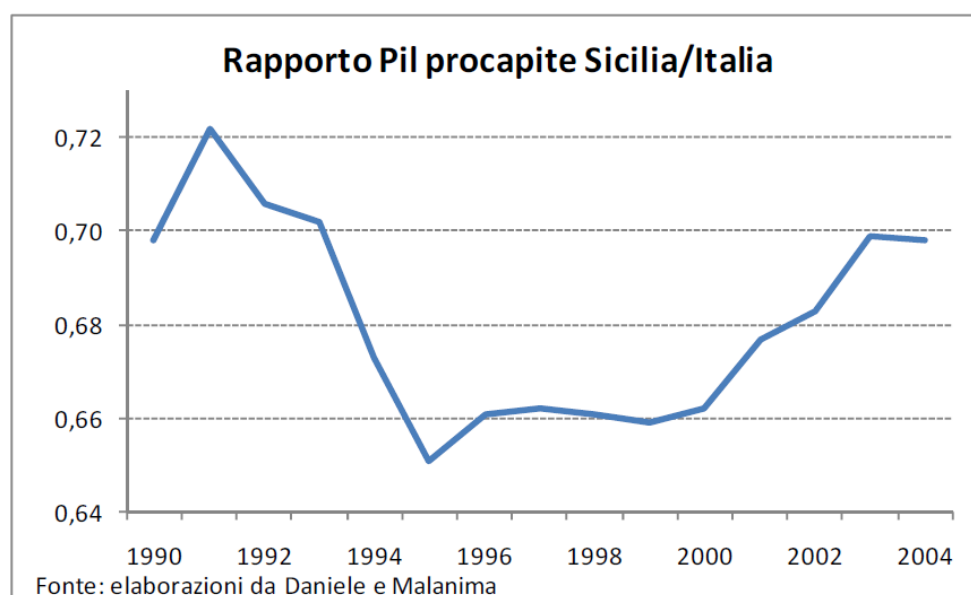
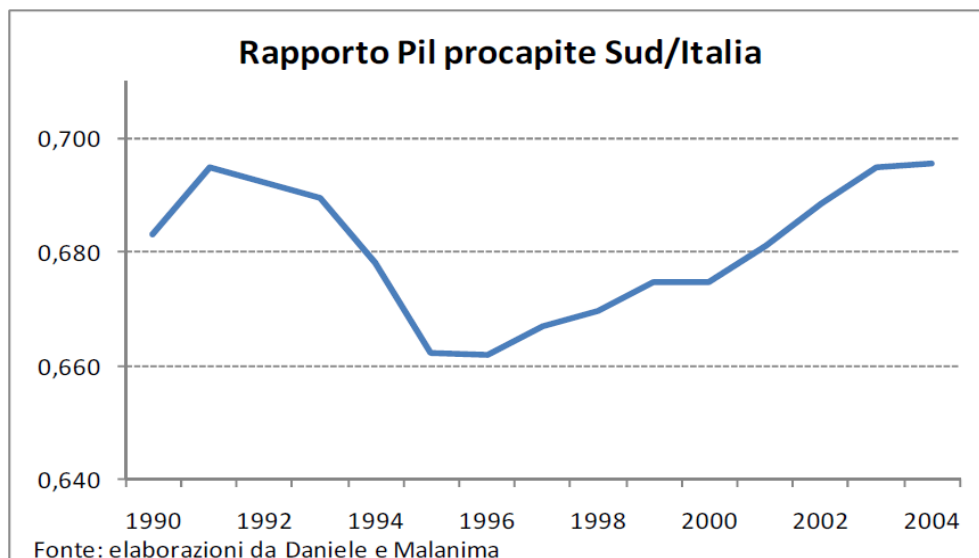
⁸⁹⁶ Tale lettura trovava conferma nella crescita della propensione marginale al consumo della popolazione siciliana, passata dal 92,7% al 95,9% nel decennio 1947-1957. In particolare risultava impellente l'esigenza di «un veloce ritmo nel processo di crescita dell'economia siciliana, avvalorata dal fatto che il contenimento del maggiore valore della disoccupazione nei termini di 50 mila unità di forze lavoro è stato realizzato per effetto dell'assorbimento delle forze lavoro in cerca di prima occupazione: il volume delle nuove leve di lavoro rimaste senza occupazione si è infatti contratto in Sicilia secondo una misura percentuale maggiore rispetto all'Italia durante il quinquennio 1952-1957 (13,7% contro 10,5%)».

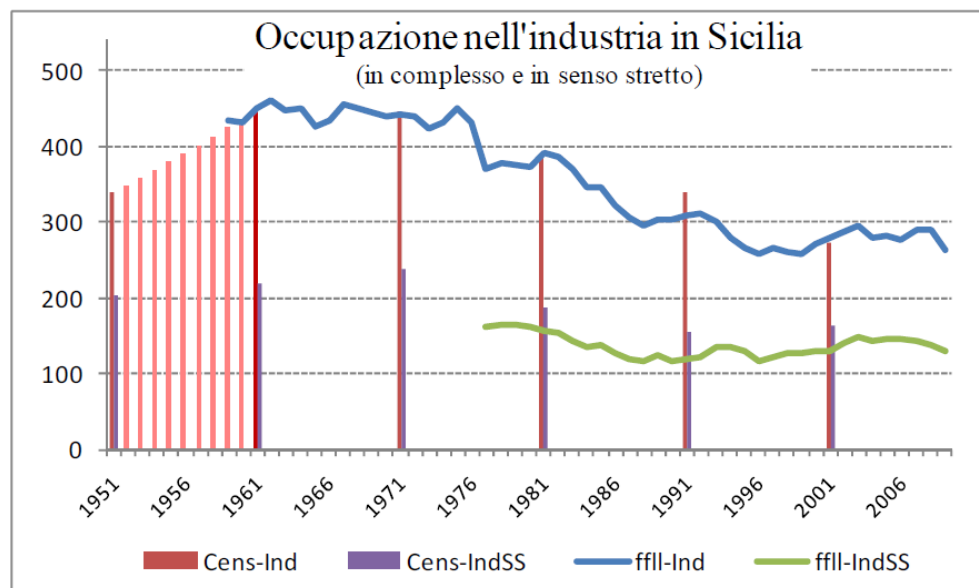
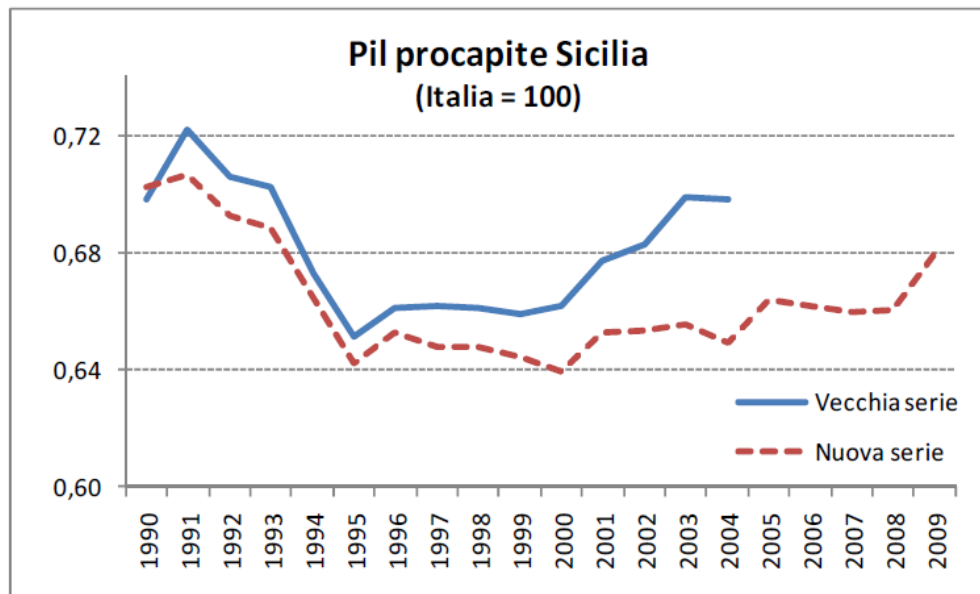
⁸⁹⁷ MIRABELLA, Giuseppe, *Mutamenti nell'economia siciliana tra il 1947 e il 1957*, cit., pp. 451-452.

della convenzionale spartizione dell'esercizio del potere tra i titolari del potere legale ed i detentori dell'influenza politica ed economica». La politica di promozione industriale condotta in quegli anni non produsse quindi il tanto atteso «decollo industriale della Sicilia»: risulta emblematico il confronto tra i censimenti economici del 1951 e del 1971 dal quale si evince un aumento degli addetti nell'industria di appena 32 mila unità, pari al 19,4%, un dato che risulta inferiore non solo ai valori registrati nelle regioni del Centro-Nord, pari ad un aumento degli addetti nell'industria del 60%, ma persino a quello che contemporaneamente si è registrato nella media del Mezzogiorno continentale, che segna un aumento del 32,7%. Il tasso di industrializzazione crebbe dunque in modo trascurabile, segnando un lievissimo incremento dal 3,7% al 4,2%, mentre l'incremento dell'occupazione nella grande industria, quella che rispondeva al modello che si era adottato per la promozione dello sviluppo industriale dell'isola, non andò oltre le 16 mila unità nell'arco del ventennio descritto, dato compensato, e aggravato in negativo, dalla contemporanea diminuzione degli addetti nei settori artigianali: così quel lieve aumento dell'occupazione rilevabile nelle attività industriali di piccole e medie dimensione risultò del tutto insufficiente a reggere e condurre, da solo, lo sviluppo complessivo della Sicilia e del suo tessuto produttivo che, di fatto, rimase «polarizzato sulle due classi dimensionali estreme». Tornando ad analizzare i grafici dei tassi di variazione del valore aggiunto, affiancati al grafico dell'occupazione nell'industria in Sicilia, estendendo i dati fino al 2009 e tenendo anche conto dei grafici del PIL pro capite⁸⁹⁸ si evince come «gli anni Cinquanta e la seconda metà degli anni Novanta siano i due periodi in cui si registrò per il Mezzogiorno e per la Sicilia un aumento del PIL superiore a quello italiano e del Centro-Nord in particolare, aumento che produsse una diminuzione del divario, accompagnato da un dinamismo dell'occupazione dell'industria e segnati da processi significativi di dinamismo e autonomia del sistema produttivo». Al contrario gli anni Sessanta registrarono un aumento del PIL e una diminuzione del divario che «non si è accompagnato a fenomeni e segnali di dinamismo autonomo dell'economia», al contrario furono caratterizzati, tornando ad utilizzare la definizione di Trigilia, da uno «sviluppo senza autonomia».

⁸⁹⁸ Fonte: elaborazioni su dati da Daniele e Malanima, in TULUMELLO, Alberto, FODERÀ, Roberto, *Gli anni dello "sviluppo autonomo" del Mezzogiorno e della Sicilia*, cit.







Sembra corretto quindi identificare due periodi dello sviluppo economico siciliano: il primo, come visto, che culmina con il 1958 e con l'ultimo tentativo politico in Sicilia di concretizzare l'autonomia regionale, anche in ambito economico, attraverso il perseguimento di un'industrializzazione per così dire «a trazione locale», per il quale l'esperimento del governo Milazzo rappresentava il contraltare politico alle volontà e intenzioni di industrializzazione; ma non si possono certamente inserire in questa prima fase gli anni che andarono dal

fallimento del milazzismo fino al 1973, anni nei quali il ceto politico subentrato promosse «un'industrializzazione altra» rispetto a quella portata avanti fino a quel momento, definendo così un'altra fase, la seconda, dello sviluppo economico siciliano. Per comprendere il percorso intrapreso dall'economia siciliana nel corso degli anni Settanta è utile offrire un raffronto della variazione dei dati fra tre aree territoriali: la Sicilia, il Mezzogiorno continentale, l'Italia, introducendo nell'analisi una ulteriore suddivisione del sistema industriale in tre grandi e significativi rami produttivi: quello dei prodotti energetici, quello delle trasformazioni industriali e quello delle costruzioni. Un esame della tabella sottostante⁸⁹⁹ dimostra come le regioni meridionali, dal 1971 al 1981, abbiano registrato una crescita delle unità locali minore rispetto a quella realizzata a livello nazionale, mentre per gli occupati si è registrata la tendenza opposta, l'incremento di entrambe le voci è risultato comunque inferiore di quello registrato dal resto delle regioni meridionali.

Tab. 2.1 - Unità locali e addetti all'industria in Sicilia ai censimenti 1981 e 1971

	1981	1971	Δ assoluta 81/71	Δ % 81/71	Δ% 81/71 Resto del Mezzogiorno	Δ% 81/71 Italia
<i>Unità Locali</i>						
Prodotti energetici	772	573	+ 199	+ 34,7	+ 3,8	— 0,04
Prodotti della trasformazione industriale	30.038	33.538	— 3.500	— 10,4	— 4,5	+ 21,3
Costruzioni	11.740	4.369	+ 7.371	+ 168,7	+ 125,8	+ 119,3
TOTALE INDUSTRIA	42.550	38.480	+ 4.070	+ 10,6	+ 18,0	+ 42,7
<i>Addetti</i>						
Prodotti energetici	19.210	15.177	+ 4.033	+ 26,6	+ 20,3	+ 12,7
Prodotti della trasformazione industriale	139.855	130.165	+ 9.690	+ 7,4	+ 29,2	+ 12,0
Costruzioni	57.098	42.204	+ 14.894	+ 35,3	+ 34,6	+ 27,8
TOTALE INDUSTRIA	216.163	187.546	+ 28.617	+ 15,3	+ 30,0	+ 14,4

Mentre a livello nazionale il tasso di aumento delle unità locali e degli occupati nel ramo della trasformazione industriale è equiparabile al valore degli occupati del totale dell'industria, tale processo non si è registrato in egual misura nelle regioni del Mezzogiorno continentale nelle quali a fronte di un incremento di unità locali per il complesso del settore industriale si è verificata una «mortalità aziendale» nel ramo industriale della trasformazione, una diminuzione

⁸⁹⁹ In SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, Palermo, Centro Servizio Studi del Banco di Sicilia, 1984, p. 11.

compensata da un aumento degli stabilimenti nel settore delle costruzioni e in quello dei prodotti energetici, fenomeno questo, molto accentuato in Sicilia, «dove il tasso di decremento delle unità locali nel ramo della trasformazione industriale si è aggirato intorno al 10%, compensato da un incremento delle unità locali superiore al 150% nel settore delle costruzioni»⁹⁰⁰. Sotto il profilo dell'occupazione, se da un lato le altre regioni meridionali registravano tassi di crescita più o meno omogenei nei tre rami industriali, la Sicilia fece registrare tassi di crescita degli occupati nei tre rami disomogenei, con un livello molto più basso nel ramo della trasformazione, ancora una volta compensato dagli aumenti nei rami dell'industria energetica e delle costruzioni; «dei circa 29 mila nuovi posti di lavoro creati dall'industria siciliana nel decennio, circa i 2/3 sono stati generati al di fuori del ramo delle trasformazioni industriali e quasi la metà nel solo settore delle costruzioni»; dunque «la struttura interna dell'economia siciliana stava mutando a discapito del ramo più produttivo, quello della trasformazione industriale», come emerge dalla tabella⁹⁰¹ sottostante

Tab. 2.2 - Composizione percentuale di unità locali e addetti per rami dell'industria al 1981 (*)

	Sicilia		Resto del Mezzogiorno		Italia	
<i>Unità Locali</i>						
Prodotti energetici	1,81	(1,49)	1,23	(1,40)	0,98	(1,39)
Prodotti della trasformazione industriale	70,59	(87,16)	65,68	(81,29)	65,02	(76,48)
Costruzioni	27,59	(11,35)	33,08	(17,31)	34,01	(22,12)
TOTALE INDUSTRIA	100	(100)	100	(100)	100	(100)
<i>Addetti</i>						
Prodotti energetici	8,89	(8,09)	4,21	(4,55)	2,94	(2,99)
Prodotti della trasformazione industriale	64,70	(69,40)	71,97	(72,45)	80,27	(81,98)
Costruzioni	26,41	(22,50)	23,82	(23,00)	16,79	(15,03)
TOTALE INDUSTRIA	100	(100)	100	(100)	100	(100)

Il settore delle costruzioni risultava quindi quello con il maggior incremento in termini di numero di occupati, pari al 27% del totale, decisamente superiore al dato nazionale, ma anche a quello delle regioni meridionali. Il settore delle trasformazioni industriali al contrario mostrava un forte indebolimento delle

⁹⁰⁰ Ivi, p. 12.

⁹⁰¹ In SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., p. 13.

capacità di assorbimento della forza-lavoro e registrava un incremento dei tassi di decremento degli addetti molto accentuato, «allargando così ulteriormente il divario tra la struttura industriale siciliana e quella del resto d'Italia»⁹⁰². Questi dati fanno ancor più riflettere se si considera che l'incremento del numero di unità locali e degli addetti nel ramo delle costruzioni è fondamentalmente di tipo congiunturale, e si riferisce a rilevazioni effettuate nel momento di massima espansione del settore dell'industria legata all'edilizia. Senza dubbio l'elevata «mortalità aziendale» nel settore della trasformazione industriale ha avuto effetti più profondi e negativi sull'intero sistema economico siciliano; erano segni evidenti dell'avvio di un ampio processo di deindustrializzazione che i censimenti del 1971 e del 1981 colgono e registrano chiaramente. Così come era evidente che l'alto livello del rapporto tra occupati nei servizi e occupati nel settore della trasformazione industriale e la funzione di assorbimento di manodopera dell'industria delle costruzioni, rappresentasse un segnale preoccupante che indicava l'azione del processo di deindustrializzazione e che avrebbe dovuto destare l'attenzione dei ceti dirigenti, come esemplificato nella sottostante tabella⁹⁰³ con le variazioni percentuali di unità locali ed addetti al ramo nel settore manifatturiero relative al periodo 1971-1981 in confronto ai periodi precedenti sulle diverse aree⁹⁰⁴

Tab. 2.3 - Variazioni percentuali di unità locali e addetti nel ramo manifatturiero in alcuni periodi intercensuari

	Unità locali			Addetti		
	1961/51*	1971/61*	1981/71**	1961/51*	1971/61*	1981/71**
Sicilia	-15,7	-0,6	-10,9	+11,3	+ 5,1	+ 9,5
Resto del Mezzogiorno	-18,4	-7,4	- 5,0	+11,3	+19,4	+30,1
Italia	- 3,6	+3,3	+21,3	+28,4	+17,7	+12,2

Così notiamo come, mentre nel primo periodo l'industria manifatturiera siciliana si sia adeguata alle tendenze registrate nelle altre regioni meridionali, nello stesso periodo le regioni centro-settentrionali registrano segnali di «un ben più consistente sviluppo occupazionale, ottenuto con lievi variazioni del numero di stabilimenti ed imputabile soprattutto ai processi di ristrutturazione indirizzati

⁹⁰² Ivi, p. 14.

⁹⁰³ Ivi, p. 15.

⁹⁰⁴ Nel 1981 questo rapporto era pari a 2,41 contro lo 0,96 della media nazionale e l'1,47 del complesso delle altre regioni meridionali.

verso un modello industriale più avanzato avviatisi verso la fine degli anni Cinquanta»⁹⁰⁵. Durante il decennio tra il 1961 e il 1971 si era già verificato un ulteriore rafforzamento dell'industria manifatturiera nelle regioni centro-settentrionali del paese, cui corrisponde un consolidamento dei tassi di crescita e la costante creazione di nuove attività industriali e, allo stesso tempo, un deciso rallentamento del decremento delle unità locali nelle regioni meridionali insieme ad un moderato sviluppo dei tassi occupazionali. Al contrario in Sicilia si manifestavano fenomeni di contrazione dell'industria manifatturiera nel contesto di un pur contenuto tasso di mortalità delle aziende con una sostanziale ripresa dell'aumento della disoccupazione; «si può parlare in questo caso di una vera e propria stasi dell'industria manifatturiera siciliana che subì in questo periodo la crisi derivante dal mancato completamento di quella necessaria fase di trasformazione da un modello tipicamente artigianale ad uno più propriamente industriale che aveva caratterizzato, invece, la dinamica del settore nel decennio precedente»⁹⁰⁶. Come emerge infatti da uno studio eseguito dal CESAN, in Sicilia tra il 1951 e il 1961 «la perdita di occupati industriali, connessa alla scomparsa di molte piccolissime aziende artigianali, era stata più che controbilanciata da significativi aumenti in tutte le altre classi dimensionali successive», mentre «tra il 1961 e il 1971 sia la piccola che la media azienda modificarono limitatamente la propria quota di occupati sul totale, e solo alla grande impresa (generalmente pubblica) fu affidato il compito di bilanciare la perdita occupazionale delle piccolissime imprese artigiane», così come confermato dallo schema sottostante⁹⁰⁷ che riporta la composizione percentuale degli addetti all'industria manifatturiera in Sicilia ai censimenti del 1951, 1961, 1971, distinti in classi dimensionali.

Classe di addetti	1951	1961	1971
0-10	74,5	60,6	51,3
11-100	16,8	21,5	21,2
101-500	4,8	10,7	12,8
Oltre 500	3,9	7,2	14,7
Totale	100,0	100,0	100,0

⁹⁰⁵ SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., p. 16.

⁹⁰⁶ *Ibidem*.

⁹⁰⁷ Fonte: TESTA, Francesco, *L'industria manifatturiera della Sicilia e della Sardegna. Sviluppo nell'ultimo ventennio e struttura attuale*, volume I, La Sicilia, Napoli, CESAN, 1976.

Dove si era già avviato un mutamento della composizione e della distribuzione della forza-lavoro e, più in generale, una ristrutturazione delle unità industriali si è avuta una risposta adeguata ai mutamenti economici e alla crisi; in Sicilia invece, «dove a causa del particolare tipo di struttura produttiva fortemente accentrata proprio sulle due classi dimensionali più colpite dalla crisi (piccolissime e grandi aziende), il ritorno di un'elevata mortalità aziendale si è accompagnato all'incapacità della grande impresa di assicurare un sufficiente assorbimento della manodopera in eccesso»⁹⁰⁸. Il panorama evidenziava dunque «una dimensione aziendale media per la prima volta in diminuzione al Nord e al Centro ed in costante aumento al Sud e, allo stesso tempo, un incremento delle dimensioni medie meno sostenuto in Sicilia rispetto al resto del Mezzogiorno, con il relativo ulteriore allargamento del divario all'interno dell'area meridionale», come esemplificato dal seguente schema⁹⁰⁹.

	Sicilia		Resto del Mezzogiorno		Italia	
	1981	1971	1981	1971	1981	1971
Prodotti energetici	24,9	26,5	24,8	19,5	22,5	19,9
Prodotti della trasformazione industriale	4,7	3,9	7,3	5,4	9,2	10,0
Costruzioni	4,9	9,7	4,8	8,0	3,7	6,3
Totale industria	5,1	4,9	6,6	6,0	7,4	9,3

⁹⁰⁸ SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., p. 17.

⁹⁰⁹ Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento dell'industria, elaborazioni.

L'esigenza di realizzare una struttura dimensionale adeguata alle nuove dinamiche economiche nazionali ed internazionali e la sua sottovalutazione rappresenta una delle cause della crisi del sistema industriale siciliano tra il 1971 e il 1981, come invece emerge dallo schema seguente⁹¹⁰, nel quale è riportata, per le tre aree, la composizione percentuale delle unità locali per classi di addetti al 1981 e al 1971 in base alle quattro classi dimensionali; emerge in particolare la profonda crisi della piccolissima industria su tutto il territorio meridionale, cui corrisponde nelle altre regioni meridionali la crescita del peso percentuale di unità locali e addetti delle restanti classi dimensionali; al contrario che in Sicilia, nella quale la crescita interessa soltanto le piccole imprese e in misura molto minore le grandi, diminuiva contestualmente la media impresa, a dimostrazione di quell'accentuazione della polarizzazione del sistema industriale, sia in termini di unità locali che di addetti, cui si è accennato⁹¹¹.

Tab. 2.5 - Composizione percentuale delle unità locali per classi di addetti al censimento 1981 (*)

	Piccolissime (<10)	Piccole (10-99)	Medie (100-499)	Grandi (≥500)	Totale
<i>Prodotti energetici</i>					
Sicilia	76,04 (72,07)	19,69 (23,04)	3,50 (4,36)	0,78 (0,52)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	69,24 (72,58)	25,80 (23,01)	4,58 (4,06)	0,39 (0,34)	100 (100)
Italia	68,87 (70,93)	26,75 (25,08)	3,87 (3,59)	0,50 (0,41)	100 (100)
<i>Prodotti della trasformazione industriale</i>					
Sicilia	93,44 (95,66)	6,18 (3,95)	0,33 (0,35)	0,04 (0,03)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	89,53 (93,66)	9,71 (5,80)	0,62 (0,45)	0,14 (0,09)	100 (100)
Italia	84,73 (86,29)	14,11 (12,36)	1,01 (1,18)	0,14 (0,17)	100 (100)
<i>Costruzioni</i>					
Sicilia	90,09 (82,33)	9,57 (16,21)	0,31 (1,42)	0,02 (0,05)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	89,62 (82,73)	10,18 (16,23)	0,19 (0,99)	0,01 (0,03)	100 (100)
Italia	93,12 (85,63)	6,73 (13,91)	0,14 (0,45)	0,01 (0,01)	100 (100)
Totale Industria					
Sicilia	92,20 (93,79)	7,37 (5,63)	0,38 (0,53)	0,05 (0,04)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	89,31 (91,46)	10,06 (7,86)	0,53 (0,60)	0,09 (0,09)	100 (100)
Italia	87,43 (85,93)	11,73 (12,89)	0,75 (1,04)	0,09 (0,14)	100 (100)

La media impresa siciliana nel ramo della trasformazione industriale, nel decennio fino al 1981, ha avuto quindi un'incidenza molto minore rispetto alle altre regioni meridionali, così come in termini occupazionali il suo peso risultava poco più del 30% rispetto ad un 40% o più della media nazionale⁹¹². La

⁹¹⁰ *Ibidem.*

⁹¹¹ SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., p. 18.

⁹¹² *Ivi*, p. 19.

piccolissima impresa rimase invece il cuore del sistema industriale, mentre per gli altri rami industriali un ruolo di primo piano fu svolto dai processi di decentramento produttivo in atto a tutti i livelli territoriali nel settore delle costruzioni, come, sempre per la Sicilia, crebbe il peso delle grandi imprese energetiche a scapito della media impresa, e contrariamente a quanto accadeva nelle altre regioni meridionali come dimostrato dal seguente schema⁹¹³

Tab. 2.6 - Composizione percentuale degli addetti per classi di addetti al censimento 1981 (*)

	Piccolissime (<10)	Piccole (10-99)	Medie (100-499)	Grandi (≥500)	Totale
<i>Prodotti energetici</i>					
Sicilia	9,7 (9,1)	29,9 (24,1)	14,9 (36,3)	40,3 (30,5)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	10,9 (12,6)	33,1 (32,6)	41,2 (39,0)	14,9 (15,8)	100 (100)
Italia	9,1 (11,2)	35,5 (35,3)	34,6 (33,8)	20,9 (19,7)	100 (100)
<i>Prodotti della trasformazione industriale</i>					
Sicilia	39,8 (43,6)	29,9 (25,1)	14,9 (17,5)	15,4 (13,9)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	27,4 (33,6)	30,2 (27,5)	16,9 (17,0)	25,5 (21,8)	100 (100)
Italia	22,9 (20,3)	36,0 (32,6)	21,3 (23,2)	19,8 (23,8)	100 (100)
<i>Costruzioni</i>					
Sicilia	39,8 (17,8)	46,7 (50,3)	9,8 (28,3)	2,2 (3,5)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	49,7 (28,2)	42,4 (46,9)	7,4 (21,2)	0,5 (3,7)	100 (100)
Italia	56,9 (38,4)	36,4 (47,6)	6,1 (11,7)	0,6 (2,4)	100 (100)
<i>Totale Industria</i>					
Sicilia	37,5 (34,9)	33,6 (30,6)	14,8 (21,5)	14,2 (12,9)	100 (100)
Resto del Mezzogiorno	32,0 (31,3)	33,2 (32,3)	15,7 (19,0)	19,2 (17,2)	100 (100)
Italia	28,2 (22,7)	36,0 (35,0)	19,1 (21,8)	16,6 (20,5)	100 (100)

In termini di unità locali il decremento nel decennio è stato molto rilevante soprattutto nei settori tradizionali; «tassi positivi di variazione si sono registrati per quasi tutti i settori non tradizionali, con incrementi percentualmente significativi nei settori metalmeccanici e con alto valore aggiunto» che hanno mostrato particolare dinamismo anche sotto il profilo occupazionale, con la creazione di circa 10 mila posti di lavoro, compensando così la tendenza alla contrazione dei settori tradizionali. Lo schema seguente⁹¹⁴ ci mostra la suddivisione delle unità locali nei settori dell'industria in riferimento ai censimenti del 1971 e del 1981, sulla base di una classificazione definita grazie al consumo energetico delle unità e delle rispettive produzioni; ne emerge come in

⁹¹³ Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento dell'industria, elaborazioni.

⁹¹⁴ *Ibidem*.

Sicilia fosse notevolmente cresciuto il peso delle industrie a medio contenuto di energia mentre era diminuito il peso di quelle a basso contenuto di energia, fenomeno analogo a quanto registrato nelle restanti regioni del Mezzogiorno, mentre la differenza, rispetto a quanto avveniva nelle altre regioni italiane rimase notevole, con un rafforzamento, sia in termini di prodotti energetici, sia di unità locali della trasformazione industriale ad alto contenuto di energia, il cui peso in Sicilia raggiungeva oramai il 40% dell'occupazione industriale totale; motivo per il quale gli effetti della crisi energetica furono particolarmente gravi e rilevanti sull'apparato produttivo siciliano, così polarizzato su industrie ad alto consumo energetico⁹¹⁵.

Tab. 3.1 - Sicilia - Unità locali nei settori dell'industria in senso stretto ai censimenti 1981 e 1971

	1981		1971		Δ ass. 81/71	Δ% 81/71
	N	%	N	%		
PRODOTTI ENERGETICI	772	2,51	573	1,68	+ 199	+ 34,7
Estrazione combustibili	15	0,05	17	0,05	— 2	— 11,8
Derivati del petrolio e del carbone	38	0,12	38	0,11	0	0,0
Energia elettrica e gas	274	0,89	245	0,72	+ 29	+ 11,8
Acqua	445	1,45	273	0,80	+ 172	+ 63,0
PRODOTTI DELLA TRASFORMAZIONE INDUSTRIALE	30.038	97,49	33.538	98,32	—3.500	— 10,4
Alimentari e tabacchi	3.699	12,00	4.178	12,24	— 479	— 11,5
Tessile	1.324	4,30	2.464	7,22	—1.140	— 46,3
Vestitiario e abbigliamento	5.052	16,40	8.501	24,92	—3.449	— 40,6
Calzature	394	1,28	613	1,80	— 219	— 35,7
Pelli e cuoio	143	0,46	159	0,47	— 16	— 10,1
Legno	6.106	19,82	5.994	17,57	+ 112	+ 1,9
Mobilio	1.056	3,43	1.592	4,67	— 536	— 33,7
Siderurgia e metallurgia 1 ^a e 2 ^a lavorazione	5.066	16,44	4.710	13,81	+ 356	+ 7,6
Meccanica	670	2,17	570	1,67	+ 100	+ 17,5
Elettronica ed elettrotecnica	747	2,42	320	0,94	+ 427	+ 133,4
Costruzione mezzi di trasp.	138	0,45	62	0,18	+ 76	+ 122,6
Meccanica di precisione	245	0,80	57	0,17	+ 188	+ 329,8
Estrazione minerali	481	1,56	359	1,05	+ 122	+ 34,0
Lavorazione minerali non metalliferi	2.038	6,61	1.867	5,47	+ 171	+ 9,2
Chimica	247	0,80	229	0,67	+ 18	+ 7,9
Farmaceutica	12	0,04	10	0,03	+ 2	+ 20,0
Gomma e materie plastiche	968	3,14	819	2,40	+ 149	+ 18,2
Carta e cartotecnica	113	0,37	74	0,22	+ 39	+ 52,7
Grafica ed editoriale	1.197	3,89	675	1,98	+ 522	+ 77,3
Manifatturiere diverse	342	1,11	285	0,84	+ 57	+ 20,0
TOTALE INDUSTRIA IN SENSO STRETTO	30.810	100,00	34.111	100,00	—3.301	— 9,7

⁹¹⁵ SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., p. 20.

Mentre l'analisi dei quozienti di specializzazione regionale, come esemplificato dai successivi schemi⁹¹⁶, confermava, anche per la Sicilia, l'elevato peso relativo dei prodotti energetici e delle industrie della trasformazione ad alto contenuto energetico, con valori talvolta superiori anche a 100 rispetto alla media nazionale e a quella meridionale, contemporaneamente si registrava una diminuzione in termini di addetti nelle stesse attività industriali (chimica, estrazione e coltivazione dei minerali, siderurgia) a favore di altre attività come quelle del settore della carta, della gomma, del legno, delle pelli, e di altre manifatture, tutti settori che mostravano una crescita considerevole, motivata anche dalla profonda ristrutturazione aziendale e dal contestuale incremento delle esportazioni⁹¹⁷.

Tab. 3.4 - Sicilia - Quozienti di specializzazione regionale nei settori dell'industria in senso stretto.

	1981				1971			
	Italia = 100		Mezzogiorno = 100		Italia = 100		Mezzogiorno = 100	
	Unità Locali	Addetti	Unità Locali	Addetti	Unità Locali	Addetti	Unità Locali	Addetti
<i>Prodotti energetici</i>								
Estrazione minerali	166,7	90,9	126,6	85,2	152,1	195,6	137,0	90,6
Derivati del petrolio e del carbone	150,0	733,9	100,0	314,8	101,0	639,2	108,4	284,0
Energia elettrica e gas	104,7	243,3	80,9	139,9	76,0	227,3	77,8	127,2
Acqua	284,3	497,1	195,3	200,0	114,3	306,2	126,8	131,7
<i>Prodotti della trasformazione industriale</i>								
Alimentari e tabacchi	156,9	165,0	86,5	88,9	129,5	184,3	84,8	93,7
Tessile	45,2	27,9	93,5	51,7	76,6	30,5	93,2	54,8
Vestiario e abbigliamento	128,5	89,7	99,9	74,6	137,6	121,4	99,4	89,3
Calzature	42,1	40,7	65,4	51,8	88,5	56,9	90,2	66,9
Pelli e cuoio	24,1	22,1	31,2	21,0	35,0	20,6	51,6	21,2
Legno	157,4	175,2	102,8	112,9	134,0	166,5	102,3	99,9
Mobilio	64,1	70,5	130,1	145,7	74,0	85,7	134,6	129,8
Siderurgia e metallurgia 1 ^a e 2 ^a lav.	100,2	82,2	107,0	84,7	89,0	74,5	105,4	83,6
Meccanica	39,9	40,6	100,2	85,3	38,2	20,4	96,9	64,7
Elettronica ed elettrotecnica	50,5	76,3	91,3	83,4	31,2	73,1	75,4	89,7
Costruzione mezzi di trasporto	54,2	89,8	97,4	88,6	34,4	77,5	97,8	104,0
Meccanica di precisione	48,8	34,8	91,9	105,2	22,7	20,3	73,2	94,0
Estrazione minerali	140,5	295,0	96,9	142,4	92,5	392,1	92,9	156,8
Lavorazione minerali non metall.	160,0	179,1	118,3	119,4	120,9	159,3	119,1	100,6
Chimica	67,2	182,1	94,0	173,6	67,5	213,5	110,3	183,8
Farmaceutica	33,3	55,3	73,8	107,0	18,4	36,7	48,8	69,8
Gomma e materie plastiche	105,7	85,2	107,0	118,4	102,5	65,3	125,0	116,8
Carta e cartotecnica	49,3	66,6	96,7	92,5	33,0	55,7	92,7	86,1
Grafica ed editoriale	96,8	91,4	106,0	134,0	72,2	68,4	111,6	113,4
Manifatturiere diverse	48,3	52,4	95,0	113,7	49,8	47,0	115,8	148,0

Ebbene in Sicilia poche attività industriali appartenenti ai settori industriali menzionati hanno mostrato una crescita consistente; da un punto di vista strutturale «la principale causa di questo fenomeno è stata l'eccessiva concentrazione della presenza industriale in comparti arretrati a dimensione media più bassa, quali gli imballaggi in legno, elementi per carpenteria, la produzione di

⁹¹⁶ Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento dell'industria, elaborazioni.

⁹¹⁷ SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., p. 21.

calzature e attrezzature per l'edilizia», e in effetti «i comparti che hanno registrato il maggior saggio di crescita a livello nazionale, manifestavano saggi di crescita notevolissimi anche in Sicilia, a volte superiori ai valori medi nazionali e meridionali, pur presentando dimensioni medie di impresa più basse di quelle di altre regioni», quindi «la diversità dei ritmi di crescita riscontrabili a livello di aggregazione settoriale non si riscontrano a livello di comparto, e conseguentemente le difformità territoriali nello sviluppo di questi settori sono da ricondurre soprattutto al differente peso specifico, sul totale settoriale, che i singoli comparti rivestivano nelle diverse aree territoriali»⁹¹⁸. Altri settori, come quello alimentare, dell'abbigliamento e del tessile, del mobilio, hanno attraversato nel decennio una fase che potremmo definire di «assestamento» o di «ristrutturazione silenziosa», come testimoniato da un parte dalla «modesta dinamica registrata a livello di risultati globali e dall'altro dall'esistenza di fenomeni di crescita di notevole rilievo che hanno avuto luogo in alcuni comparti o classi dimensionali in relazione a processi di riorganizzazione produttiva e situazioni di mercato particolarmente favorevoli». Allo stesso tempo queste attività hanno mostrato una modesta crescita occupazionale e un lieve decremento delle unità locali, fenomeno questo, causato anche dalla contrazione dell'occupazione nella grande impresa, con relativo decentramento delle produzioni in unità di medie dimensioni e la scomparsa delle piccolissime unità artigianali⁹¹⁹. Quindi in quelle regioni nelle quali la struttura dimensionale era diversificata con presenza di unità produttiva di più grandi dimensioni «il decentramento ha avuto luogo e si è esteso anche alle aziende piccolissime, controbilanciando la contrazione occupazionale delle grandi aziende, altrove, per esempio in Sicilia, la scomparsa di moltissime unità pre-industriali non ha trovato un'adeguata contropartita, stante la modestissima incidenza delle più grandi aziende»⁹²⁰. Sempre in merito alle dinamiche avvenute in Sicilia, occorre chiarire che «a differenza di quanto avvenuto in altri settori sono state più le particolari situazioni di mercato che non le caratteristiche di maggiore o minore specializzazione verso attività in crisi a determinare le notevoli differenziazioni dei risultati generali; in Sicilia diversi gruppi appartenenti ai settori tradizionali hanno manifestato notevoli segni di crisi, tanto sul piano della presenza industriale che sul piano occupazionale ma le perdite e i guadagni non sempre sono avvenuti

⁹¹⁸ Ivi, pp. 22-23.

⁹¹⁹ Ivi, pp. 24-25.

⁹²⁰ Ivi, pp. 26-27.

a livello di comparto in sincronia con le tendenze nazionali e meridionali, è il caso dei comparti alimentari, delle paste, della maglieria»⁹²¹. Risultati decisamente migliori e risposte più adeguate hanno invece presentato settori come quello del vino, degli alcolici, dei tabacchi, che avevano strutture produttive e distributive più efficaci e consolidate nel tempo. Nel complesso quindi i settori tradizionali siciliani hanno fatto registrare un andamento negativo, settori come quello metalmeccanico hanno mostrato un dinamismo molto forte con tassi di incremento di unità locali e addetti tra i più alti a livello nazionale; ma la dinamica del settore metalmeccanico non è collegabile solamente ai fenomeni di ristrutturazione industriale, un posto di rilievo in questo caso lo hanno ricoperto le commesse estere e la crescita degli indotti, sub-settori che mostravano una crescita estremamente accentuata soprattutto nel settore degli autoveicoli, delle macchine agricole e dei motori; le caratteristiche di grande flessibilità delle aziende di questi settori si sono rivelate delle carte vincenti, almeno per un buon numero di anni, mentre l'alternativa adottata a questa formula è stata quella «del rafforzamento del processo e della specializzazione dei settori terzi operanti ad un più alto livello tecnologico»⁹²². Il settore metalmeccanico beneficiava quindi di un'avviata ristrutturazione che in molti altri settori era ancora là da venire, come per il settore siderurgico, della cantieristica e degli elettrodomestici, settori per i quali in diversi casi la crisi è stata molto grave e definitiva: quello del settore metalmeccanico siciliano è stato dunque uno di quelli ad aver superato la prova del decennio della riorganizzazione industriale, insieme ad altri settori che, invece, sono riusciti a superare le crisi congiunturali grazie soprattutto a riorganizzazioni dell'intero settore operate a livello nazionale o grazie alle ingenti commesse provenienti dal settore pubblico⁹²³. Non risulta fuorviante quindi concludere che «il settore metalmeccanico ha assunto nel decennio il non facile ruolo di traino dello sviluppo industriale regionale, altrimenti notevolmente depresso, stretto da un lato dall'ormai consueto declino dei settori tradizionali e dall'altro dalla crisi dell'industria di base ad elevato contenuto energetico, su cui l'intera struttura produttiva dell'isola era in gran parte fondata»⁹²⁴. Il declino del ritmo di crescita dei settori industriali di base, che in Sicilia avevano raggiunto livelli di specializzazione molto elevati, rappresenta forse il dato più vistoso che emerge

⁹²¹ Ivi, pp. 28-29.

⁹²² Ivi, pp. 30-31.

⁹²³ Ivi, pp. 32-33.

⁹²⁴ Ivi, pp. 34-35.

dall'analisi svolta sin qui; lo schema successivo⁹²⁵ riporta in modo plastico questa tendenza che si affermò proprio nei settori industriali di base, gli stessi che nel decennio precedente avevano conosciuto un vero e proprio «boom», con la connessa perdita di posti di lavoro che raggiunse, in alcuni casi come nel settore chimico e minerario, livelli drammatici⁹²⁶.

Tab. 3.6 - Sicilia - Variazioni percentuali di unità locali e addetti nei settori dell'industria manifatturiera in alcuni periodi intercensuari

	Unità Locali			Addetti		
	1961/51*	1971/61*	1981/71**	1961/51*	1971/61*	1981/71**
Alimentari e tabacchi	- 40,9	- 20,5	-11,5	- 23,4	- 26,0	-11,8
Tessile	+ 60,1	+ 125,6	-46,3	+ 79,8	+ 31,6	-20,8
Vestiaro e abbigliamento	+ 18,9	+ 1,6	-40,6	+ 26,7	- 11,1	-21,4
Calzature	- 45,6	- 53,2	-35,7	- 37,7	- 47,7	- 6,6
Pelli e cuoio	- 40,3	- 36,5	-10,1	- 41,2	- 40,9	+ 53,0
Legno	- 7,1	- 13,1	+ 1,9	+ 5,9	- 21,1	+ 17,2
Mobilio	- 28,5	- 37,4	-33,7	- 6,5	- 31,1	-13,8
Settori metalmeccanici	+ 10,1	+ 42,1	+ 20,1	+ 46,7	+ 51,8	+ 38,2
Lavorazione miner. non metall.	- 16,5	- 2,7	+ 9,2	+ 81,9	- 7,5	+ 7,1
Chimica, farmaceutica e derivati del petrolio	- 35,3	- 29,7	+ 7,2	+ 78,6	+ 61,2	+ 5,1
Gomma e materie plastiche	+ 284,5	+ 205,1	+ 18,2	+ 343,5	+ 455,7	+ 45,5
Carta e cartotecnica	+ 59,5	+ 11,9	+ 52,7	+ 192,0	+ 86,7	+ 21,2
Grafica ed editoriale	+ 25,7	+ 23,9	+ 77,3	+ 42,6	+ 0,5	+ 68,8
Manifatturiere diverse	+ 32,3	+ 11,7	+ 20,0	+ 68,1	- 1,7	+ 27,7
TOTALE IND. MANIFATTURIERA	- 15,7	- 0,6	-10,9	+ 11,3	+ 5,1	+ 9,5

Per tutti i settori di base il problema dei costi di produzione, quello della lontananza dai mercati di consumo, la crescita dei costi di trasporto, si sommarono a grandi difficoltà dal lato della domanda; è in questo quadro generale e viste le criticità descritte che «le industrie di base hanno trovato le maggiori difficoltà di attuazione della ristrutturazione industriale, anche, e non da ultimo, per gli ingenti costi sociali che questa implicava». Alcuni recuperi di flessibilità e produttività si sono ottenuti in alcuni settori, come quello della gomma, tramite processi di «rispecializzazione»: in tal senso la ristrutturazione nei settori ad alta intensità ed impiego di energia all'inizio degli anni Ottanta era stata avviata, insieme a nuove forme di capitalizzazione delle aziende (le joint-ventures) che presupponevano la compartecipazione alle quote azionarie degli enti pubblici regionali e di investitori

⁹²⁵ Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento dell'industria, elaborazioni.

⁹²⁶ SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, cit., pp. 36-37.

stranieri⁹²⁷. Con il nuovo decennio la politica di sviluppo del Mezzogiorno era stata assunta in un'ottica differente; il rafforzamento e il potenziamento dell'apparato industriale esistente, soprattutto quello settentrionale, diventava infatti la priorità della politica economica nazionale; è in questa prospettiva che al Mezzogiorno è stato assegnato un ruolo diverso e, sicuramente, meno favorevole allo sviluppo industriale, quello di feudo elettorale, e di riferimento politico in funzione di stabilizzazione istituzionale del paese, come dimostrato dalle innumerevoli analisi dei flussi elettorali⁹²⁸. Soluzione questa che si dimostrerà dannosa non solo per il Mezzogiorno ma per l'intero paese, che verrà condotto in questo modo al declino e alla crisi della fine degli anni Ottanta. Gli anni Novanta si configuravano come la diretta conseguenza di quella crisi che maturava già da decenni, ma mostravano allo stesso tempo «un paese capace di reagire e di provvedere al risanamento necessario all'ingresso nell'Europa di Maastricht e all'avvio del processo di creazione della moneta unica. In questo quadro, l'abolizione dell'intervento straordinario porta alla nascita di nuove ed innovative politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno: la legge 19 dicembre 1992 n. 488 per l'incentivazione individuale alle imprese, e l'avvio della programmazione negoziata, le riforme per adeguare il sistema amministrativo e di controllo alle regole europee, e le diverse riforme nazionali coerenti con il disegno di ripresa economica quali le riforme della pubblica amministrazione, l'avvio della riforma del mercato del lavoro, e dal 1996-1997 l'utilizzazione dei Fondi europei e la messa a sistema delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno con la costituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo»⁹²⁹.

⁹²⁷ Ivi, pp. 38-39.

⁹²⁸ Ivi, pp. 40-41.

⁹²⁹ Ivi, pp. 42-43.

VI.3 Il fallimento del binomio siciliano autonomia politica-sviluppo economico

Nel ottobre del 1943 Enrico La Loggia pubblicava una delle sue più importanti opere con il significativo titolo di «Ricostruire»; in quel titolo si riassumevano buona parte delle aspirazioni dei desideri, delle speranze di molti siciliani e attorno ad esso si mossero le visioni, i consensi, i contrasti di buona parte del ceto politico e imprenditoriale isolano per almeno i successivi trent'anni, tre decenni nei quali, fermo restando l'obiettivo della ricostruzione e del superamento dell'arretratezza sociale ed economica della Sicilia, le ricette, le risposte e le soluzioni offerte furono complesse e diversificate. Un titolo che, superato quel trentennio, e a settanta anni di distanza, sembra ancora incredibilmente attuale, una situazione che da sola ci suggerisce una risposta ad alcune fondamentali domande: le incrostazioni sociali ed economiche, le lentezze burocratiche, il malcostume e la degenerazione politica e civile della Sicilia, oggi, come ieri, non hanno trovato un'adeguata soluzione. Di sicuro si è però chiuso, e da tempo, un ciclo, quello del «riparazionismo» di La Loggia e Nitti, e in questa prospettiva un aiuto fondamentale a chiudere questo capitolo importante della storia meridionale e siciliana ci è offerto dal rapporto Svimez del 1993 dal quale, a cinquant'anni di distanza dal testo di La Loggia, si affermava come fosse necessario «che il Nord ritornasse ad accettare la politica meridionalistica, ma non meno necessario fosse che il Sud cessasse di considerarla come un'assistenzialistica riparazione delle sventure e dei torti che avrebbe subito dalla storia»⁹³⁰. Nei cinquant'anni che separano il testo di La Loggia dal rapporto Svimez chiaramente il contesto economico, nazionale ed internazionale è molto cambiato, soprattutto, come ricordato da Alberto Tulumello «è cambiato il tessuto etico e civile della regione e lo stesso termine e concetto di “riparazione” ha semanticamente fatto una svolta di centottanta gradi, partendo dalle nobili intenzioni del discorso nittiano, sostanziandosi nel dopoguerra delle esperienze americane e dei piani beveridgiani di massima occupazione e riducendosi via via

⁹³⁰ TULUMELLO, Alberto (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, cit., p. 236.

nel corso dei decenni ad argomento per la contrattazione della più alta mercede in cambio di un voto politico subalterno e irresponsabile». Eppure la prospettiva del «riparazionismo» apparteneva anche all'ottica delle sinistre, specie quella comunista, e delle sue strategie per la Sicilia, ma, come chiaramente affermato nel rapporto Svimez, il modello di sviluppo economico che era scaturito da quegli intendimenti, aveva mostrato tali e tante lacune e limiti da non essere non solo perseguibile, ma nemmeno più immaginabile nel nuovo contesto nazionale e, soprattutto, internazionale⁹³¹. Andrebbero quindi ripercorsi e analizzati gli elementi di fondo che hanno tracciato il percorso, rivelatosi in buona parte fallimentare, di un binomio, quello che integrava in un unico «modello sistemico» l'ordinamento politico-istituzionale siciliano e la politica di sviluppo industriale nella Sicilia del secondo dopoguerra. Proprio agli inizi degli anni Novanta in diversi suoi scritti e interventi Pasquale Saraceno non mancò di far riferimento alla necessità di «un nuovo inizio qualitativamente diverso, dell'intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno»; la novità dell'impostazione che uno dei protagonisti dell'intervento straordinario, come Saraceno, proponeva era l'assunzione del «problema del Mezzogiorno come problema nazionale e non come problema di semplice intervento statale», operando in questo modo una differenza tra la dimensione nazionale del problema e la traduzione di tale dimensione nazionale in intervento statale. «Nello specifico si trattava» - nota Alberto Tulumello - «di cogliere la distanza tra la solidarietà nazionale nei confronti delle regioni deboli, che è innanzitutto attenta allo sviluppo economico, sociale e civile, insieme e inscindibilmente, e le forme di presunta solidarietà che si riducono a sostegno del reddito e che si traducono poi in dipendenza e mancanza di autonomia», «sviluppo senza autonomia» abbiamo detto, «anche quando si appoggino alle argomentazioni del riparazionismo più nobile, non ancora corrotto dagli effetti perversi e dalle insipienze politiche». Questi spunti ci consentono di comprendere meglio l'essenza profonda del fallimento dell'intera esperienza del riparazionismo, e della sua traduzione in progetto politico e realizzazione economica, con le degenerazioni descritte e analizzate. Piero Barucci, nella sua analisi al testo di Saraceno del 1991⁹³², identifica alcuni contenuti fondamentali, quali un sostanziale giudizio positivo del tasso di crescita complessivo registrato nel Mezzogiorno fino a quel momento, e un'idea di fondo

⁹³¹ Ivi, p. 237.

⁹³² Cfr. SARACENO, Pasquale, *Studi sulla questione meridionale: 1965-1975*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 11-12.

sulla base della quale provare a definire una nuova politica di sviluppo del Mezzogiorno. Il nucleo fondamentale dell'analisi risiedeva indubbiamente «nella contraddizione tra un saggio di crescita del reddito pro capite del Sud dello stesso ordine di quello del Centro-Nord, ossia dello stesso livello di quelli conseguiti nel periodo postbellico dai paesi dell'Europa industrializzata e il fallimento dell'industrializzazione del Sud»; si riteneva «che una politica di incentivi finanziari e fiscali, essendosi oramai costituito nel Centro-Nord del paese un importante sistema industriale, avrebbe potuto determinare l'industrializzazione della restante parte del paese – cioè il Mezzogiorno – rimasta esclusa dall'industrializzazione avvenuta sino a quel momento» ma, come ribadiva lo stesso Saraceno nel 1991, «è divenuto evidente da qualche anno che l'industrializzazione del Mezzogiorno non può essere ottenuta con l'istrumento finanziario e fiscale», sancendo così la morte definitiva di un modello di sviluppo che era durato per quarant'anni, con in più una conclusione che non lasciava ulteriori spazi di discussione quando afferma che «l'intervento non ha avuto successo; non si è infatti avuta l'estensione al Mezzogiorno del sistema industriale costituitosi nel Centro -Nord». Il punto di partenza della sua analisi era la considerazione del processo di industrializzazione dei paesi di seconda industrializzazione e l'esame condotto secondo i termini dello sviluppo del Centro-Nord italiano tra fine Ottocento e Novecento sostenuto dalla «banca mista»; in tal senso, ci ricorda Saraceno, «il salvataggio delle banche degli anni Venti e Trenta e l'istituzione dell'IRI, attraverso il quale lo Stato e la Banca d'Italia copre le perdite sono due fasi con le quali lo Stato si accolla l'onere del processo di decollo della nostra industria, che è stato anticipato dal sistema delle banche miste»; ma questo modello, e il complesso delle vicende appartenenti a quella fase non vennero adeguatamente tenute in conto nel secondo dopoguerra⁹³³. «Un aspetto del processo di industrializzazione che merita grande attenzione» - sottolineava Saraceno - «è che tale processo deve essere avviato con le tecniche cui sono pervenuti i paesi più progrediti; più precisamente non si può avere nei paesi di nuova industrializzazione la gradualità con cui il progresso tecnico è proceduto nei paesi nei quali l'industrializzazione è iniziata in tempi precedenti. Maggiore con il passare del tempo è quindi il fabbisogno di capitale per addetto e più rilevanti saranno le difficoltà tecniche da superare; inevitabile quindi e crescente sarebbe stato, in forme varie, il contributo che si sarebbe chiesto allo

⁹³³ Ivi, pp. 13-14.

Stato. Entro certi limiti dunque l'intervento dello Stato non è il risultato di differenti scelte politiche, si spiega così la complessità attraverso la quale si è svolta storicamente la vicenda del nostro Centro-Nord. In quest'area l'industria nacque negli ultimi anni del XIX secolo soprattutto secondo il modello tedesco, che vedeva le grandi banche impegnate nel credito a medio e lungo termine e in partecipazioni azionarie di controllo⁹³⁴. Questo rapporto si mantenne inalterato fino alla grande crisi del 1929 e ricevette il sostegno e la protezione doganale e dei sovrapprofitti della prima guerra mondiale. Successivamente in un rapporto tra banca e industria, che mutò a partire dal 1931, si ebbero l'autarchia e i nuovi sovrapprofitti conseguenti alla seconda guerra mondiale. Il vero radicale mutamento di rapporti ebbe luogo fra il 1933 e il 1936, quando lo Stato, attraverso l'IRI, acquisì il controllo di banche e industrie e ne coprì le perdite. In quegli anni si può ritenere si fosse chiuso il processo di decollo della nostra industria, processo che, iniziato negli ultimi quindici anni del secolo XIX, durò quindi quasi 40-45 anni. Quella complessa vicenda non fu tenuta presente nel 1950, quando ha inizio l'industrializzazione del Mezzogiorno; poco hanno a che fare i contributi fiscali e finanziari concessi agli investimenti nel Mezzogiorno con il complesso sostegno di cui ha potuto fruire l'industria settentrionale dal suo sorgere fino a questo dopoguerra, non c'è quindi da meravigliarsi se non è sorto nel Mezzogiorno un sistema industriale adeguato alla forza lavoro che chiede occupazione nell'area»⁹³⁵. Saraceno pone così nella sua analisi da un lato il massiccio intervento del «sistema nazionale» a sostegno del processo di industrializzazione del Centro-Nord tra fine Ottocento e 1933 attraverso il sistema delle banche miste, e in particolar modo delle tre banche di interesse nazionale (COMIT, CREDIT, Banca di Roma), dall'altro il sistema di incentivi e interventi pubblici per il Mezzogiorno, dal 1950 al 1957 per la pre-industrializzazione (si inseriva in questo contesto il contrasto tra Confindustria e Sicindustria negli anni Cinquanta), e successivamente per l'inserimento della politica meridionalista all'interno della programmazione economica nazionale; tuttavia, come ribadito da Saraceno, «l'intervento non ha però avuto successo». Si trattava allora di ripensare completamente il profilo dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, cambiare un insieme di azioni dei poteri pubblici basati sull'idea che l'industrializzazione del Centro-Nord si potesse diffondere al resto del paese con incentivi finanziari ma,

⁹³⁴ Ivi, pp. 15-16.

⁹³⁵ Ivi, pp. 17-19.

differenza fondamentale, nel secondo dopoguerra non si dovevano sostenere e potenziare imprese che esistevano, bensì bisognava «farne sorgere di nuove»; in questa prospettiva si doveva mettere mano all'industrializzazione della rimanente parte del paese. La proposta che allora avanzava Saraceno dunque, configurava «un intervento dello Stato per la promozione di imprese. Un tipo di intervento “nuovo” che prevedeva la disponibilità dello Stato ad assumere partecipazioni di minoranza di società private operanti nel Mezzogiorno», ricalcando così, sorprendentemente, alcuni dei caratteri fondamentali dell'esperienza regionale siciliana, che pure, come abbiamo visto, aveva mostrato evidenti lacune e gravi degenerazioni. Non abbiamo dubbi quindi nel giudicare il testo di Saraceno, a conclusione dell'esperienza quarantennale di intervento nel Mezzogiorno, credibile e puntuale nell'analisi generale degli obiettivi, della progettazione e della realizzazione, considerata sostanzialmente fallimentare, ma assolutamente inadeguato e anacronistico nella «nuova» proposta che offriva, nonostante si sottolineasse la stretta necessità di una «cesura» netta con il modello adottato fino a quel momento⁹³⁶. Ma, e questo è il dato con cui risultava necessario confrontarsi, doveva cambiare l'approccio, dal momento che «l'intervento pubblico è solamente un elemento e non necessariamente il primo e il più importante della questione. Si ricordi infatti che lo strumento nazionale del decollo industriale del Centro-Nord fino al 1933 era stato il sistema delle banche private di interesse nazionale», è evidente che l'impostazione proposta da Saraceno non era basata su un adeguato strumento operativo, anche se comunque valida in senso astratto; soprattutto risultava interessante l'intuizione sulla separazione delle procedure di intervento in base alla dimensione industriale, e del sostegno tramite strumenti specifici alle grandi imprese, e con differenti strumenti alle piccole e medie imprese. Riprendendo l'analisi svolta all'inizio del testo, non sfuggerà come lo stesso progetto di Domenico La Cavera e della Sicindustria degli anni Cinquanta aveva come nucleo di base proprio la piccola impresa privata o pubblica, ma allo stesso tempo considerava inevitabile la necessità di un coinvolgimento della grande impresa pubblica e privata, mentre Saraceno puntava ancora una volta la sua attenzione «sul problema della grande impresa ad elevato contenuto tecnologico e a grande assorbimento di capitale, come nocciolo duro per il primo decollo, o comunque per il conseguimento di un salto di qualità nel livello di industrializzazione». Egli riteneva si dovesse fare per il Sud ciò che era

⁹³⁶ Ivi, pp. 20-22.

già stato fatto per il Nord, seppur con strumenti diversi, «lasciando al mercato e all'iniziativa privata la crescita e la diffusione della piccola impresa sulla base della considerazione che il decollo solamente ne creerà le condizioni di crescita e di sviluppo»⁹³⁷. Carattere primario dell'intervento pubblico in economia realizzato storicamente dallo Stato in Italia era stato quello modellato e motivato dall'azione dell'IRI e del sistema delle banche miste; esso «era un intervento volto al risanamento e alla restituzione al mercato. Si trattava del compimento di un intervento dello Stato volto a sostegno del mercato e di quella grande impresa italiana che tra fine Ottocento e primo Novecento ha creato il mercato capitalistico della nuova Italia industrializzata»; un modello diverso, quindi, da quello applicato successivamente, anzi, «agli antipodi rispetto al modo in cui verrà inteso e gestito l'intervento dell'IRI più avanti nel tempo, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, quando si penserà invece ad un intervento permanente, a contenimento del mercato e a configurazione di un sistema economico misto», come visto, quindi non un intervento temporaneo, tantomeno «straordinario», volto a creare le condizioni per un migliore e più avanzato funzionamento del mercato e dell'impresa privata di mercato, ma piuttosto «la costruzione di un settore dell'economia sottratto permanentemente al mercato e che si affiancava all'impresa privata di mercato con la precisa funzione di condizionarla e controllarla, e con lo scopo di costituire risorsa in mano ai soggetti politici che la controllavano». L'idea di fondo era dunque quella di un «sistema economico misto», progetto per il quale si erano impegnati gli esponenti democristiani modernisti, ed è sempre in questa prospettiva che nacque, nel 1957, il Ministero delle Partecipazioni statali, avvalendosi della non opposizione delle sinistre le quali, in qualche modo, «vedevano nell'IRI e nelle partecipazioni statali il primo nucleo dell'impresa statale del futuro stato socialista, e nel sistema misto voluto dai cattolici il primo gradino in quella direzione»⁹³⁸. «L'IRI postbellico» - ricorda Pasquale Saraceno - «attraverso l'attività di smobilizzo poté diminuire in qualche misura il suo impegno finanziario. L'attività di smobilizzo è in realtà nella logica di uno Stato che opera in economia di mercato, cioè in un sistema nel quale lo Stato non ha tra i suoi fini il controllo di imprese. È vero che le cose non apparvero così ovvie dopo la fine della guerra. Si erano formate correnti politiche che nello Stato esercente di imprese vedevano una prima manifestazione di quello

⁹³⁷ Ivi, pp. 22-23.

⁹³⁸ Ivi, pp. 24-25.

Stato socialista che esse preconizzavano, con quella prospettiva si considerava fosse un errore ridurre con lo smobilizzo quel nucleo di Stato del futuro che si era pur accidentalmente formato. Quelle correnti sembrano oggi dissolte e lo smobilizzo – la cosiddetta privatizzazione – è giudicato operazione opportuna, dato che libera fondi che hanno un impiego improprio», e conclude la sua analisi ribadendo che «in questo secolo, a seguito del progresso tecnico, si è dunque imposto un meccanismo che vede lo Stato come primo attore nell'avvio del processo di industrializzazione, un attore che poi si ritrae man mano che l'opera di smobilizzo progredisce di pari passo con la creazione di un sistema industriale fondato sulla privata iniziativa»⁹³⁹. Il lavoro di ricerca portato avanti sin qui ci permette di concludere che intervento statale e programmazione nazionale avrebbero potuto, e dovuto, essere complementari al decentramento delle competenze e delle funzioni e alla «responsabilizzazione regionale e locale», come «due elementi di un unico disegno»; in tal senso la «solidarietà nazionale» doveva configurarsi come il primo segno dell'intero piano di rinascita del Mezzogiorno, la pianificazione decentrata in Sicilia avrebbe potuto costituire il nucleo fondamentale di «modello dell'autonomia regionale e della crescita responsabile di un disegno autonomo di sviluppo autocentrato», secondo la definizione offerta da Alberto Tulumello; infine, in questo quadro, la programmazione si doveva configurare come strumento operativo e di controllo concertato tra centro e periferia di questo modello. Chiaramente tutto ciò richiedeva, e richiede ancora oggi, un apparato amministrativo efficiente, trasparente e motivato, ed una classe dirigente, specie quella politica, in grado di offrire, guidare e infine realizzare una prospettiva di sviluppo credibile; risulta emblematica, a riguardo, la conclusione presente nell'intervento di Giuliano Bianchi del 1986 dal titolo «Maturità precoce: una modernizzazione a rischio»⁹⁴⁰, nella quale si chiede come sia possibile che «nell'Assemblea Regionale Siciliana non ci sia un pugno, un solo pugno di uomini integri e coraggiosi, consapevoli che sono ormai liberi. Liberi malgrado loro, liberi da vincoli, perché non hanno più clientele da soddisfare, non avranno più un elettorato da conquistare, un consenso da gestire, perché non parteciperanno al prossimo confronto elettorale, questi uomini avrebbero di fronte a sé un periodo in cui operare con grande autonomia con nessun'altra legittimazione che quella di appartenere ad una Sicilia che non

⁹³⁹ Ivi, pp. 26-27.

⁹⁴⁰ BIANCHI, Giuliano, *Maturità precoce: una modernizzazione a rischio*, in MORI, Giorgio (a cura di), *La Toscana, Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, Torino, Einaudi, 1986.

c'è più, e quindi di poter preparare la Sicilia che non c'è ancora». Al di là della provocatorietà del quesito lanciato resta tutta l'attualità del messaggio, la mancanza di uno sforzo da parte della classe dirigente regionale per costruire un modello di sviluppo attuabile per la Sicilia⁹⁴¹.

Al fallimento del modello di sviluppo economico-industriale, nelle diverse fasi e forme, propugnato per la Sicilia si è sommata e affiancata, andando ad alimentare un perverso binomio di inefficienza e inadeguatezza, la sostanziale ambiguità del modello politico-istituzionale scaturito dalla costituzionalizzazione del sistema autonomistico siciliano: come accennato in precedenza l'ordinamento autonomistico siciliano nacque con il Regio Decreto Legislativo n. 455 del 15 maggio 1946, dunque ancor prima che iniziassero i lavori dell'Assemblea costituente, per poi essere coordinato al testo costituzionale con la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 2; con esso la Sicilia vedeva riconosciute le istanze di autogoverno che stavano alla base delle rivendicazioni imperniate sulle ingiustizie subite da parte dello Stato centrale, colpevole, sempre secondo la tesi riparazionista, di aver tenuto in una condizione di sottosviluppo la regione. Ciò nonostante non ci sembra poter riconoscere come valida l'interpretazione, almeno da un punto di vista strettamente giuridico, della presunta natura «pattizia» dello Statuto speciale siciliano, sia per come si è configurata dal punto di vista della modalità di approvazione dell'ordinamento e di trasferimento dei poteri avvenuto «in virtù di atti di organi sovrani dello Stato», sia per i contenuti stessi del testo statutario; tuttavia da un punto di vista della congiuntura storica, da parte dei siciliani esso era stato avvertito come un accordo di tipo «contrattualistico» che poneva i due soggetti che si confrontavano, istituzioni siciliane e Stato italiano su una posizione di parità. Ebbene questa percezione, per quanto erronea da un punto di vista della storia costituzionale, ha profondamente condizionato l'atteggiamento del ceto politico e delle istituzioni regionali, delle forze sociali ed economiche locali, della stessa popolazione nei confronti dello Stato centrale: come ha affermato Simone Pajno «tale interpretazione è frutto di un patto fondativo che ha perennemente obbligato lo Stato italiano a sostenere economicamente l'ordinamento siciliano in virtù della sua arretratezza socio-economica, almeno in parte imputabile al secondo», e soprattutto, si pose come dato essenziale, «la partecipazione della Sicilia allo Stato unitario fu non solo

⁹⁴¹ TULUMELLO, Alberto (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, cit., pp. 259-261.

condizionata da un rapporto avente questa origine e queste caratteristiche, ma anche in gran parte limitata ad esso»⁹⁴². L'origine del modello autonomista regionale è dunque di fondamentale importanza per comprendere il fallimento dei vari tentativi di sviluppo economico progettati sia dallo Stato centrale che dalle istituzioni regionali; oltre ad un errato modello di promozione industriale che le autorità centrali hanno tentato di produrre infatti ciò che ha impedito una strutturale diffusione delle attività industriali in Sicilia è stata una esasperata «autoreferenzialità» delle autorità regionali, sia a livello politico, dunque dei rappresentanti dei partiti nelle istituzioni, sia a livello amministrativo, quindi dei dipendenti e funzionari degli apparati burocratici e degli enti, nello specifico esso si configurava quindi come «un mondo istituzionale parallelo rispetto a quello dell'ordinamento generale, nel quale possono essere gestite le risorse che dal medesimo si pretendono». L'autonomia regionale siciliana fu concepita sin dall'inizio in base a quest'ottica, trovando da parte del ceto politico nazionale, più che delle istituzioni in realtà, una certa propensione ad assecondare l'instaurazione di quello che possiamo definire come «un rapporto giuridico-istituzionale falsato nei fatti». Proprio dall'ambiguità della sua percezione, si realizzò quindi quello che Pajno definisce uno strano e «speciale rapporto singolo» tra Stato e Regione Siciliana, marcatamente garantista e difensivo per gli interessi della seconda⁹⁴³. L'idea di specialità che si è consolidata nel tempo fu quella che vedeva nello Stato unitario «un veicolo tramite il quale alcuni territori si differenziavano dal complesso degli altri vivendo esperienze autonomistiche imperniate sul rapporto singolo con quest'ultimo», atteggiamento questo, peraltro, confortato in molti casi dalle sentenze della Corte Costituzionale che hanno di fatto «cristallizzato» la separazione tra i due ordinamenti: un malinteso di fondo, dunque, gravido di conseguenze da diversi punti di vista. Alla luce delle vicende inerenti il comportamento e l'azione delle istituzioni centrali dello Stato, e ancor di più delle istituzioni regionali, non pare errato sostenere che tale autoreferenzialità ha oltremodo ostacolato a monte ogni forma di coordinamento, perfino di semplice collaborazione tra centro e periferia nelle politiche economiche per lo sviluppo della Sicilia, ma, soprattutto, tale autoreferenzialità ha profondamente danneggiato i siciliani non contribuendo in alcun modo a superare il divario di sviluppo socio-economico esistente col resto del paese; al contrario questa ha ulteriormente

⁹⁴² PAJNO, Simone, «La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011, p. 519.

⁹⁴³ Ivi, p. 520.

cristallizzato le differenze e la separazione fra i due ordinamenti⁹⁴⁴. Più che su un regime di semplice autonomia allora si sarebbe dovuto impostare il rapporto tra Stato e Regione sul riconoscimento di guida dello sviluppo economico possibile nei confronti del primo, e sul riconoscimento delle prerogative di autogoverno nei confronti della seconda: una doppia mancanza che si è tradotta in modo nefasto in un doppio fallimento⁹⁴⁵. La vicenda delle norme attuative è emblematica in tal senso; esse, come noto, erano necessarie per il trasferimento delle funzioni amministrative dagli organi centrali dello Stato agli organi regionali per l'espletamento delle stesse; «questo tipo di fonte del diritto rappresenta senza dubbio il caso in cui la concezione della specialità come rapporto singolo trova la sua maggiore concretizzazione»; ma di fatto la mancata o parziale emanazione delle norme attuative ha rappresentato un limite invalicabile per le Regioni, specie per quelle a Statuto speciale come la Sicilia. Basti pensare a riguardo che solo con il Decreto legislativo 21 gennaio 2004 n. 35 sono state emanate le «norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri», o ancora, le norme attuative sul trasferimento alla Regione dei beni immobili dello Stato, altri decreti attuativi recenti riguardavano invece specificatamente l'esercizio di funzioni amministrative relative a beni e servizi pubblici. Tutti casi che dimostrano e confermano ancora una volta che «l'autonomia speciale della Regione Siciliana è stata vissuta soprattutto come un mezzo per assicurarsi risorse economiche, e per presidiare gli istituti di privilegio degli organi politici»; l'autogoverno della Regione teso invece alla cura dell'interesse generale sembrava sempre rimanere relegato in secondo piano; certo, le deficienze di una classe politica, in molti casi palesemente inadeguata e incapace di tracciare delle politiche pubbliche efficaci, cosa che puntualmente avvenne, ha delegittimato la credibilità stessa delle istituzioni regionali, esponendole ad un possibile e probabile mancato riconoscimento da parte degli organi centrali dello Stato dell'importanza delle stesse e degli interessi che rappresentano⁹⁴⁶. L'analisi delle modalità con cui la Regione Siciliana ha utilizzato le prerogative sancite nel proprio Statuto ci può aiutare a chiarire ulteriormente questi concetti: l'ente regionale infatti ha inteso sin dall'inizio la potestà esclusiva in determinate materie come la facoltà di costituire un corpus

⁹⁴⁴ Ivi, p. 521.

⁹⁴⁵ Ivi, p. 522.

⁹⁴⁶ Ivi, pp. 523-524.

normativo separato dall'ordinamento generale, «cercando di prescindere il più possibile da sollecitazioni o vincoli che provenissero dall'ordinamento generale». Un approccio del genere si è palesato in tutta la sua forza soprattutto nell'applicazione delle grandi riforme economiche e sociali che lo Stato nazionale ha intrapreso, esse infatti non potevano operare «per forza propria» sull'ordinamento regionale abrogando o modificando la normativa regionale nelle materie di esclusiva competenza dell'ente siciliano. Ciò scaturiva dalla dottrina costituzionalistica che sin dalle origini dell'istituto regionale ha provocato che «l'affidamento di alcune materie alla competenza esclusiva regionale producesse un duplice effetto: da un lato l'effetto preclusivo, in base al quale nessuna legge o regolamento potevano essere emanati per l'avvenire da parte dello Stato su quella determinata materia regionale, dall'altro l'effetto “ghigliottina”, in base al quale le leggi statali vigenti prima dell'entrata in vigore dello Statuto nelle suddette materie mantenevano il loro vigore sino all'approvazione delle corrispondenti leggi regionali, ma non potevano più essere modificate o abrogate»⁹⁴⁷. Dalle considerazioni fin qui fatte ne deriva quindi che «nel territorio regionale la volontà dello Stato, in determinate materie, si esprime quasi esclusivamente attraverso l'organo legislativo della Regione»; ma questa impostazione, che di fatto «consegna alle istituzioni regionali le chiavi dei loro rapporti con l'ordinamento centrale», è stata bocciata dalla Corte costituzionale che ha affermato che «la sopravvenienza di norme di grande riforma economica e sociale produce l'abrogazione delle norme regionali preesistenti, se contrastanti con le prime, ove ricorra una accertata e diretta incompatibilità»⁹⁴⁸. Gli organi regionali sono così rimasti legati negli anni all'impostazione «separatista» originaria data, ma in tal modo «l'esito per l'isola è stato disastroso», perché ha permesso che si concretizzasse «l'idea di una specialità distorta che non produceva alcun beneficio per la comunità regionale in quanto l'unico effetto che essa determinava era quello di impedire che la società siciliana e le istituzioni regionali fossero partecipi dei processi di modernizzazione già presenti nell'ordinamento»⁹⁴⁹. La politica regionale a sua volta non è stata condotta in vista di un disegno comune, la legislazione siciliana prodotta, anzi, si è configurata come propensa alla spesa in favore di determinate categorie sociali ed economiche, le stesse prerogative regionali sono state fatte valere in sede di giustizia costituzionale, considerata

⁹⁴⁷ Ivi, pp. 525-526.

⁹⁴⁸ Ivi, pp. 527-529.

⁹⁴⁹ Ivi, pp. 530-534.

come uno strumento utile «a garantire la permanenza del flusso di denaro che spettava in base alle disposizioni statutarie ed alle norme di attuazione della Regione siciliana, e possibilmente ad aumentarlo, e a presidiare il fortino di privilegi degli organi regionali, in modo tale da escludere il più possibile le influenze dell'ordinamento generale»⁹⁵⁰. Questo panorama molto complesso dell'esperienza autonomista siciliana ci dimostra come l'ordinamento regionale «non è stato utilizzato per adeguare il più possibile il concreto svolgimento delle funzioni pubbliche alle peculiari esigenze della realtà siciliana, esso non è stato utilizzato per innescare e governare processi di modernizzazione politica ed economica che avrebbero potuto favorire un rilancio di tale realtà, non è stato utilizzato infine per tentare di adeguare le politiche pubbliche alle esigenze dei cittadini». In effetti come sottolinea Simone Pajno il termine «autonomia» da solo non permette di inquadrare bene i termini della questione: «si è autonomi da qualcuno rispetto al quale si è comunque legati da vincoli perché altrimenti non si sarebbe autonomi ma sovrani». In tal senso il concetto di autonomia risulta opposto a quello di sovranità, mentre l'accezione che si è voluta dare al termine, volontariamente e coscientemente o meno, è indicativa di un atteggiamento preciso di difesa di una qualche vaga, ambigua potremmo dire, strisciante sovranità che le autorità regionali siciliane hanno voluto e potuto far valere, mentre invece l'intento professato e formalizzato si traduceva in una forma di autogoverno regionale, marcato in alcuni ambiti, ma pur sempre una forma di autogoverno della Regione, e questo implicava il fatto di poter «scegliere da soli la propria strada, ma anche di pagare in caso di errore»⁹⁵¹. Camminare con le proprie gambe e scegliere dove andare». Camminare con le proprie gambe, per riportare la metafora utilizzata da Pajno, presuppone un processo di «apprendimento e di maturazione graduale che conduca al consapevole utilizzo degli strumenti della rappresentanza ed alla severa sanzione della responsabilità politica»; ciò implica una coscienza critica e la consapevolezza dei propri diritti e dei propri doveri civici, organi di informazione liberi, «un'etica civile diffusa che difenda le deboli istituzioni della democrazia dalla compromissione con le logiche premoderne. Più in generale è necessaria una fertile e sana sfera pubblica», e la Sicilia, evidentemente, all'inizio dell'esperienza di autogoverno avviata alla fine degli anni Quaranta non aveva ancora compiuto questo percorso, con le

⁹⁵⁰ Ivi, pp. 535-536.

⁹⁵¹ Ivi, pp. 537-539.

conseguenze sull'evoluzione delle istituzioni, dell'economia e della società che abbiamo analizzato e descritto⁹⁵². L'autonomia regionale siciliana non rappresentava chiaramente il problema, ma «l'incomunicabilità con l'ordinamento generale che essa ha comportato» ha contribuito non poco ad aggravare i problemi di ordine economico e sociale che la Regione si apprestava ad affrontare, un ripensamento dell'intero sistema istituzionale regionale allora potrebbe essere una risposta opportuna. Risulta necessario, oggi più che ieri, in particolare, che vengano ridefiniti i rapporti con le istituzioni nazionali, che essi vengano rivisti alla luce di un più armonico inserimento dell'ordinamento regionale all'interno dell'ordinamento statale, e questa necessaria revisione andrà concepita in un quadro che veda «l'autogoverno regionale percorrere strade più virtuose di quelle che ha battuto sino ad ora, accettando di muoversi in un contesto nel quale i premi e le punizioni che riuscirà a meritare sono quelli che valgono per tutte le altre Regioni», e ciò non equivarrà affatto ad una limitazione delle prerogative autonomiste siciliane, anzi, sarà possibile rivedere l'intero sistema di rapporti tra centro e periferia alla luce di un ampio trasferimento di competenze cui però dovrà far da contraltare una maggiore responsabilizzazione delle autorità regionali⁹⁵³.

⁹⁵² Ivi, pp. 540-543.

⁹⁵³ Ivi, pp. 544-545.

VI.4 Considerazioni finali

I processi descritti e le analisi sviluppate ci consentono di svolgere alcune considerazioni finali sull'intera vicenda inerente i tentativi di promozione dello sviluppo industriale in Sicilia e di superamento del divario col resto del paese. Come accennato nell'ultima parte di questo lavoro, ad essa è corrisposto il fallimento di un modello di conduzione dei rapporti a livello politico-istituzionale ed economico-sociale che ha sostanzialmente coinvolto e interessato la storia siciliana del secondo dopoguerra fino ad almeno i primi anni Novanta e, in certi casi, anche oltre. L'insieme delle implicazioni che tale modello comprendeva era talmente ampio e diffuso da coinvolgere ogni aspetto della società siciliana per diversi decenni; dal lavoro, al confronto con i poteri pubblici, al rapporto con i soggetti economici, fino ad interessare il sistema di relazioni sociali che ogni cittadino riusciva ad intrattenere con la comunità in cui viveva. Sia che fosse un piccolo centro interno della provincia o una media e grande città della costa non vi è stato siciliano che nel corso della propria vita non abbia dovuto far i conti con un modello di convivenza che si basava su un preciso, e sottinteso, modo di rapportarsi con i soggetti pubblici, e dunque con le amministrazioni comunali, provinciali e regionale in primis, e su un determinato modo di intendere il ruolo che queste avrebbero dovuto svolgere e nei confronti del cittadino, che era tale in quanto individuo singolo e sganciato da ogni nesso di comunanza civile con gli altri cittadini, e nei confronti dei soggetti pubblici superiori: lo Stato.

Una concezione del tutto errata, e di cui si è colpevolmente abusato, dei soggetti pubblici locali è dunque il primo elemento su cui soffermarsi: in tal senso l'equivoco, se così lo vogliamo definire, ha interessato ogni attore sociale e politico siciliano, dal ceto politico e burocratico locale che ha inteso la rappresentanza nelle istituzioni regionali, o il servizio nell'amministrazione, come mero strumento di mediazione fra interessi particolaristici e di contrattazione di contropartite di ogni tipo, ai soggetti privati: imprese,

rappresentanti sindacali, di categoria e delle professioni o semplici cittadini che si sono rivolti alle istituzioni locali per la risoluzione, spesso anche al di fuori della legalità, delle questioni e controversie che i vari soggetti, vuoi per fragilità del contesto sociale vuoi per difficoltà congiunturali ritenevano non superabili in altro modo se non con pratiche scorrette e irrazionali o forzature. Il confronto e l'accesso di ogni singolo individuo e del suo carico di condizioni e necessità nell'ambito della cosa pubblica a livello locale implicava il trasferimento nelle istituzioni, sotto forma di istanze politiche, di ogni tipologia di esigenza peculiare e/o circoscritta ad un'area geografica, ad una categoria, ad un gruppo di individui, ma comunque quasi mai inerente l'interesse della comunità regionale nel suo insieme.

Questo “equivoco”, che solo parzialmente trova origine nelle modalità con cui si è affermato il sistema autonomistico regionale, ha rappresentato un evidente deterrente ad ogni tentativo a favore di misure di politica economica e sociale che potessero realmente costituire un fattore di progresso per la Sicilia tutta, la diffidenza, se non l'aperta ostilità, degli apparati politici e amministrativi dello Stato nei confronti delle istituzioni siciliane, e una mal celata sfiducia nella reale volontà dei siciliani di voler superare l'arretratezza dell'isola attraverso una razionale e sensata gestione della cosa pubblica, hanno poi portato i primi a privare le autorità regionali di adeguati mezzi, soprattutto organizzativi, inibendo ulteriormente ogni possibilità di superamento del divario con le altre regioni italiane. Questo, anzi, per la sua estrema ampiezza e gravità avrebbe richiesto un imponente e ben concertato impiego di mezzi in un quadro di collaborazione, la più definita e puntuale possibile, fra Stato ed ente regionale; al di là della concreta volontà di realizzazione di qualsivoglia forma di coordinamento tra soggetti pubblici tra centro e periferia, quel che emerge ad ogni livello è soprattutto la mancanza delle condizioni storiche necessarie perché questo si realizzasse. Gli ordinamenti istituzionali rigidamente separati e reciprocamente diffidenti, il ceto politico locale impreparato alla “sfida della regionalizzazione” e incapace di affrontare in termini concreti e avanzati il dibattito inerente gli interventi di promozione industriale tra vari livelli istituzionali, le secolari deficienze strutturali, economico-industriali, finanziarie e i limiti ambientali della Sicilia, la scarsa predisposizione della società siciliana all'imprenditorialità, sono tutti elementi che hanno impedito o reso pressoché

impossibile uno strutturale e duraturo progresso economico dell'isola in grado di coprire il divario con aree più sviluppate del paese. Considerati questi fattori e dati questi termini, la storia dell'industrializzazione della Sicilia si è caratterizzata negli anni per un accumularsi di ritardi ed errori tali da far apparire l'intera vicenda grottesca sotto diversi aspetti; la parabola discendente dell'intervento diretto della Regione nell'economia dell'isola attraverso i suoi strumenti operativi, gli enti economici, è emblematica in tal senso. Il malaffare e le collusioni di politici, industriali, amministratori con la criminalità mafiosa ha rappresentato probabilmente il volto più oscuro e insopportabile di quello che è diventato un preciso modus di gestire le relazioni sociali, da secoli caratteristico nell'isola, e dalla fine del secondo conflitto mondiale inserito nei nuovi meccanismi politico-istituzionali e nelle dinamiche economiche della regione, governata da una classe dirigente ora dotata di innovativi moduli e mezzi di realizzazione dei propri intendimenti anche nei confronti di soggetti pubblici e privati esterni come appunto le istituzioni nazionali e il ceto imprenditoriale settentrionale.

L'esperienza dell'industrializzazione della Sicilia nei modi e nei termini nella quale si è tentata e parzialmente realizzata si è rivelata quindi sostanzialmente fallimentare; gli errori istituzionali, i contrasti politici, le difficoltà economiche sono risultati talmente pregiudicanti per l'intero processo da rendere impensabile ogni suo tentativo di riedizione sotto vesti nuove: senza alcun pudore possiamo spingerci ad affermare che è l'intero modello autonomistico che andava, e ancora oggi andrebbe, ripensato e modificato, in una prospettiva di “riposizionamento” della specialità regionale siciliana nel nuovo contesto istituzionale nazionale e soprattutto europeo prodottosi dalla prima metà degli anni Novanta e spintosi in avanti con le modifiche costituzionali e statutarie avvenute negli ultimi venti anni, e contestualmente con l'avanzamento della cessione delle sovranità nazionali in vista di una maggiore integrazione a livello europeo. Le politiche economiche condotte dal 1947 e per almeno un trentennio in maniera incisiva, ma con scarsi risultati in Sicilia, e nel Mezzogiorno, non sono oggi ripercorribili nella stessa maniera, il che non implica un'automatica e completa eclissi dell'autorità pubblica rispetto all'economia, ma il mutato contesto economico internazionale e l'evoluzione della “costituzione economica” già in atto dalla fine degli anni Ottanta non

permettono più oggi di ripercorrere quella strada e riproporre quelle ricette, risulta invece percorribile, e anzi auspicabile, un impegno dei poteri pubblici, soprattutto a livello comunitario, affinché vengano poste le condizioni perché si realizzi un incremento degli standard economici e sociali delle regioni meno sviluppate, come appunto la Sicilia, senza che per questo vengano ripetuti gli errori del passato.

Bibliografia generale

Bibliografia sulla storia siciliana e del Mezzogiorno

ANDREATTA, Nino, *Cronache di un'Italia bloccata 1969-1975*, Bologna, Il Mulino, 1973.

AMATORI, Franco, BARCA, Fabrizio, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1997.

ASSO, Pier Francesco, DE CECCO, Marcello, *Potenza nazionale e commercio estero. Gli anni Trenta, l'Italia e la ricostruzione*, Bologna, Il Mulino, 1987.

BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Torino, Einaudi, 1995.

BARBAGALLO, Francesco, BRUNO, Giovanni, *Espansione e deriva del Mezzogiorno*, in BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *Storia d'Italia repubblicana*, vol. 3, *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

BARCA, Fabrizio, *Il capitalismo italiano: storia di un compromesso senza riforme*, Roma, Donzelli editore, 1999.

BARONE, Giuseppe, *Stato e Mezzogiorno (1943-1960). Il primo tempo dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, 1, *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

BARUCCI, Piero, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, Giuffrè, 1975.

ID., *Il programma economico nazionale 1966-1970, precedenti storici ed aspetti economici*, Milano, Giuffrè, 1967.

ID., «La politica economica internazionale e le scelte di politica economica dell'Italia (1945-1947)», in *Rassegna economica*, Maggio – Giugno, 1973.

ID., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1978.

BIANCHI, Giuliano, *Maturità precoce: una modernizzazione a rischio*, in MORI, Giorgio (a cura di), *La Toscana, Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi*, Torino, Einaudi, 1986.

- BODO, Giorgio, VIESTI, Gianfranco, *La grande svolta. Il Mezzogiorno d'Italia negli anni Novanta*, Roma, Donzelli editore, 1997.
- BONELLI, Franco, *Alberto Beneduce (1877-1944)*, in MORTARA, Alberto (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico*, Milano, Cires/Franco Angeli, 1984.
- CAFIERO, Salvatore (a cura di), *Il Mezzogiorno nelle politiche nazionali comunitarie*, Roma, Svimez - Giuffrè, 1982.
- ID., *Questione meridionale e unità nazionale*, Roma, NIS, 1996.
- CASTRONOVO, Valerio, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995.
- CATANZARO, Raimondo, «La mafia come fenomeno di ibridazione sociale. Proposta di un modello», in *Italia contemporanea*, n. 156, settembre 1984.
- CIANCI, Ernesto, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, Mursia, 1977.
- CENZATO, Giuseppe, GUIDOTTI, Salvatore, *Il problema industriale del Mezzogiorno*, Milano, Stampa Strada, 1946.
- CENZATO, Giuseppe, *L'industrializzazione del Mezzogiorno*, a cura dell'Unione degli industriali della Provincia di Napoli, Napoli, Arte tipografica, 1954.
- CENTRO STUDI E INIZIATIVE DI POLITICA ECONOMICA IN SICILIA (a cura di), *La crisi dell'autonomia siciliana*, Roma, Editori riuniti, 1984.
- COLAIANNI, Napoleone, «Il Mezzogiorno nella crisi dell'economia italiana», in *Politica ed economica*, n. 5, 1975.
- COTULA, Francesco, DE CECCO, Marcello, TONIOLO, Gianni (a cura di), *La Banca d'Italia: sintesi della ricerca storica, 1893-1960*, Roma, Laterza, 2003.
- CREPAX NICOLA, *Storia dell'industria in Italia: uomini, imprese e prodotti*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- DANEO CAMILLO, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975.
- DANIELE, Vittorio, MALANIMA, Paolo, «Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)», in *Rivista di Politica Economica*, marzo-aprile 2007.
- DE CECCO, Marcello, *La politica economica durante la ricostruzione. 1945-1951*, in STUART WOLF, John, (a cura di), *Italia. 1943-1950. La ricostruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1975.
- DE FELICE, Franco, *Nazione e sviluppo: un nodo non sciolto*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 2, Torino, Einaudi, 1994.

GALASSO, Giuseppe, «Mezzogiorno, problema aperto», in *L'Acropoli*, n. 2, aprile 2001.

GIANNOLA, Adriano, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *Storia d'Italia repubblicana*, vol. 3, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, tomo I, Torino, Einaudi, 1996.

GIARRIZZO, Giuseppe, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Venezia, Marsilio, 1992.

ID., *La Sicilia moderna dal Vespro al nostro tempo*, Firenze, Le Monnier, 2004.

ID., *Sicilia oggi (1950-1986)*, in AYMARD, Maurice, GIARRIZZO, Giuseppe, *Storia d'Italia le regioni dall'Unità a oggi, La Sicilia*, Torino, Einaudi, 1987.

GRAZIANI AUGUSTO, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Torino, Bollati Boringhieri, 2006.

HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1984.

HARPER, John Lamberton, *L'America e la ricostruzione dell'Italia 1945-1948*, Bologna, Il Mulino, 1987.

HIRSHMANN, Albert, *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1983.

LA CAVERA, Domenico, *Liberali e grande industria nel Mezzogiorno*, Firenze, Parenti, 1961.

LA MALFA, Ugo, *La politica economica in Italia 1946-1962*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962.

LA SPINA, Antonio, RIOLO, Claudio (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 2012.

MARZANO, Ferruccio, *Un'interpretazione del processo di sviluppo economico dualistico in Italia*, Milano, Giuffrè, 1969.

MORANDI, Rodolfo, *Storia della grande industria*, Torino, Einaudi, 1966, (prima edizione Bari 1931).

MORI, Giorgio, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il 'secondo miracolo economico' (1945-1958)*, in *Storia dell'Italia Repubblicana*, 1, *La costruzione della democrazia* (pp. 131-230), Torino, Einaudi, 1994.

MUSUMECI, Salvatore, *Tra separatismo ed autonomia – il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia*, Messina, Armando Siciliano Editore, 2005.

NOVACCO, Domenico, *La questione meridionale ieri e oggi*, Torino, ERI, 1976.

ORTONA, Egidio, *Anni d'America. La ricostruzione 1944-1951*, Bologna, Il Mulino, 1984.

PAJNO, Simone, «La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011.

PESCOSOLIDO, Guido, *Alle origini del divario economico*, in GALASSO, Giuseppe, ROMERO, Rosario, *Storia del Mezzogiorno*, vol. XIII, Napoli, Edizioni del Sole, 1991.

ID., *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in GALASSO, Giuseppe, ROMERO, Rosario, *Storia del Mezzogiorno*, vol. XIII, Napoli, Edizioni del Sole, 1991.

PETRICCIONE, Sandro, *Politica industriale e Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 1976.

RENDA, Francesco, *La mafia nel secondo dopoguerra: un'interpretazione storiografica*, in *Mafia e potere. Società civile, organizzazione mafiosa, ed esercizio del potere nel Mezzogiorno contemporaneo*, Soveria Manelli, Rubettino editore, vol. II, 1983.

ID., *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, Sellerio, 1984-1987.

ROMANO, Ruggiero, VIVANTI, Corrado, *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1976.

ROMERO, Federico, *Gli Stati Uniti in Italia. Il Piano Marshall e il Patto atlantico*, in BARBAGALLO, Francesco (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. I, *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

ROSSI, Salvatore, *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma, Laterza, 2007.

SHONFIELD, Andrew, *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, Milano, ETAS Kompass, 1967.

Storia dell'Italia repubblicana, Torino, Einaudi, 1994-1997.

Storia d'Italia, Roma-Bari, Laterza, 1995.

ZAMAGNI, Vera, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1990

Bibliografia sull'intervento straordinario, la programmazione economica e la politica meridionalista

BACHELET, Vittorio, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957.

ID., «Interventi economici e programmazione nelle Regioni a Statuto speciale», in GRUPPO DI RICERCA SULLE REGIONI, *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle Regioni e Statuto speciale*, Milano, Giuffrè, 1973.

BARCA, Fabrizio, *Introduzione a La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Orientamenti per l'azione di governo redatti dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, Roma, Donzelli editore, 1998.

BARUCCI, Piero, *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, Intervento tenuto presso la provincia di Sondrio a seguito della Commemorazione di Ezio Vanoni, 1 luglio 2003.

ID., (a cura di), *Pasquale Saraceno Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, Giuffrè, 1974.

ID., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno: la politica economica in Italia dal 1943 al 1955*, Bologna, Il Mulino, 1978.

BUTERA, Salvatore, *L'intelligenza tecnica in Sicilia e nella prima Svimez*, in *L'unificazione economica italiana*, Bologna, Il Mulino, 1997.

CAFIERO, Salvatore, *La questione meridionale*, Firenze, Le Monnier, 1980.

ID., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita Editore, 2000.

ID., *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, Il Mulino, 1989.

CARABBA, Manin, «Programmazione», in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997.

CARABBA, Manin, «Programmazione economica», in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987.

CARETTI, Paolo, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno: profili istituzionali*, Milano, Franco Angeli, 1974.

CHIAROMONTE, Gerardo, «La politica meridionalistica dal 1950 al 1964», in *Critica Marxista*, luglio-ottobre 1964, ora in ID., *Un Piano per il Mezzogiorno*, Roma, Editori Riuniti, 1971.

COMPAGNA, Francesco, «La concezione meridionalista dello sviluppo italiano», in *Nord e Sud*, novembre 1969.

CRESCENZI, Antonella (a cura di), *I documenti di programmazione: una lettura della politica economica in Italia dal piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Roma, Luiss University Press, 2007.

CUONZO, Renzo, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, CEDAM, 2007.

D'ALBERGO, Salvatore, «In tema di piano economico, piano settoriale e attuazione del piano», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964.

ID., *Sistema positivo degli enti pubblici nell'ordinamento italiano: profili funzionali*, Milano, Giuffrè editore, 1969.

ID., «Stato, enti pubblici, zone depresse e pianificazione», in *Foro italiano*, 1964.

D'ANTONE, Leandra, «L'interesse straordinario per il Mezzogiorno (1943-1960)», in *Meridiana*, n. 24, 1995.

D'ANTONE, Leandra, «*Straordinarietà*» e *Stato ordinario*, in BARCA, Fabrizio (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1997.

D'ANTONE, Leandra (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

D'ANTONIO, Mariano (a cura di), *I quaderni di economia italiana Il Mezzogiorno Dall'intervento straordinario alla politica regionale europea*, Roma, Unicredit Spa Economia italiana, gennaio 2008.

DE CARLI, Paolo, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002.

DE CECCO, Marcello, PEDONE, Antonio, *Le istituzioni dell'economia*, in ROMANELLI, Raffaele (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.

DELL'ANGELO, Gian Giacomo, «Enti di sviluppo anno zero», in *Nord e Sud*, giugno 1969.

DI GASPARE, Giuseppe., *L'accordo di programma: struttura, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Le regioni*, 1988.

DI GASPARE, Giuseppe, MARONGIU, Giovanni (a cura di), *Il nuovo intervento straordinario per il Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1988.

DI NARDI, Giuseppe, *I provvedimenti per il Mezzogiorno:1950-1960*, in AA.VV., *I piani di sviluppo in Italia dal 1945 al 1960*, in *Studi in memoria di Jacopo Mazzei*, Milano, Giuffrè, 1960.

EINAUDI, Luigi, «Il Mezzogiorno e il tempo lungo», in *Corriere della Sera*, Milano, 21 agosto 1960, e in *Informazioni Svimez*, nn. 35-36, 31 agosto - 7 settembre 1960.

ESPOSITO, Gianluca Maria, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999.

FERRARA, Rosario., «La programmazione "negoziata" fra pubblico e privato», in *Dir. amm.*, 1999.

GALASSO, Giuseppe, *Vecchi e nuovi orientamenti del pensiero meridionalistico*, in *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Einaudi, 30 marzo - 8 aprile 1967, Torino, Einaudi, 1968.

GIANNINI, Massimo Severo, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983.

ID., «Le Regioni: rettificazioni e prospettive», in *Nord e Sud*, nn. 42-43, 1963.

ID., «Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962.

GIOLITTI, Antonio, «Il Mezzogiorno nel programma quinquennale», in *Programmazione e Mezzogiorno*, Atti del Convegno di Napoli, 5-6 giugno 1965, in *Mondo Operaio*, quaderni, 1965.

GRAZIANI, Augusto, «Non bastano le opere pubbliche», in *Nord e Sud*, n 13, 1961.

ID., *La politica per il Mezzogiorno: sue realizzazioni e sviluppi*, in *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, Atti del Convegno promosso dalla Fondazione Luigi Einaudi, 30 marzo-8 aprile 1967, Torino, Einaudi, 1968.

Il Piano del lavoro della CGIL 1949-1950, Milano, La Feltrinelli, 1978.

JAMICELI, Giovanni, *Quindici anni di rapporti Cassa-Regione: bilancio negativo*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1981.

«La programmazione negoziata», fascicolo monografico in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/1999.

LI CALZI, Antonio, SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La strumentazione della programmazione economica regionale*, Palermo, Denaro, 1963.

SILVIA D'AIETTI, Gaetano, *La condizione finanziaria della programmazione economica regionale*, Palermo, Tip. S. Andò e F., 1963.

LOMBARDINI, Siro, «Il Piano economico: nuove prospettive, nuove scelte, nuove responsabilità», in *Convegno nazionale delle ACLI*, Relazione generale, Roma, 1962.

ID., *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Torino, Einaudi, 1967.

MALCOVATI, Piero, SARACENO, Pasquale, SPINI, Giulio (a cura di), *Ezio Vanoni*, Torino, ILTE, 1958.

MARONGIU, Giovanni, *Articolazione locale della pianificazione*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, vol. I, Milano, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, 1961.

ID., *La Cassa dopo le Regioni*, in *La democrazia come problema*, Vol. II, Bologna, Il Mulino, 1994.

MARZANATI, Anna, *La programmazione della spesa pubblica*, Milano, Giuffrè, 2001.

MIGLIACCIO, Alessandro, *La pianificazione economica regionale in Sicilia*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (Gruppo di studio sulle Regioni), *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle Regioni a Statuto speciale*, Milano, Giuffrè, 1973.

MORSELLI, Emanuele, *Le imposte in Italia*, VII Edizione, Padova, Cedam, 1962.

NAPOLEONI, Claudio, «Squilibri economici e programmazione in Italia», in *Rivista trimestrale*, n. 2, 1962.

ID., «Squilibri economici e programmazione in Italia. Mercato, pianificazione e imprenditorialità. Il problema della pianificazione in Italia», in *Rivista trimestrale*, nn. 3 e 4, 1962.

NAPOLITANO, Giorgio, «Il piano Vanoni e il Mezzogiorno», in *Cronache meridionali*, n. 6-7, 1955.

ID., «Prospettive dell'industrializzazione e linee di intervento dell'IRI», in *Cronache meridionali*, n. 7-8, 1956.

NOVACCO, Nino, «Piani regionali e sviluppo economico», in *Quaderni di civiltà degli scambi*, n. 3, Bari, 1959.

ID., *Politiche per lo sviluppo. Alcuni ricordi degli anni 50 tra cronaca e storia*, Bologna, Il Mulino, 1995.

PALADIN, Livio, «Programmazione economica statale e ordinamento regionale», in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1967.

PARENTI, Giuseppe, *Un'esperienza di programmazione settoriale nell'edilizia: l'INA-Casa*, Svimez, 1967.

PASTORE, Giulio, *Mezzogiorno e programmazione*, Discorso tenuto a Milano l'8 febbraio 1963, in ID., *I lavoratori nello Stato*, Firenze, Vallecchi, 1965.

PAVAN, Robert J., *Strutture e strategie delle imprese italiane*, Bologna, Il Mulino, 1976.

PESCATORE, Gabriele, *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1962.

SALVATI, Michele, «Paura dell'industrializzazione o paura delle riforme?», in *Quaderni piacentini*, n. 57, novembre 1975.

SARACENO, Pasquale, *Gli anni dello Schema Vanoni*, Milano, Giuffrè, 1982.

SARTORE, Alessandra, *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, Bologna, Il Mulino, 1999.

SCALFARI, Eugenio, «Il piano Vanoni e la società italiana», in *Itinerari*, n.29/30, 1957.

SCOTTI, Enzo, *Lo sviluppo industriale*, in *Mezzogiorno e politica di piano*, Bari, Laterza, 1964.

SEBREGONDI CERIANI, Giorgio, *Natura e portata della pianificazione nelle Regioni meridionali*, in ID., *Sullo sviluppo della società italiana*, Torino, Boringhieri, 1965.

SPAGNA MUSSO, Enrico, «Limiti costituzionali alla programmazione regionale», in *Diritto dell'economia*, n. 5, 1965.

SPAVENTA, Luigi, «Dualism in Economic Growth», in *Quarterly Review*, 1959.

STIPO, Massimo, «Programmazione statale e programmazione regionale», in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991.

TRIGILIA, Carlo, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.

TULUMELLO, Alberto, *I tempi e i luoghi del cambiamento. Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno d'Italia*, Milano, Bruno Mondadori, 2008.

ID., *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, L'Epos, 1995.

TULUMELLO, Alberto, FODERÀ, Roberto, PIPITONE, Vito, *La misura dello sviluppo locale*, Milano, Bruno Mondadori, 2007.

TULUMELLO, Alberto, FODERÀ, Roberto, *Gli anni dello "sviluppo autonomo" del Mezzogiorno e della Sicilia*, in LA SPINA, Antonio, RIOLO, Claudio (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 2012.

VANONI, Ezio, *Discorso al V Congresso nazionale della Democrazia Cristiana, Napoli, 26-29 giugno 1954*, in BARUCCI, Piero (a cura di), *La politica economica degli anni degasperiani*, Firenze, Le Monnier, 1977.

VENTRIGLIA, Ferdinando, «In margine al dibattito sulla politica per il Mezzogiorno», in *Mondo economico*, n. 51, 1960.

VIESTI, Gianfranco, *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

VITALE, Valeria, «L'Attività della SVIMEZ dal 1946 al 1991», in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. 14, n. 2, 2000.

Bibliografia sulla legislazione, l'ordinamento e l'amministrazione regionali

AGNELLO, Giovanni, *L'intervento pubblico regionale in economia: il caso Espi*, Indagine condotta nell'ambito della ricerca su: «Enti economici regionali e intervento pubblico nell'economia siciliana» promossa dalla Direzione Regionale della Programmazione economica, Palermo, LIS, 1981.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella prima legislatura (25 maggio 1947-20 aprile 1951)*, Palermo, Tipografie Renna, 1951.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella seconda legislatura (2 luglio 1951-5 aprile 1955)*, Palermo, Tipografie Renna, 1955.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella terza legislatura (4 luglio 1955-3 aprile 1959)*, Palermo, Tipografie Renna, 1959.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella quinta legislatura (9 luglio 1963 - 3 aprile 1967)*, Palermo, Segretariato generale, 1967.

ATRIPALDI, Vincenzo, BIFULCO, Roberto (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2001.

BASSANINI, Franco, ONIDA, Valerio, *Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1971.

BERRETTA, Paolo, MANGIAMELI, Stelio, *Le istituzioni regionali della programmazione*, in AA. VV., *La Sicilia alla svolta degli anni '80*, Milano, Franco Angeli, 1981.

BIANCO, Giovanni, *Costituzione ed economia*, Torino, Giappichelli, 1999.

BIGNARDI, Francesco, *Nota introduttiva al testo della legge regionale 5 agosto 1957, n. 51*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981.

BILANCIO, Paola, PIZZETTI, Federico Gustavo, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

BOGNETTI, Giuseppe, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Franco Angeli, 1993.

ID., *L'autonomia finanziaria per gli enti locali: problemi italiani ed esperienze straniere*, Milano, Franco Angeli, 1988.

BOGNETTI, Giuseppe, ARTONI, Roberto (a cura di), *Il finanziamento delle opere pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 1979.

BONANNO, Rosaria, *Prefetti e potere in Italia: storia dell'ordinamento territoriale italiano dall'età napoleonica all'autonomia regionale siciliana, 1801-1947: studio e testi*, Trapani, La Medusa, 1987.

BUZZACCHI, Camilla, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.

BRUNO, Niccolò (a cura di), «La disciplina delle privatizzazioni in Sicilia», *Atti del Convegno organizzato dal CERIDI (Centro di ricerca per il diritto di impresa) e dalla LUIS "Guido Carli"*, Aprile 2000.

CARETTI, Paolo, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno: profili istituzionali*, Milano, Franco Angeli Editore, 1974.

CAVALLO, Bruno, DI PLINIO, Giampiero, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1983.

CHIARELLI, Raffaele, «Brevi note sulla nuova legge per la disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno», in *Democrazia e Diritto*, 1965, aprile-giugno.

COGLIANDRO, Giuseppe, *Il sistema delle procedure*, in *Quale Regione? La riforma della Regione siciliana negli anni '80*, Palermo, Centro studi CISL, 1983.

CORSO, Guido, *Programmazione economica e innovazione amministrativa*, in TULUMELLO, Alberto (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, L'Epos, 1995.

D'AMICO, Renato, *Burocrazia ed ente Regione. L'apparato amministrativo della Regione siciliana*, Bologna, Il Mulino, 1978.

ID., «Una modalità negativa del "voto di scambio": l'astensionismo in Sicilia», in *Quaderno dell'osservatorio elettorale*, n. 9, luglio 1982.

DELLA PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino, 1994.

DE SIERVO, Ugo, ORSI BATTAGLINI, Andrea, SORACE, Davide, ZACCARIA, Roberto, «Note in tema di finanza regionale», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1971.

FAZIO, Giuseppe, GIALLOMBARDO, Giorgio, POLLICINO, Filippo, *La burocrazia nella Regione siciliana*, in *La burocrazia nelle Regioni a Statuto speciale*, Milano, ISAP, 1969.

FERRARESI, Francesco, *Burocrazia e politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1980.

GABRIELE, Francesco, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, Cacucci, 1992.

GIARDINA, Emilio, «La riforma della finanza locale come strumento delle autonomie a statuto speciale», in *Convegno (V) di studi giuridici sulle Regioni*, Palermo - Catania, 1966.

GIUFFRÈ, Felice, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.

GUARINO, Giuseppe, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, Giuffrè editore, 1962.

HOFFMANN, Alessandro, *La programmazione economica prima, durante e dopo gli anni Ottanta*, in TULUMELLO, Alberto (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, L'Epos, 1995.

JAMICELI, Giovanni, *Quindici anni di rapporti Cassa-Regione: bilancio negativo*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981.

LA BARBERA, Gaspare, «Regione Siciliana», in *Archivio dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, I, 1962.

LA LOGGIA, Enrico, *Autonomia e rinascita della Sicilia*, Palermo, IRES, 1953.

ID., *Sintesi Storica della questione siciliana*, Palermo, Mori, 1955.

MAGRO, Enrico, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana*, Agrigento, Tipografie Sarcuto, 1997.

MELIS, Guido, «La Legislazione ordinaria», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, n. 4, numero speciale dedicato a *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*.

ID., *L'amministrazione*, in ROMANELLI, Raffaele (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1995.

MAFERA, Francesco, *Un esempio regionale: la SOFIS*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè editore, 1981.

MORTATI, Costantino, «L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva», in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1961.

ID., «I limiti della legge regionale», in *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, aprile 1959, Milano, 1962.

ORLANDO, Leoluca, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

PALADIN, Livio, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2000.

ID., *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958.

PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA, (Ufficio legislativo), *Legislazione mineraria: norme generali, idrocarburi, polizia mineraria, prevenzione degli infortuni: disciplina legislativa della Regione siciliana e della Regione sarda*, Milano, G. Pirola, 1958.

ID., (a cura di), *Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale della Sicilia*, Palermo, Editrice Renna, 1956.

ID., (Ufficio legislativo), *Sicilia 1958: sviluppo economico-sociale della Regione negli anni 1947-1958*, Padova, Tipografie IRES, 1958.

RIZZOLI, Angelo Maria, *I controlli sugli Enti locali nell'evoluzione della legislazione statale e regionale*, Morciano di Romagna, CEDEL, 1969.

ROMANELLI, Raffaele, *Centralismo e autonomie*, in ROMANELLI, Raffaele (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli editore, 1995.

ROTELLI, Ettore, *L'avvento della Regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana: 1943-1947*, Milano, Giuffrè, 1967.

RUFFOLO, Giorgio, «Primo programma quinquennale, lezione di un'esperienza», in *Mondo economico*, n. 51, 1970.

SALVIA, Filippo, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Padova, CEDAM, 1977.

STEFANI, Giorgio, «La giustificazione razionale delle esenzioni fiscali», in *Rivista della Guardia di Finanza*, 1956.

ID., «Il problema fiscale», Relazione al Convegno per i problemi delle zone ed aree di sviluppo industriale, in *Quaderno 8 del CRES*, Palermo, 1962.

TERESI, Francesco, COSTANTINI, Salvatore, PORTELLI, Ignazio, *La difficile riforma: amministrazione e burocrazia in Sicilia*, Palermo, Palumbo, 1986.

TERESI, Francesco, «Pubblica amministrazione e mafia», in *Segno*, n. 4, aprile 1983.

ID., «Aspetti più rilevanti della specialità dell'autonomia siciliana», in *Soggetti, Istituzioni, Potere*, Palermo, 1985.

TRUINI, Alessandro, *Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi*, Padova, CEDAM, 2003.

ID., *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa: centro e periferie a confronto*, Padova, CEDAM, 2003.

ID., «Profili della questione organizzativa negli enti locali», in *Riv. Trim. Sci. Amm.*, A.1993, fasc. n.2.

Bibliografia sullo sviluppo economico ed industriale siciliano

BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni '70*, Palermo, Servizi studi del Banco di Sicilia, 1984.

BARAVELLI, Maurizio, FELICOTTO Pietro, MAZZÚ Sebastiano, *Banche e rischio di credito in Sicilia. Riorganizzazione della funzione creditizia e nuove relazioni tra banche e imprese*, Milano, Egea editore, 2002.

BARONE, Giuseppe, *Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali*, Milano, Giuffrè, 1973.

BUTERA, Salvatore, CIACCIO, Giovanni (a cura di), *Aspetti e tendenze dell'economia siciliana*, Bologna, Il Mulino, 2002.

CANCILA, Orazio, *L'economia della Sicilia. Aspetti storici*, Milano, Il Saggiatore, 1992.

ID., *Storia dell'industria in Sicilia*, Roma, Laterza, 1995.

ID., «Problemi e progetti economici nella Sicilia del riformismo», in *Storia economica di Sicilia*, volumi 23-24, S. Sciascia, 1977.

CASSAR, Silvana, «Sviluppo delle competenze e dell'occupazione nel settore della microelettronica in Sicilia (1963-2000)», in *Il lavoro come fattore produttivo e come risorsa nella storia economica italiana*, Atti del Convegno di Studi S.I.S.E. - Roma, 24 novembre 2000, Milano, Vita e Pensiero, 2002.

CASSAR, Silvana, CREACO, Salvatore, «Finanza e disavanzi degli enti locali dall'Unificazione al secondo dopoguerra», in DE LUCA, Giuseppe, MOIOLI, Angelo (a cura di), *Debito pubblico e mercati finanziari in Italia. Secoli XIII-XX*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

CASTRONUOVO, Salvatore, *Il settore industriale in Sicilia*, Roma, Bonanno editore, 2009.

CENTORRINO, Mario (a cura di), *Problemi dell'economia siciliana. Trasformazioni produttive, rapporto con le istituzioni politiche del credito*, Milano, Giuffrè, 1986.

CENTORRINO, Mario, SIGNORINO, Giovanni, *L'economia siciliana nel Mercato unico europeo (1993). Commercio con l'estero, servizi*, Milano, Giuffrè, 1990.

FALCONE, Franca, *I sistemi di produzione locali nell'economia globale. Esperienze e prospettive delle imprese siciliane*, Milano, Franco Angeli, 2002.

FODERÁ, Roberto, TULUMELLO, Alberto, «Un'idea dello sviluppo della Sicilia e del Mezzogiorno», Comunicazione presentata al Convegno su “Mezzogiorno, Sviluppo Lavoro”, Palermo, 5 novembre 2010.

LA CAVERA, Domenico, *Prefazione* alla traduzione italiana dello *Studio per lo sviluppo industriale della Sicilia, Ipotesi di iniziative per lo sviluppo economico dell'isola nel quadro delle esigenze dell'industrializzazione*, a cura di Institut Battelle, Genève, 1959, Servizio pubbliche relazioni della So.Fi.S., Palermo, 1959.

ID., «Sicindustria e confindustria alla fine degli anni Cinquanta», Conferenza tenuta all'Università di Palermo, 1994.

ID., «Una lotta decennale per l'industrializzazione della Sicilia», in *Democrazia liberale*, 6 agosto 1959.

LI DONNI, Vincenzo, LI DONNI, Anna (a cura di), *Note economiche. Un decennio di politica economica siciliana: 1972-1982*, Torino, Giappichelli, 2008.

MIRABELLA, Giuseppe, *Mutamenti nell'economia siciliana tra il 1947 e il 1957*, in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffré editore, 1981.

MUSUMECI, Maria (a cura di), *Le politiche industriali di incentivazione. Il caso Sicilia*, Milano, Franco Angeli editore, 2005.

PILLITTERI, Francesco, *Credito e risparmio nella Sicilia dell'unificazione*, Palermo, Palumbo, 1981.

ID., *Credito, ricostruzione e sviluppo nella Sicilia del dopoguerra (1940-1965)*, Caltanissetta, S. Sciascia, 2000.

SYLOS LABINI, Paolo, *Economia e società in Sicilia sul finire degli anni '50*, in *Il milazzismo*, Istituto socialista di studi storici, Messina, 1980.

SYLOS LABINI, Paolo, *Problemi dell'economia siciliana*, Milano, Feltrinelli, 1966.

STAGNO D'ALCONTRES, Ferdinando, «La SOFIS e i problemi dello sviluppo economico della Sicilia», in BUTERA, Salvatore (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, Giuffré editore, 1981.

TESTA, Francesco, *L'industria manifatturiera della Sicilia e della Sardegna. Sviluppo nell'ultimo ventennio e struttura attuale*, volume I, *La Sicilia*, Napoli, CESAN, 1976.

TULUMELLO, Alberto (a cura di) *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, L'Epos, Palermo, 1995.

TULUMELLO, Alberto, La battaglia della SoFiS: l'origine degli enti pubblici siciliani, in BRUNO, Niccolò (a cura di), «La disciplina delle privatizzazioni in Sicilia», Atti del Convegno organizzato dal CERIDI (Centro di ricerca per il

diritto di impresa) e dalla LUISS “Guido Carli”, Aprile 2000.

TULUMELLO, Alberto, «Il sogno spezzato e lo sguardo sul futuro. In ricordo di Mimì La Cavera», in *Strumenti Res*, Rivista on line della Fondazione RES, Anno III, n. 1, marzo 2011.

VÖCHTING, Friedrich, *L'industrializzazione della Sicilia*, Palermo, Tip. Pezzino, 1963.

Bibliografia specialistica

Collane monografiche e volumi pubblicati dalla Svimez

ANNESI, Massimo, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, 1966.

ID., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1971-75* (L. 6 ottobre 1971, n. 853), 1972.

ID., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-80* (L. 2 maggio 1976, n. 183), 1977.

ID., «Le Regioni e la Cassa», in *Nord e Sud*, n. 3, 1975.

ID., «Miti e paradossi della programmazione: la Cassa per il Settentrione?», in *Nord e Sud*, febbraio 1968.

ID., *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, 1973.

BERNARDI, Emanuele, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, 2006.

BINI, Piero, *Il Mezzogiorno nel Parlamento repubblicano 1948-1972*, volumi I-V, 1978.

BUTERA, Salvatore, *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, 1981.

CAFIERO, Salvatore, *Le zone particolarmente depresse nella politica per il Mezzogiorno*, 1973.

ID., *Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno*, 1976.

CARABBA, Manin, «La genesi meridionalista della politica di piano», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011.

ID., «L'amministrazione per progetti», in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1972.

ID., *L'intervento degli Enti locali nell'economia - Problemi giuridici*, 1966.

ID., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, 1970.

- ID., *Mezzogiorno e programmazione (1954-1971)*, 1980.
- Conti economici del Centro-Nord e del Mezzogiorno nel ventennio 1970-1989*, 1993.
- CUOCO, Leonardo, *Il processo di sviluppo di un'area sovrappopolata: il Mezzogiorno d'Italia*, 1970.
- DI NARDI, Giuseppe, *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno. Scritti di un economista meridionale*, 2006.
- FIGLIARELLI, Franco, *Programmazione regionale in Italia - Metodi ed esperienze*, 1979.
- GALLIA, Roberto (a cura di), *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, 2004.
- GIOVANNELLI, Valentino, CALANDRA, Piero, *Problemi giuridici dei consorzi di sviluppo industriale nel Mezzogiorno*, 1966.
- GIOVANNELLI, Valentino, *L'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, 1971.
- Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, 1971.
- HYTTEN, Eyvind, *Esperienze di sviluppo sociale nel Mezzogiorno*, 1969.
- I conti economici delle regioni italiane dal 1970 al 1998*, 2000.
- I conti economici delle regioni italiane dal 1980 al 2002*, 2006.
- LA FRANCESCA, Salvatore, *Iniziativa privata e sviluppo industriale del Mezzogiorno*, 1979.
- La politica per l'unificazione economica dell'ultimo cinquantennio e i problemi di oggi*, 1996.
- LA ROSA, Salvatore, *Il Mezzogiorno all'Assemblea Regionale Siciliana (1947-1976)*, 1981.
- La "trasformazione" dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, 1993.
- MARZANO, Ferruccio, *Incentivi e sviluppo del Mezzogiorno*, 1979.
- MERUSI, Fabio, *Disciplina e organizzazione dei finanziamenti pubblici nelle leggi per il Mezzogiorno*, 1968.
- Mezzogiorno, programmazione e impresa pubblica*, 1975.
- MISIANI, Simone, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, 2007.

- NOVACCO, Domenico, *Il Mezzogiorno e i partiti politici*, 1977.
- NOVACCO, Nino (a cura di), *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno e un impegno che dura da 60 anni*, 2007.
- ID., *Problemi nazionali e meridionali nel pensiero e nell'impegno di Salvatore Cafiero*, 2003.
- PESCATORE, Gabriele, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il Mezzogiorno*, 1961.
- ID., «Il progetto speciale nel quadro dell'intervento straordinario», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974.
- ID., *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, 2008.
- Riflessioni su politica di sviluppo e ordinamento dualistico*, dibattiti in occasione della presentazione del libro di Massimo Annesi *Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno*, 1981.
- RIVIELLO, CARLO, *Dalla Cassa per il Mezzogiorno al nuovo intervento straordinario*, 1988.
- SANVITI, Giuseppe, *Gli accordi fra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata*, 1974.
- SARACENO, Pasquale, «Il Mezzogiorno tra congiuntura e riforma», in *Mondo economico*, 1972, n. 38.
- ID., *Il meridionalismo dopo la ricostruzione (1947-1958)*, 1974.
- ID., *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, 1975.
- ID., *L'unificazione economica italiana è ancora lontana*, 1988.
- ID., *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*.
- TARQUINIO, Osvaldo, *Significati delle entrate e delle spese dello Stato per regioni (1951-1965)*, 1969.
- ZAMAGNI, Vera, SANFILIPPO, Mario, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, 1988.
- ZOPPI, Sergio, *Una lezione di vita. Saraceno, La SVIMEZ e il Mezzogiorno*, 2002.
- WOLLEB, Enrico, WOLLEB, Guglielmo, *Divari regionali e dualismo economico*, 1990.

Ricerche, rapporti e studi pubblicati dalla Svimez

ACKLEY, Gardner, *Un modello econometrico dello sviluppo italiano nel dopoguerra*, 1963.

AMENDOLA, Mario, BARATTA, Paolo, *Investimenti industriali e sviluppo dualistico*, 1978.

ANNESI, Massimo, *Il T.U. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218)*, 1980.

ID., «Legislazione per il Mezzogiorno», in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, 1976.

ID., *Le leggi sul Mezzogiorno (Testo unico approvato con D.P.R. 30 giugno 1967 n. 1523 e leggi successive)*, 1969.

BRUNI, Loredana, *Aspetti strutturali delle industrie italiane*, 1961.

CASSESE, Sabino, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo dei Mezzogiorno - Rassegna della legislazione*, 1965.

ID., *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976.

ID., *Questione amministrativa e questione meridionale*, 1977.

CHENERY, Hollis Burnley, *Le politiche di sviluppo per l'Italia meridionale*, 1962.

GRASSINI, Franco, *Appunti sulle imprese pubbliche*, 1961.

La questione meridionale nel quarantennale della SVIMEZ, 1986.

LIVI BACCI, Massimo, *La dinamica demografica delle regioni italiane: previsioni al 1981*, 1964.

LIVI BACCI, Massimo, PILLOTON, Flavio, *Popolazione e forze di lavoro nelle regioni italiane al 1981*, 1982.

LEANZA, Umberto, *Legislazione per il Mezzogiorno e Mercato Comune Europeo*, 1963.

MALFATTI, Eugenia, *Stime sulla dimensione del pubblico impiego in Italia - Tendenze evolutive e previsioni (1951-1968-1985)*, 1973.

ID., *Valutazioni dei bilanci demografici annuali della popolazione presente nelle regioni e nelle province dei Mezzogiorno (1951-1975)*, 1976.

Nord e Sud dal 1951 al 1976, 1979.

- PALMERIO, Giovanni, VALIANI, Rolando, *Gli strumenti di controllo dell'economia a breve termine*, 1975.
- PILLOTON, Flavio, *Effetti moltiplicativi degli investimenti della «Cassa per il Mezzogiorno»*, 1960.
- ID., *Redditi e consumi delle famiglie italiane in relazione allo sviluppo economico del Paese*, 1961.
- PILLOTON, Flavio, SCHACHTER, Gustav, *Input-output Italia 1959-1965-1969-1972*. 1978.
- PODBIELSKI, Gisele, *Twenty five years of special action for the development of Southern Italy*, 1978.
- ID., *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, 1978.
- Rapporto sull'economia dei Mezzogiorno 1974*, 1976.
- Rapporto sull'economia dei Mezzogiorno 1975*, 1977.
- Rapporto sull'economia dei Mezzogiorno 1976*, 1978.
- Rapporto sull'economia dei Mezzogiorno 1977*, 1979.
- Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 1978*, 1979.
- Rapporto 1982 sull'economia del Mezzogiorno*, 1982.
- Rapporto 1983 sull'economia del Mezzogiorno*, 1983.
- Rapporto 1984 sull'economia del Mezzogiorno*, 1984.
- Rapporto 1985 sull'economia del Mezzogiorno*, 1985.
- Rapporto 1986 sull'economia del Mezzogiorno*, 1986.
- SARACENO, Pasquale, *Fini ed obiettivi nell'azione economica pubblica*, 1962.
- ID., *Gli anni dello Schema Vanoni (1953-1959)*, 1982.
- ID., *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, 1959.
- ID., *I termini del problema del Mezzogiorno a un decennio dall'inizio dell'intervento*, 1961.
- ID., *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, 1961.
- ID., *La questione meridionale nella ricostruzione postbellica (1943-1950)*, 1980.

ID., *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nella nuova fase aperta dalla crisi industriale*, Relazione introduttiva alla Conferenza del Mezzogiorno, Roma, 22-24 marzo 1983, 1983.

ID., *L'Italia verso la piena occupazione*, 1962.

ID., «Origini e vicende dei primi piani italiani di ripresa industriale nel dopoguerra», in *L'Industria*, 10-12, 1945.

ID., *Sottosviluppo industriale e questione meridionale. Studi degli anni 1952-1963*, 1964.

ID., *Studi sulla questione meridionale (1965-75)*, 1992.

SCIPIONE, Tito, *La finanza locale nella politica di sviluppo*, 1962.

ID., *La finanza locale in Italia nel periodo 1945-1965*, 1965.

SEGRÈ, Claudio, *Produttività e prezzi nel processo di sviluppo - L'esperienza italiana 1950-1957*, 1959.

Studi in onore di Pasquale Saraceno, 1975.

SVIMEZ, *Gli investimenti industriali agevolati nel Mezzogiorno 1951-1968*, Milano, Giuffrè, 1971.

SVIMEZ, *Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno: Linee introduttive e proposte di politiche di intervento*, il Mulino, Bologna.

SVIMEZ, *Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno. Linee introduttive*, Roma 15 luglio 2005.

TAGLIACARNE, Guglielmo, *Livello di vita e tendenze di sviluppo delle aree socio-economiche del Mezzogiorno*, 1974.

Indagini, rapporti e studi di settore

CENTRO STUDI AMMINISTRATIVI, *La Pianificazione urbanistica*, Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1962.

CER-SVIMEZ (a cura di), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, 1998.

COMITATO NAZIONALE PER I FONDI STRUTTURALI COMUNITARI 2000-2006, *Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006* (1999), Rapporto di sintesi, Roma, 30 aprile 1999.

COMMISSIONE EUROPEA, *Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea*, Bruxelles, 1999.

ISTAT, *Annuario statistico italiano 2002*, Roma, 2003.

ISTAT, *Conti economici territoriali*, Roma, 2004.

ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE, UNIONCAMERE, *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000*, Roma, 2001.

SIGNORINI, Luigi Federico (a cura di), *Lo sviluppo locale - Un'indagine della Banca d'Italia sui distretti industriali*, Corigliano Calabro, Meridiana Libri, 2000.

Fonti documentarie e digitali

Documentazione e statistiche Svimez

Aspetti economici, tecnici e giuridici dell'industrializzazione del Mezzogiorno, 1949.

Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno, 1949.

Effetti economici di un programma di investimenti nel Mezzogiorno, (Edizione inglese: «Economic effects of an Investment program in Southern Italy»), 1951.

Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ 1947-1967, 1968.

Popolazione e forze di lavoro - Prospettive demografiche fino al 2000 per Italia meridionale, Sicilia, Sardegna, Mezzogiorno e Italia, 1952.

Agevolazioni per l'industrializzazione e lo sviluppo economico del Mezzogiorno, 1954.

Sicilia, in *Analisi dei territorio meridionale - 8 regioni e quadro di insieme* (testi e cartografie), 1971.

Sicilia, in *Guida statistica per i comuni e le aree del Mezzogiorno*, 1975.

Sintesi delle agevolazioni per l'industrializzazione del Mezzogiorno, 1963.

Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, 1964.

Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno, 1969.

Statistiche sul Mezzogiorno d'Italia – 1861-1953, 1954.

Ricerche sullo sviluppo economico dell'Europa Meridionale, 1956.

Profilo storico della legislazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, in *Legislazione per il Mezzogiorno, 1861-1957, volumi I-II*, 1957.

Profilo storico della legislazione per lo sviluppo dei Mezzogiorno. I provvedimenti legislativi, in *Legislazione per il Mezzogiorno, 1861-1957, volumi I-II*, 1957.

Testo coordinato delle leggi sulla Cassa per il Mezzogiorno, in Provvedimenti per il Mezzogiorno, Testo della legge n. 634 del 29 luglio 1957. 1958.

Testo dei singoli provvedimenti di legge, in Provvedimenti per il Mezzogiorno, Testo della legge n. 634 del 29 luglio 1957. 1958.

Circolari illustrative, in Provvedimenti per il Mezzogiorno, Testo della legge n. 634 del 29 luglio 1957. 1958.

Atti parlamentari, in Provvedimenti per il Mezzogiorno, Testo della legge n. 634 del 29 luglio 1957. 1958.

Provvedimenti per il Mezzogiorno, Testo della legge n. 634 del 29 luglio 1957, 1959.

Sintesi Nord-Sud, in Sinossi statistica del Mezzogiorno, 1961.

Analisi di alcuni fenomeni per singole regioni del Mezzogiorno, in Sinossi statistica del Mezzogiorno, 1961.

La Cassa per il Mezzogiorno, in Sinossi statistica del Mezzogiorno, 1961.

Cento anni di statistiche sulle regioni d'Italia, 1961.

Un quarto di secolo nelle statistiche Nord e Sud - 1951-1976, 1976.

Un secolo di statistiche italiane Nord e Sud, 1861-1961, 1961.

Documentazione legislativa, contabile, amministrativa e statistica

ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo studi, *Cassa per il Mezzogiorno*, BIRDS, *Report on the Development Program of Southern Italy*, July 7 1950; *The Creditworthiness of Italy*, August 15 1951; *Italy's Economic Position and Prospects*, May 15 1951, in corda 250, fasc. 7.

ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo Menichella, Missioni all'estero, *La bilancia dei pagamenti e i rapporti con gli Stati Uniti*, cart. 68.

ARCHIVIO STORICO DELLA BANCA D'ITALIA, Fondo studi, corda 222, fasc. 3: *L'economia italiana di fronte al Piano Marshall*.

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Relazione del Presidente della Commissione parlamentare di indagine sugli Enti regionali*, VI legislatura, Resoconti, seduta del 3 luglio 1968.

COLOMBO, Emilio, «Discorso inaugurale alla XXXIV Fiera del levante di Bari», in *Mondo economico*, 19 settembre 1970.

COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA, «Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso in Sicilia al termine della V Legislatura» in *Atti parlamentari*, 4 ottobre 1968- 24 maggio 1972.

LOMBARDI, Riccardo, *I socialisti di fronte al Piano Vanoni*, Discorso alla Camera dei Deputati, seduta del 20 luglio 1955.

CAMERA DEI DEPUTATI, «Relazione sull'attività di coordinamento», Documento XIII, n. 3, in ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, III Legislatura.

MINISTERO DEL BILANCIO, «Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano», Nota presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa il 22 maggio 1962, in MINISTERO DEL BILANCIO, *La programmazione economica in Italia*, vol. II, Roma, 1967.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, MINISTERO DEL TESORO, *Relazione previsionale e programmatica per il 1968*, Roma, 30 settembre 1967.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, Documento programmatico preliminare, *Elementi per l'impostazione del programma economico nazionale 1971-1975*, Roma, 1971.

SERVIZIO STUDI DEL BANCO DI SICILIA, *Mutamenti strutturali e ristrutturazione produttiva dell'industria siciliana negli anni Settanta*, Palermo, Centro Servizio Studi del Banco di Sicilia, 1984.

Documentazione amministrativa e contabile degli enti economici siciliani

Raccolte dei verbali di riunione del Consiglio di amministrazione dell'Ente Siciliano di Promozione Industriale degli anni 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1975, 1977, 1979.

Raccolte dei verbali di riunione del Consiglio di amministrazione dell'Ente Minerario Siciliano degli anni 1967, 1968, 1969, 1970, 1975, 1977, 1979.

«Primo Rapporto del Commissario liquidatore» degli enti economici siciliani posti in liquidazione: AZASI, EMS, ESPI., Settembre 1999.

Fonti e archivi digitali consultati

CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione*, Banca dati, Indice Analitico e Indice cronologico, in http://www.camera.it/_doc18/, e *Leggi regionali*, Banca dati, in <http://camera.mac.ancitel.it/lrec/>.

ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Documentazione e fondi*, Agenzia per lo sviluppo del mezzogiorno - Agensud (1950-1994), Cassa per il Mezzogiorno –

Casmez, in <<http://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/guida/IT-ACS-AS0001-0003789>>.

ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Documentazione e fondi*, Istituto per la ricostruzione industriale – IRI, (1919-1971), Archivio generale e Archivio secondo, in <<http://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/guida/IT-ACS-AS0001-0003965>>.

ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (1855-1985), Direzione generale produzione industriale, *Archivio generale e Rapporti, Miscellanea e fondi*, in <<http://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/guida/IT-ACS-AS0001-0001342>>.

ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, Ministero delle Partecipazioni statali, Direzione generale Affari generali e Organizzazione amministrativa, *Archivio generale (1925-1988)*, in <<http://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/guida/IT-ACS-AS0001-0002239>> e Direzione generale Affari economici (1963-1992), *Archivio generale*, in <<http://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/guida/IT-ACS-AS0001-0002243>>

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA, *Ricerche documentali - Area legislativa*, Banca dati delle Leggi regionali siciliane, in <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/201.jsp>>.

Ringraziamenti

In conclusione rivolgo un sentito ringraziamento a chi nel corso di questi anni, con grande pazienza e nonostante le difficoltà incontrate lungo il percorso, mi ha supportato e seguito con impegno nel lavoro di ricerca e di redazione della tesi, dimostrandomi stima e fiducia: la Professoressa Francesca Sofia. I miei ringraziamenti vanno anche al personale bibliotecario della Svimez di Roma e del Complesso di San Giovanni in Monte dell'Università di Bologna, specie alla Dottoressa Pecorari, che mi ha supportato nella ricerca delle fonti d'archivio e dei testi. Intendo rivolgere poi un sentito ringraziamento a chi con grande disponibilità ha contribuito al reperimento dei testi specialistici, della documentazione e delle raccolte indispensabili per l'analisi delle tematiche trattate: il personale delle strutture e degli uffici della Regione Siciliana, e in particolare degli enti regionali AZASI, EMS, ESPI e nello specifico alla Professoressa Rosalba Alessi. Un pensiero colmo di affetto e gratitudine lo rivolgo poi a tutte le persone che nei momenti difficili nel corso di questi anni mi hanno sostenuto con il loro quotidiano apporto fatto di consigli, suggerimenti, piccole e grandi lezioni di vita e hanno contribuito al raggiungimento di questo ennesimo importante risultato.

Appendice

Nelle pagine successive riportiamo i testi dei provvedimenti approvati dal Parlamento che più hanno condizionato lo sviluppo dei rapporti tra istituzioni nazionali e regionali siciliane, e che hanno tentato di determinare una svolta in senso regionalista della struttura e dell'operato delle amministrazioni e degli enti economico-industriali statali: la Legge 26 giugno 1965 n. 717, e la Legge 6 ottobre 1971 n. 853. Seguono i provvedimenti regionali che più degli altri hanno caratterizzato l'evoluzione della politica siciliana di promozione dello sviluppo industriale: la Legge Regionale sull'industrializzazione del 5 agosto 1957 n. 51, e la Legge Regionale 7 marzo 1967 n. 18 sull'istituzione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI).

LEGGE 26 giugno 1965, n. 717

Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno.

CAPO I

Coordinamento degli interventi

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno

approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

Piani pluriennali per il coordinamento degli interventi

Il Comitato interministeriale per la ricostruzione, in attuazione

del programma economico nazionale e sulla base, anche, dei piani regionali, approva piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici diretti a promuovere ed agevolare la localizzazione e la espansione delle attività produttive e di quelle a carattere sociale nei territori meridionali indicati dall'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 616, e successive modificazioni ed integrazioni. Il primo piano pluriennale di coordinamento, nel caso in cui non sia ancora approvato il programma economico nazionale e' predisposto sulla base delle direttive contenute nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1965 presentata al Parlamento dai Ministri per il bilancio e per il tesoro.

I piani pluriennali di coordinamento sono sottoposti agli stessi aggiornamenti previsti per il programma economico nazionale.

I piani, predisposti di intera con le Amministrazioni statali e regionali interessate, sono formulati da un apposito Comitato di Ministri costituito in seno ai Comitati interministeriali per la ricostruzione. Il Comitato e' presieduto da un Ministro, nominato per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ed e' composto dai Ministri per il bilancio, per il tesoro, per la pubblica istruzione, per i lavori pubblici, per l'agricoltura e foreste, per i trasporti e aviazione civile, per l'industria e commercio, per il lavoro e previdenza sociale, per le partecipazioni statali, per la sanita', per il turismo e spettacolo.

Ai fini della predisposizione, formulazione ed approvazione dei piani pluriennali, i Comitati interministeriali di cui al primo e terzo comma sono integrati dai Presidenti delle Giunte regionali.

Gli altri Ministri partecipano ai lavori del Comitato di cui al terzo comma per la trattazione dei problemi di loro specifica competenza.

Le Regioni presentano le proposte per gli interventi da effettuare nei rispettivi territori.

Fino alla costituzione delle Regioni a statuto ordinario, alla predisposizione del piano di coordinamento si provvede previa consultazione dei Comitati regionali per la programmazione economica, di cui al decreto ministeriale 22 settembre 1964 e successive modificazioni e integrazioni.

I piani pluriennali impegnano, secondo le rispettive competenze, le Amministrazioni e la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) ad adottare i provvedimenti necessari alla loro attuazione.

Il Comitato dei Ministri istituito dalla legge 10 agosto 1950, n. 616, e' soppresso; le sue attribuzioni sono trasferite al Comitato di cui al terzo comma, salvo quanto disposto dalla presente legge in ordine ai poteri di direttiva e di vigilanza nei confronti della Cassa.

Art. 2.

Proroga della Cassa per il Mezzogiorno

Per la realizzazione ed il finanziamento degli interventi straordinari nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni, l'attivita' della Cassa per il Mezzogiorno e' prorogata fino al 31 dicembre 1980.

Art. 3.

Competenze del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

presiede il Comitato di cui al terzo comma dell'articolo 1 e assicura che l'attività della Cassa e quella degli organismi ad essa collegati sia, conforme a quanto disposto dai piani pluriennali. A tal fine:

a) approva i programmi della Cassa ed impartisce le direttive per

la loro attuazione, sentito il Comitato di cui al terzo comma dell'articolo 1;

b) esercita la vigilanza sull'attività dell'ente;

c) formula le proposte per la nomina, ai sensi dell'articolo 29

della legge 10 agosto 1950, n. 646, del presidente, dei vicepresidenti e dei membri del Consiglio di amministrazione della Cassa;

d) può promuovere lo scioglimento del Consiglio di

amministrazione della Cassa, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 24 della legge 10 agosto 1950, n. 646, nonché per la ripetuta inosservanza delle direttive di cui alla precedente lettera a).

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

propone, di concerto con i Ministri interessati, i disegni di legge nell'ambito delle sue specifiche competenze e partecipa alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa degli altri Ministri, che interessino direttamente la localizzazione e l'espansione delle attività produttive nei territori meridionali.

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno fa

parte del Comitato interministeriale per la ricostruzione, del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, del Comitato interministeriale dei prezzi, del Comitato dei Ministri per le partecipazioni statali e del Comitato dei Ministri per l'Ente nazionale dell'energia elettrica.

Art. 4.

Segreteria

Presso il Comitato dei Ministri di cui al terzo comma dell'articolo

1 è costituita una segreteria, posta alle dipendenze del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, presidente del Comitato medesimo. La segreteria è composta da personale comandato da altre Amministrazioni dello Stato e da enti pubblici, nonché da esperti.

I contingenti di personale da comandare e da assumere in qualità'

di esperti sono stabiliti, distintamente per ciascun gruppo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con il Ministro per il tesoro, entro il limite massimo di 100 unita'.

((1))

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno puo'

conferire incarichi per l'esecuzione di studi e ricerche ad istituti specializzati, mediante convenzioni da approvare di concerto con il Ministro per il tesoro (*nonche' stipulare convenzioni con Enti pubblici e con privati, per il compimento di studi ed indagini occorrenti per la predisposizione dei piani di cui all'articolo 1*)).

AGGIORNAMENTO (1)

La L. 22 luglio 1966, n. 614 ha disposto (con l'art. 18, comma 2)

che il limite massimo di personale previsto dal presente articolo e' elevato a 160 unita'.

CAPO II

Organizzazione degli interventi

Art. 5.

Riserva di investimenti pubblici

Nel primo quinquennio di attuazione della presente legge, salvo

quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 3 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e' riservata ai territori meridionali una quota non inferiore al 40 per cento della somma globalmente stanziata nello stato di previsione delle Amministrazioni dello Stato per spese di investimento. Ai fini della determinazione di tale quota, non sono computabili gli stanziamenti attribuiti alla Cassa per il Mezzogiorno.

Nello stesso periodo restano ferme le quote degli investimenti

degli enti e delle aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle partecipazioni statali, stabilite a favore dei territori meridionali dall'articolo 2 della legge 29 luglio 1957, n. 634.

I vincoli di cui all'articolo 2 della legge 29 luglio 1957, n. 631,

sono estesi all'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (E.N.E.L.).

Il Comitato dei Ministri, di cui al terzo comma dell'articolo 1,

nella formulazione dei piani pluriennali assicura che siano salvaguardate le riserve di cui il presente articolo.

Art. 6.

Interventi nei comprensori irrigui, nelle aree e nuclei di sviluppo industriale e nei comprensori di sviluppo turistico.

I piani pluriennali di coordinamento predisposti in attuazione del

programma economico nazionale ed in conformita' alla disciplina urbanistica, provvedono alla determinazione dei comprensori di zone irrigue e zone di valorizzazione agricola ad esse connesse, di sviluppo industriale e di sviluppo turistico. Nell'ambito di tali zone la Cassa assicura il conseguimento degli obiettivi stabiliti dai piani, curando a livello tecnico esecutivo il rispetto della priorit , dei tempi e delle modalita' per la realizzazione degli interventi.

In ciascuna di queste zone, ferme restando tutte le altre

competenze attribuite dalla legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni ed integrazioni, la Cassa e' autorizzata a realizzare, ai sensi dell'articolo 8 della legge medesima, le infrastrutture necessarie alla localizzazione delle attivita' produttive, a concedere le agevolazioni e ad effettuare gli interventi per il progresso tecnico e lo sviluppo civile, secondo quanto disposto dalla presente legge.

Relativamente alle aree ed ai nuclei di sviluppo industriale, gia'

delimitati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21 della legge 29 luglio 1957, n. 634, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di concerto con il Ministro per l'industria e commercio puo' promuovere, anche su richiesta degli enti locali interessati, le opportune modificazioni degli statuti dei consorzi istituiti ai sensi del citato articolo 21.

Nei comprensori di zone irrigue e zone di valorizzazione agricola

ad esse connesse, tutte le opere indicate dalla lettera a) alla lettera h) dell'articolo 2 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, sono eseguite a totale carico dello Stato. I mutui contratti da enti e consorzi di bonifica con la Cassa per oneri ricadenti sulla propriet  privata a seguito di precedenti programmi, possono essere consolidati ed ulteriormente rateizzati, con i criteri e le modalita' stabiliti dal piano di coordinamento.

La Cassa puo', altresı, contribuire, anche a mezzo di

partecipazione alla relativa spesa, alla formulazione dei piani regionali di sviluppo da parte dei comitati regionali per la programmazione economica.

La vigilanza e tutela sui consorzi di bonifica che operano per

l'attuazione degli interventi straordinari previsti dalla presente legge, e' esercitata, salvo le disposizioni vigenti nelle Regioni a statuto speciale, dal Ministero dell'agricoltura e foreste, sentita una Commissione composta da rappresentanti del predetto Ministero, del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e da un rappresentante di ciascuna amministrazione regionale interessata.

Fino all'attuazione dell'ordinamento regionale, fanno parte della

predetta Commissione, per le Regioni comprese nei territori di applicazione della presente legge, i presidenti di comitati regionali per la programmazione economica.

La vigilanza e tutela sui consorzi per le aree e i nuclei di

sviluppo industriale e' esercitata ai sensi dell'articolo 8 della legge 18 luglio 1959, n. 555. Per l'espletamento dei propri compiti, la Commissione prevista dal medesimo articolo 8, e' dotata di un ufficio di segreteria e si avvale del lavoro di esperti, designati dal Ministro per l'industria e commercio, ai quali possono essere affidati particolari studi e indagini necessari al funzionamento della Commissione medesima. Le spese per il funzionamento della Commissione e della segreteria sono a carico del bilancio del Ministero dell'industria e commercio. Con decreto del Ministro per l'industria e commercio, di concerto con il Ministro per il tesoro, sara' stabilita la misura degli emolumenti da corrispondere ai componenti della Commissione al personale dell'ufficio di segreteria ed agli esperti.

La Cassa e' autorizzata a concedere, nei limiti e con le modalita'

previsti dal piano di coordinamento, ai consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale anticipazioni sia per la realizzazione delle opere infrastrutturali di loro competenza, limitatamente alla parte di spesa non coperta dal contributo previsto dall'articolo 3 della legge 29 settembre 1962, n. 1462, sia, per la gestione delle opere medesime. La concessione e' subordinata al preventivo accertamento della situazione finanziaria dei consorzi anzidetti.

Nel caso in cui i consorzi di bonifica, gli enti di sviluppo e i

consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale non siano in grado di adempiere a specifici compiti per il conseguimento degli obiettivi fissati dal piano di coordinamento, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con i Ministri competenti e, ove la competenza e' delegata alle Regioni, sentite le amministrazioni regionali, autorizza la Cassa a provvedervi in via sostitutiva.

Art. 7.

Interventi della Cassa nei territori esterni ai comprensori

irrigui, alle aree e nuclei di sviluppo industriale e ai

comprensori di sviluppo turistico

Le agevolazioni alle iniziative industriali prevista dalla presente

legge si applicano in tutti i territori meridionali.

Le agevolazioni alle iniziative alberghiere indicate al primo comma

dell'articolo 18 si applicano in tutti i territori meridionali.

Nell'ambito delle direttive del piano di coordinamento, il Ministro

per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno puo' autorizzare la Cassa a realizzare al di fuori dei comprensori irrigui, delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale e dei comprensori di sviluppo turistico:

- a) gli interventi di cui all'articolo 6, purché rientrino in speciali programmi autorizzati dal piano ed in quanto connessi con la salvaguardia delle opere irrigue e la valorizzazione dei comprensori irrigui;
- b) le opere di viabilità dirette ad assicurare il collegamento tra le reti autostradali e ferroviarie ed i comprensori irrigui, le aree ed i nuclei di sviluppo industriale ed i comprensori di sviluppo turistico;
- c) le opere per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi civili in ristretti ambiti territoriali caratterizzati da particolari depressione;
- d) nonché a concedere le agevolazioni previste dai successivi articoli 10 e 11 per le attività agricole, purché rientrino in speciali programmi connessi con la valorizzazione dei comprensori irrigui.

La Cassa è autorizzata a realizzare, in tutto il territorio meridionale, nell'ambito delle direttive del piano, le opere necessarie all'approvvigionamento idrico per qualsiasi uso - ivi compresi gli impianti di desalinizzazione delle acque - e le connesse reti fognarie.

Art. 8.

Concessione per l'esecuzione delle opere e manutenzione e gestione

La Cassa subordina la concessione per la esecuzione delle opere di propria competenza all'ente interessato, al preventivo accertamento dell'idoneità tecnico-amministrativa dell'ente stesso. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ove sussistano comprovate carenze, propone al Ministro che esercita la vigilanza sull'ente gli interventi necessari ad adeguarne la funzionalità. La Cassa può essere autorizzata a concorrere nella spesa che gli enti debbono sostenere per l'adeguamento delle proprie strutture tecnico-organizzative.

Le opere realizzate dalla Cassa - salvo quanto disposto dal regio

decreto 13 febbraio 1933, n. 215 - sono trasferite, entro il termine di 6 mesi dal loro collaudo, alle Amministrazioni locali o agli enti tenuti per legge ad assumerne la gestione e la manutenzione.

Nel caso che, per comprovati motivi di ordine

tecnico-amministrativo o finanziario, gli enti destinatari non siano in grado di far fronte agli adempimenti conseguenti alla gestione e manutenzione delle opere, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentite le Amministrazioni che esercitano la

vigilanza puo' autorizzare la Cassa a provvedervi, sia diretta mente, in via temporanea, sia mediante altri enti idonei allo scopo (*che, nel caso di opere acquedottistiche, possono essere promossi e finanziati dalla Cassa stessa con i criteri e le modalita' determinati dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*)).

CAPO III

Agevolazioni allo sviluppo delle attivita' economiche

SEZIONE I.

AGEVOLAZIONI ALLE INIZIATIVE AGRICOLE

Art. 9.

Partecipazione finanziaria per la realizzazione di aziende economicamente efficienti

La Cassa e' autorizzata a costituire, con i criteri e le modalita'

fissati dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, una societa' finanziaria a prevalente capitale pubblico per promuovere e sviluppare le attivita' agricole, attraverso la partecipazione alla formazione del capitale di cooperative e loro consorzi e di altre societa' di piccoli e medi imprenditori agricoli, aventi lo scopo di realizzare aziende economicamente efficienti.

In deroga alle vigenti disposizioni di legge, la societa'

finanziaria puo' partecipare, in qualita' di socio, alle cooperative e loro consorzi.

Art. 10.

Contributi e mutui a tasso agevolato per l'attuazione di piani di trasformazione aziendale

Il contributo in conto capitale per l'attuazione di piani di

trasformazione aziendale non puo' superare il 45 per cento della spesa riconosciuta ammissibile, ivi compresa, nel limite del 60 per cento, quella relativa alla dotazione di scorte adeguate alle caratteristiche e alle dimensioni della azienda.

La consistenza delle scorte, ammesse a contributo, puo' essere

modificata solo con il rispetto dei limiti di tempo e delle modalita' fissate nel provvedimento di concessione.

Quando il piano di trasformazione interessa piu' aziende ed e'

presentato da coltivatori diretti, associati in cooperative o in qualsiasi altra forma, il contributo e' elevabile fino alla misura massima del 60%.

Alla concessione dei contributi provvede la Cassa.

I mutui a tasso agevolato sono concessi alle imprese agricole,

singole o associate, limitatamente alla parte di spesa del piano di trasformazione aziendale non coperta dal contributo in conto capitale.

Il tasso annuo di interesse e' determinato, in attuazione delle direttive del piano di coordinamento, con decreto del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Per consentire l'applicazione del tasso nella misura fissata, la

Cassa e' autorizzata a concedere agli Istituti di credito, nei limiti e con le modalita' determinate con decreto del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, un concorso sugli interessi relativi alle singole operazioni di mutuo, oppure a costituire, presso gli Istituti medesimi, fondi di rotazione regolati da apposite convenzioni.

Per la copertura del rischio dei mutui concessi ai coltivatori diretti, singoli o associati, e' istituita una gestione distinta del fondo interbancario di garanzia previsto dall'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, numero 454.

La gestione e' costituita mediante apporti finanziari della Cassa

ed e' alimentata:

a) dalle somme che gli Istituti di credito agrario versano annualmente a seguito della trattenuta dello 0,20 per cento da operarsi, all'atto della prima somministrazione, sull'importo originario dei mutui assistiti dalla garanzia;

b) da lire cinquanta milioni annui, che gli Istituti dovranno versare, secondo le quote stabilite con decreto del Ministro per il tesoro, in relazione al complessivo importo delle operazioni di mutuo assistite da garanzia in ciascun esercizio;

c) dall'importo degli interessi maturati sulle somme affluite ad apposito conto corrente fruttifero, intestato alla gestione distinta del fondo interbancario di garanzia.

La gestione distinta e' amministrata dal Comitato di cui all'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454, integrato da un rappresentante della Cassa. Per quanto non disposto dal presente articolo, l'amministrazione della gestione stessa e' regolata dalle norme della citata legge 2 giugno 1961, n. 454.

Art. 11.

Contributi e mutui a tasso agevolato per la costruzione di impianti per la conservazione, trasformazioni e commercializzazione, dei prodotti agricoli e dei prodotti ittici.

Le disposizioni previste dal primi cinque comuni dell'articolo

precedente si applicano anche per la concessione dei contributi e dei mutui a tasso agevolato alla iniziative per la costruzione di impianti e attrezzatura per la conservazione, la trasformazione, la distribuzione dei prodotti agricoli e dei prodotti ittici promosse da cooperative, da consorzi di cooperative di produttori e di pescatori o da enti di sviluppo anche in associazione con imprese industriali, commerciali e societa' finanziarie, sempre che la prevalenza dei capitali sociali sia determinata dal complessivo apporto delle cooperative di produttori, dei consorzi di cooperative, degli enti di sviluppo e della societa' finanziaria di cui all'articolo 9 della presente legge.

Previa autorizzazione del Comitato di cui al terzo comma

dell'articolo 1, gli impianti per la distribuzione dei prodotti agricoli ed ittici di cui al primo comma possono essere ubicati anche fuori dei territori meridionali purché gli impianti siano riservati esclusivamente ai prodotti ittici ed agricoli provenienti dal Mezzogiorno ed essi impianti risultino collegati con i produttori, singoli o associati, meridionali.

In caso di assenza di adeguate iniziative, o quando l'impianto

abbia rilevante interesse per la valorizzazione del comprensorio, la Cassa e' autorizzata ad assumere a proprio carico le spese per la costruzione dell'impianto medesimo, affidandone la gestione ad enti pubblici, cooperative e loro consorzi, anche in associazione con imprese commerciali ed industriali che esercitino la loro attivita' nei territori meridionali.

Gli enti gestori di cui al precedente comma hanno la facolta' di

acquisire la proprieta' dell'impianto versando alla Cassa il corrispettivo del costo, anche in forma di ammortamento pluriennale, dedotto l'ammontare del contributo concedibile a norma del presente articolo.

Nell'ambito delle direttive del piano di coordinamento, il Ministro

per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno puo' autorizzare la Cassa a concorrere finanziariamente - mediante anticipazioni di capitali agli enti cooperativistici e societa' previsti dal primo comma e alle imprese industriali - alla realizzazione di iniziative organicamente coordinate e dirette ad agevolare, attraverso la trasformazione, la conservazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e dei prodotti ittici, il collocamento dei prodotti stessi sui mercati di consumo nazionali ed esteri.

SEZIONE II AGEVOLAZIONI PER LE INIZIATIVE INDUSTRIALI, L'ARTIGIANATO E LA PESCA

Art. 12.

Finanziamenti a tasso agevolato e contributi alle iniziative industriali

Alla concessione dei finanziamenti a medio termine per la

costruzione di nuovi impianti industriali-, il rinnovo, la conversione e l'ampliamento di impianti esistenti, provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, l'I.S.V.E.I.MER., l'I.R.F.I.S., il C.I.S. e gli altri Istituti ed aziende di credito abilitati ad esercitare il credito a medio termine.

Nelle spese ammissibili al finanziamento, possono essere comprese, nel limite del 40 per cento del totale, quelle occorrenti alla formazione di scorte adeguate alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e dell'attività dell'impresa.

Il tasso agevolato annuo di interesse comprensivo di ogni onere accessorio e spese, è determinato, in attuazione delle direttive del piano di coordinamento, con decreto del Ministro per il tesoro,

sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Per consentire l'applicazione del tasso nella misura fissata, la

Cassa è autorizzata a concedere agli istituti di credito di cui al primo comma, nei limiti e con le modalità determinate con decreto del Ministro per il tesoro, di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e con il Ministro per l'industria e commercio, un concorso sugli interessi relativi alle obbligazioni emesse per il finanziamento di iniziative industriali nei territori meridionali oppure, limitatamente agli istituti anzidetti aventi sede fuori dei territori meridionali, un concorso sugli interessi relativi a singole operazioni di finanziamento effettuate con fondi propri.

Per la costruzione di nuovi impianti industriali e l'ampliamento di

quelli esistenti sono concessi alle imprese contributi nella misura massima del 20 per cento della spesa per opere murarie, ivi compresi gli allacciamenti, per i macchinari e per le attrezzature.

Il contributo è elevabile fino al 30 per cento per la parte di

spesa relativa ai macchinari e alle attrezzature costruite da industrie ubicate nei territori meridionali.

Alla concessione dei contributi provvede la Cassa, sulla base delle

scelte prioritarie effettuate dal piano di coordinamento, sia per quanto riguarda i settori di intervento che le localizzazioni e le dimensioni delle singole iniziative, con particolare riguardo:

- a) allo sviluppo delle piccole e medie imprese industriali;
- b) alla formazione e al potenziamento dell'industria di base e di trasformazione, con priorità per l'impiego delle risorse locali.

Il contributo è erogato, entro sei mesi dall'entrata in funzione

del nuovo stabilimento o, quando si tratti di aziende esistenti, dalla ultimazione dei lavori di ampliamento, in base alla documentazione delle spese sostenute e alle risultanze dei controlli eseguiti a cura della Cassa.

L'ammissibilita' alle agevolazioni di cui al presente articolo e'

subordinata al preventivo accertamento della conformita' dei singoli progetti ai criteri fissati dal piano di coordinamento. All'accertamento provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito, limitatamente alla concessione dei finanziamenti, il Ministro per l'industria e commercio.

L'accertamento non sostituisce ne' vincola la valutazione

tecnico-finanziaria di competenza degli istituti di credito, ai quali spetta altresì di assicurare, per la durata del mutuo, che l'impiego dei mezzi da essi erogati sia conforme ai programmi i finanziati.

All'articolo 15 della legge 29 settembre 1962, n. 1462, e' aggiunto

il seguente comma:

"La Cassa puo' essere, altresì, autorizzata, sulla base delle

direttive fissate dal piano di coordinamento, a concorrere finanziariamente mediante anticipazioni di capitale all'attuazione degli interventi di cui al comma precedente".

((L'onere derivante alla Cassa del Mezzogiorno dalla concessione

del concorso sugli interessi, previsto dal precedente quarto comma, sara' imputato per le prime cinque annualita' sull'apporto complessivo autorizzato dal successivo articolo 23 a favore della Cassa medesima per il quinquennio 1965-1969.

Le annualita' successive al 1969 e fino al 1980, per un importo non

superiore a lire 260 miliardi, saranno iscritte nel bilancio dello Stato in conto dei fondi che saranno stanziati, ai sensi dell'articolo 2 della presente legge, per assicurare lo svolgimento dell'attivita' della Cassa fino al 31 dicembre 1980.

Tale somma verra' iscritta nello stato di previsione della spesa

del Ministero del tesoro per un importo non superiore a 22.000 milioni nell'esercizio 1970, a 24.500 milioni per ciascuno degli esercizi dal 1971 al 1978, a 22.500 milioni nell'esercizio 1979 e a 19.500 milioni nell'esercizio 1980)).

Art. 13.

Proroga e modifiche delle agevolazioni fiscali

Le agevolazioni fiscali previste dalle vigenti disposizioni in

materia di industrializzazione dei territori meridionali, indicati all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni ivi compresa la riduzione alla meta' delle aliquote di imposta per l'energia elettrica di cui all'articolo 3 del decreto-

legge 6 ottobre 1918, n. 1199, convertito nella legge 3 dicembre 1945, n. 1387, sono prorogate, sino al 31 dicembre 1980, con le modificazioni e le integrazioni di seguito indicate:

a) il termine per la presentazione del certificato prescritto

dall'articolo 35 della legge 29 luglio 1957, n. 634, 6 elevato a 180 giorni;

b) per i nuovi complessi aziendali, la esenzione dall'imposta di

ricchezza mobile sui redditi industriali, di cui all'articolo 29 della legge 29 luglio 1957, n. 634, decorre dal primo esercizio di produzione del reddito dei rispettivi impianti. L'esenzione si applica anche alla parte di reddito afferente all'attività commerciale;

c) la riduzione della tassa di registro e ipotecaria nella misura

fissa di lire 2.000 contemplata dagli articoli 29 e 37, primo comma, della legge 29 luglio 1957, n. 634, spetta, in caso di successivi trasferimenti dell'immobile, esclusivamente all'acquirente che realizza l'iniziativa industriale;

d) la registrazione a tassa fissa per gli atti costitutivi di

società industriali, di cui all'articolo 36 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e' concessa anche per gli atti di normalizzazione delle società irregolari e di fatto, purché stipulati entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge e purché l'esistenza e l'attività delle società nei territori indicati dall'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, siano comprovate nei modi richiesti dall'articolo 42 della legge 11 gennaio 1951, numero 25;

e) a decorrere dal 1 gennaio 1966 sono abolite le esenzioni dai

dazi doganali e la esenzione dalla relativa imposta di conguaglio di cui all'articolo 29 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e all'articolo 14 della legge 29 settembre 1962, n. 1462. L'articolo 33 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e' abrogato;

f) i combustibili e le altre fonti energetiche, occorrenti al

funzionamento di impianti di desalinizzazione delle acque per uso collettivo ed industriale, realizzati ai sensi della presente legge, sono equiparati, agli effetti fiscali, a quelli impiegati per la produzione di energia elettrica.

Le modalità per l'applicazione delle agevolazioni previste dal

presente articolo e dall'articolo 5 della legge 29 settembre 1962, n.

1462, sono fissate dal Ministro per le finanze d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Art. 14.

Esenzione dall'imposta sulle società'

Le società' che si costituiscono con sede nei territori indicati

all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 640; e successive modificazioni e integrazioni, per la realizzazione di nuove iniziative produttive nei territori stessi sono esenti, per dieci anni dalla loro costituzione, dall'imposta sulle società di cui al titolo VII del testo unico 29 gennaio 1958, n. 645.

Per le società già costituite o aventi sede nei predetti

territori e aventi le finalità indicate nel precedente comma, l'esenzione si applica per i soli anni del decennio dalla costituzione successivi al 31 dicembre dell'anno di entrata in vigore della presente legge.

Art. 15.

Riduzioni tariffarie dei trasporti ferroviari e marittimi

Le tariffe ferroviarie di cui al secondo comma dell'articolo 7 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1598, ratificato dalla legge 29 dicembre 1948, n. 1482, si applicano anche al trasporto dei materiali e dei macchinari occorrenti all'ammodernamento delle aziende. Analoga agevolazione si applica al trasporto delle materie prime e dei semilavorati necessari ai cicli di lavorazione e trasformazione industriale, nonché al trasporto, fuori dei territori meridionali, dei prodotti finiti delle aziende industriali ubicate negli anzidetti territori.

Le tariffe ferroviarie, di cui al primo comma, si applicano anche ai prodotti agricoli e ittici.

Analoghe agevolazioni sono concesse per i trasporti effettuati dalla marina convenzionata o non, ivi compresi i traghetti per mezzi gommati.

La misura e le modalità di concessione delle tariffe di favore sono stabilite, nel termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile ovvero del Ministro per la marina mercantile, di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e con il Ministro per il tesoro, avuto riguardo all'esigenza di graduare il beneficio in rapporto alla diversa dislocazione delle aziende nei territori meridionali.

Il mancato introito derivante all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato o alla marina convenzionata o non, dall'applicazione delle tariffe di favore, viene rimborsato dalla Cassa per il Mezzogiorno sulla base di apposite convenzioni.

Art. 16.

Riserva del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle Amministrazioni pubbliche

Ferme restando le disposizioni della legge 6 ottobre 1950, n. 835,

e fatte salve le disposizioni piu' favorevoli contenute nelle leggi vigenti, la percentuale di forniture e lavorazioni stabilite dalla citata legge n. 835, viene elevata al 30 per cento a favore delle imprese industriali ed artigiane ubicate nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni.

La medesima percentuale si applica, altresì, a tutti i territori

indicati nell'articolo 1 della legge 6 ottobre 1950, n. 835 e successive modifiche ed aggiunte.

Alla osservanza, di tale percentuale sono tenute le Amministrazioni

dello Stato, le aziende autonome, nonché gli enti pubblici indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con il Ministro per l'industria e commercio.

Le amministrazioni e gli enti indicati presentano annualmente al

Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ed al Ministro per l'industria e commercio una relazione contenente i dati relativi alle forniture e lavorazioni complessivamente assegnate, specificando la quota riservata alle imprese industriali e artigiane ubicate nei territori di cui al primo comma.

Le modalità per l'applicazione delle disposizioni di cui al

presente articolo sono fissate con il regolamento di esecuzione, emanato su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con il Ministro per l'industria e commercio, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.(2a) ((4))

AGGIORNAMENTO (2a)

La L. 6 agosto 1967, n. 688 ha disposto (con l'art. 7, comma 2) che

"A modifica di quanto disposto dall'articolo 16 della legge 26 giugno 1965, n. 717, una quota delle forniture e delle lavorazioni occorrenti per le costruzioni e le opere di cui all'articolo 1, per un importo di almeno 60 miliardi, è riservata, sulla base dei prezzi risultanti dalle gare e trattative a carattere nazionale, agli stabilimenti industriali dell'Italia meridionale e insulare che sono obbligati ad acquistare dalle industrie delle stesse regioni i macchinari, gli accessori, i semilavorati ed i finimenti loro occorrenti per l'espletamento delle commesse acquisite."

AGGIORNAMENTO (4)

La L. 28 marzo 1968, n. 374 ha disposto (con l'art. 7, comma 2) che

"A modifica di quanto disposto dall'art. 16 della legge 26 giugno 1965, n. 717, una quota delle forniture e delle lavorazioni occorrenti per le costruzioni e le opere di cui all'art. 1, per un importo di almeno 40 miliardi, è riservata, sulla base dei prezzi risultanti dalle gare e trattative a carattere nazionale, agli stabilimenti industriali dell'Italia meridionale e insulare che sono obbligati ad acquistare dalle industrie delle stesse regioni i macchinari, gli accessori, i semilavorati ed i finimenti loro

occorrenti per l'espletamento delle commesse acquisite."

Art. 17.

Contributi per l'artigianato e la pesca

Per il primo quinquennio di applicazione della presente legge, la.

Cassa concede, con i limiti e le modalita' stabiliti dal piano di coordinamento, agli imprenditori artigiani operanti nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni, tramite le Commissioni provinciali dell'artigianato, di cui all'articolo 12 della legge 25 luglio 1956, n. 860, che si avvarranno dell'assistenza tecnica dell'E.N.A.P.I., i contributi di cui all'articolo 11 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e all'articolo 2 della legge 18 luglio 1959, n. 555.

La Cassa inoltre, concede, per il primo quinquennio di applicazione

della presente legge, con i limiti e le modalita' stabilite dal piano, ai pescatori singoli ed associati operanti nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, i contributi di cui all'articolo 5 della legge 29 luglio 1957, n. 634. ((3))

AGGIORNAMENTO (3)

La L. 31 ottobre 1967, n. 1083 ha disposto (con l'art. 1, comma 1)

che "I contributi previsti dall'articolo 17 - secondo comma - della legge 26 giugno 1965, n. 717, si intendono concedibili alle cooperative di pescatori e ai loro consorzi, ed alle imprese di

pesca, individuali e collettive."

SEZIONE III

AGEVOLAZIONI NEI COMPENSORI DI SVILUPPO TURISTICO

Art. 18.

Mutui a tasso agevolato e contributi

Per la costruzione, l'ampliamento e l'adattamento di immobili ad

uso di alberghi, di pensioni e di locande, nonche' di autostelli, di ostelli per la gioventu', di rifugi alpini, di campeggi, di villaggi turistici a tipo alberghiero, di impianti termali, di case per ferie, e per le relative attrezzature - previo accertamento della rispondenza dei progetti alle norme della legislazione vigenti sono concessi, alle imprese operanti nel settore turistico-alberghiero e agli enti locali interessati allo sviluppo delle attivita' turistiche, mutui a tasso agevolato. Alla concessione provvedono gli istituti abilitati all'esercizio del credito alberghiero e turistico, all'uopo designati con decreto del Ministro per il tesoro.

Il tasso annuo d'interesse e' determinato, in attuazione delle direttive del piano di coordinamento, con decreto del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Per consentire l'applicazione del tasso nella misura fissata, la

Cassa e' autorizzata a concedere agli istituti di credito di cui al primo comma, nei limiti e con le modalita' determinate con decreto del Ministro per il tesoro, di concerto con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e con il Ministro per il turismo e lo spettacolo, un contributo sulle singole operazioni di mutuo, oppure a fornire agli istituti medesimi anticipazioni regolate da apposite convenzioni.

Previo accertamento delle capacita' tecnico-organizzative

dell'imprenditore e della sua impossibilita' di offrire le ulteriori garanzie richieste dall'Istituto di credito la Cassa puo' somministrare all'istituto medesimo la somma necessaria ad elevare il mutuo lino alla concorrenza del 70 per cento delle spese ammesse al finanziamento, assumendo a proprio carico il rischio dell'operazione integrativa. I rapporti tra la Cassa e l'istituto di credito derivanti dall'applicazione della presente norma, sono regolati da apposite convenzioni.

I mutui a tasso agevolato sono concessi anche per la realizzazione

di opere, impianti e servizi, complementari all'attivita' turistica e, comunque, idonei a favorire lo sviluppo turistico.

La Cassa e' autorizzata a concedere per le iniziative indicate al

primo comma un contributo nella misura massima del 15 per cento della spesa riconosciuta ammissibile.

Il contributo e' erogato, entro sei mesi dall'entrata in funzione

dell'impianto o servizio, in base alla documentazione delle spese sostenute e alle risultanze dei controlli effettuati a cura della Cassa.

Le agevolazioni di cui al presente articolo sono concesse dalla

Cassa, sentiti gli Enti provinciali del turismo competenti per territorio.

CAPO IV

Interventi per il progresso tecnico e lo sviluppo civile

Art. 19.

Assistenza tecnica alle imprese e all'organizzazione amministrativa locale

Per l'espansione e l'ammodernamento delle strutture produttive,

sono predisposti servizi di assistenza tecnica a favore delle imprese operanti nei vari settori economici, ivi comprese le cooperative.

Per l'adeguamento della organizzazione amministrativa locale ai

compiti derivanti dall'attuazione del piano di coordinamento, sono predisposti servizi di assistenza tecnica, da espletarsi mediante programmi concordati con le amministrazioni interessate.

A tali servizi provvede l'Istituto di assistenza allo sviluppo del

Mezzogiorno, promosso e finanziato dalla Cassa ai sensi dell'articolo 1 della legge 18 luglio 1959, n. 555, sulla base di programmi esecutivi, predisposti in attuazione del piano, approvati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

All'assistenza tecnica alle imprese agricole, la Cassa provvede

avvalendosi degli organi statali e degli enti aventi competenza in materia.

Art. 20.

Aggiornamento dei quadri direttivi e addestramento della mano d'opera Attivita' sociali ed educative

Per l'aggiornamento ed il perfezionamento dei quadri direttivi ed

intermedi necessari alle imprese operanti nei vari settori produttivi, ivi comprese le cooperative, e dei quadri delle Amministrazioni pubbliche piu' direttamente impegnate nell'attuazione del piano di coordinamento, in funzione delle particolari esigenze delle trasformazioni economiche e sociali, sono predisposte idonee iniziative.

Per favorire il progresso civile delle popolazioni meridionali sono

promosse e finanziate attivita' a carattere sociale ed educativo. Tali attivita' possono essere rivolte anche ad assistere, nelle zone di nuovo insediamento, gli emigrati provenienti dai territori meridionali.

All'espletamento di tali compiti provvede la Cassa tramite il

Centro di formazione e di studi, proinosso e finanziato ai sensi dell'articolo 1 della legge 18 luglio 1959, n. 555, sulla base di programmi esecutivi, predisposti in attuazione del piano, approvati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Per le stesse finalita', la Cassa puo' essere autorizzati dal

Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ad utilizzare anche enti ed istituti specializzati gia operanti nel settore.

La Cassa predispone altresì, nell'ambito del territorio di sua

competenza, servizi di formazione ed addestramento della manodopera specializzata in relazione alle esigenze delle imprese nei vari settori produttivi, anche sotto forma di addestramento professionale nelle botteghe artigiane, valendosi anche degli enti di addestramento riconosciuti a carattere nazionale. I programmi esecutivi dei corsi di formazione ed addestramento professionale sono approvati di concerto con i Ministri della pubblica istruzione e del lavoro e della previdenza sociale. Gli anzidetti programmi

sono finanziati, per quanto attiene alle spese di gestione, anche con il contributo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per il tramite del Fondo di addestramento professionale dei lavoratori, di cui all'articolo 62 della legge 29 aprile 1949, n. 264.

Art. 21.

Programmi di ricerca scientifica applicata

Al fine di agevolare l'applicazione delle moderne tecnologie nelle strutture produttive, il Comitato interministeriale di cui al terzo comma dell'articolo 1, predispone un programma di potenziamento della ricerca scientifica.

I programmi sono realizzati mediante progetti, formulati con la

particolare collaborazione degli Istituti universitari meridionali; l'onere finanziario è assunto in tutto o in parte dalla Cassa che ne affida l'esecuzione ad enti e istituti specializzati e ad imprese riconosciute idonee. All'affidamento la Cassa provvede mediante convenzione, la cui stipulazione è subordinata al conforme parere del Ministro incaricato della ricerca scientifica e tecnologica e, nei limiti delle rispettive competenze, dei Ministri per l'industria e commercio per l'agricoltura e foreste e per la pubblica istruzione. La Cassa esercita il controllo nella esecuzione dei progetti e si riserva, in rapporto all'onere assunto, i diritti di utilizzazione e di diffusione dei risultati delle ricerche eseguite.

Le agevolazioni di cui all'articolo 12 della presente legge possono

essere concesse anche agli istituti universitari meridionali e ai centri di ricerca scientifica e applicata che abbiano sede nei territori indicati nel articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni e rispondano a finalità di sviluppo delle attività produttive del Mezzogiorno.

CAPO V

Disposizioni relative alla Cassa

Art. 22.

Norme sul bilancio della Cassa, sulla relazione al Parlamento e sul Consiglio di amministrazione

L'amministrazione della Cassa è regolata per esercizi finanziari

coincidenti con quelli dello Stato.

Il bilancio della Cassa, corredato delle relazioni del Consiglio di

amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti, è sottoposto, entro il quarto mese successivo alla scadenza dell'esercizio, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che lo approva con proprio decreto emanato di concerto con il Ministro per il tesoro.

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzo giorno

presenta annualmente al Parlamento il bilancio della Cassa e, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della relazione di cui all'articolo 4 della legge 1 marzo 1961, n. 62, una relazione sulla attuazione del piano di coordinamento per l'anno precedente ed una relazione previsionale programmatica per l'anno successivo. Su di esse lo stesso Ministro riferisce al Parlamento.

Il primo bilancio della Cassa dopo l'entrata in vigore della

presente legge avra' durata semestrale, dal 1 luglio al 31 dicembre 1965.

Il Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, da

nominarsi con le modalita' indicate alla lettera c) del precedente articolo 3, dura in carica 5 anni. Il primo Consiglio, nominato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, scade il 31 dicembre 1969.

Art. 23.

Finanziamento degli interventi

Per l'attuazione degli interventi di sua competenza, previsti per

il primo quinquennio 1965-1969, in aggiunta ai fondi messi a disposizione, nell'ammontare di 60 miliardi, con l'articolo 2 della legge 6 luglio 1961: , n. 608, e' autorizzato a favore della Cassa per il Mezzogiorno un ulteriore apporto di lire 1.610 miliardi, comprensivo della quota destinata alle spese necessarie per la predisposizione dei piani di coordinamento, da determinarsi con decreto del Ministro per il tesoro, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Detta somma di miliardi 1.640 sara' inserita per miliardi 1.310

nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro in ragione di 70 miliardi nell'esercizio 1965, di 210 miliardi nell'esercizio 1967, di 250 miliardi nell'esercizio 1967, di 290 miliardi nell'esercizio 1968, di 330 miliardi nell'esercizio 1969, di 100 miliardi nell'esercizio 1970 e di 90 miliardi nell'esercizio 1971.

All'onere di miliardi 70 derivante dall'applicazione del precedente

comma relativo all'esercizio 1965 si fara' fronte mediante corrispondente riduzione del fondo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo, riguardante provvedimenti legislativi in corso. Il Ministro per il tesoro e' autorizzato a provvedere con propri decreti alle occorrenti variazioni di bilancio.

Per il rimanente importo di 300 miliardi il Ministro per il tesoro

e' autorizzato a contrarre con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, dal 1966 al 1970, mutui fino alla concorrenza di un ricavo netto di lire 50 miliardi annui per gli esercizi dal 1966 al 1969 e di lire 100 miliardi per l'esercizio 1970.

Il netto ricavo di cui sopra sara' portato in ciascun esercizio ad

incremento degli stanziamenti di cui al precedente comma.

I mutui di cui al precedente quarto comma, da ammortizzarsi in un periodo non superiore a venti anni, saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalita' che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministro per il tesoro ed il Consorzio di credito per le opere pubbliche e da approvarsi con decreti del Ministro medesimo.

Il servizio dei mutui sara' assunto dal Ministero del tesoro. Le rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione della spesa del Ministero nel tesoro e specificatamente vincolate a favore del Consorzio di credito per le opere pubbliche.

Il Ministro per il tesoro e' autorizzato a provvedere, con propri decreti, negli esercizi dal 1966 al 1970, alle variazioni di bilancio conseguenti ai mutui previsti dal presente articolo.

Art. 24.

Disposizioni di carattere finanziario

Le disponibilita' della Cassa sono tenute in conto fruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato. Il relativo tasso d'interesse e' stabilito con decreto del Ministro per il tesoro sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Nel limite di importo stabilito dal Ministro per il tesoro d'intesa con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, potranno essere prelevate dal suddetto conto e depositate presso aziende ed istituti di credito le somme necessarie per le esigenze ricorrenti della Cassa medesima.

Le somme che affluiscono alla Cassa per il pagamento degli interessi sui finanziamenti di cui alla lettera a) dell'articolo 11 della legge 10 agosto 1950, n. 646, non concorrono a formare la dotazione di cui, all'articolo 10 della citata legge n. 614 e sono destinate alle operazioni di credito, previste dalla presente legge, a favore di attivita' agricole e turistico-alberghiere.

La garanzia di cambio e gli oneri derivanti alla Cassa in dipendenza dei prestiti esteri di cui all'articolo 16 della legge 10 agosto 1959, n. 646 e successive modificazioni ed integrazioni fanno carico al Tesoro dello Stato, il quale ne rivarra' la Cassa medesima mediante la corresponsione di una somma, da stabilirsi con apposita convenzione, soggetta a revisione di triennio in triennio.

All'elencazione contenuta nell'articolo 151 del decreto del

Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958 n. 615, e' apposta la seguente integrazione:
"1) la Cassa per il Mezzogiorno".

Alla maggiore spesa derivante dall'applicazione dell'articolo 4

della, presente legge, valutata per l'esercizio 1965 in lire 220 milioni, si fara' fronte mediante riduzione di pari importo dello stanziamento iscritto al capitolo n. 5381 dallo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1965.

Il Ministro per il tesoro e' autorizzato ad apportare con propri

decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

CAPO VI

Disposizioni finali e transitorie

Art. 25.

Delega per l'emanazione di un testo unico

Il Governo della Repubblica, sentita una Commissione parlamentare

composta di 10 senatori e di 10 deputati in rappresentanza proporzionale dei vari gruppi parlamentari, e' autorizzato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, un testo unico di tutte le disposizioni di legge finora emanate per la disciplina degli interventi nei territori indicati all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, numero 616, e successive modificazioni ed integrazioni, apportando le modifiche necessarie per il coordinamento delle norme vigenti e per la loro armonizzazione con le disposizioni in materia di ordinamento regionale, programmazione e urbanistica.

Art. 26.

Osservanza delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi

L'articolo 43 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e' sostituito dal

seguinte:

"Nei provvedimenti di concessione dei benefici previsti dalla

presente legge e nei capitolati di appalto deve essere inserita clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o l'appaltatore di applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.

Tale obbligo deve essere osservato sia nella fase di costruzione

dell'impianto che in quella del suo esercizio, per tutto il tempo in cui l'imprenditore beneficia delle agevolazioni finanziarie e creditizie previste dalla presente legge.

Le infrazioni al suddetto obbligo e alle leggi sul lavoro,

accertate dall'Ispettorato del lavoro, ai sensi del decreto di Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, sono comunicate immediatamente al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che indicherà alla Cassa le opportune misure da adottare, fino alla revoca dei benefici stessi".

Le norme di cui al presente articolo si applicano anche ai beneficiari delle agevolazioni finanziarie e creditizie di cui ai precedenti articoli 9, 10 e 11.

Art. 27.

Completamento del piano quindicennale

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno,

nell'ambito delle direttive del piano di coordinamento, può autorizzare la Cassa a completare l'attuazione del piano quindicennale di cui all'articolo 1 della legge 10 agosto 1950, n. 616 e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle opere ritenute necessarie al conseguimento degli obiettivi di sviluppo dei territori meridionali, anche mediante il potenziamento dei servizi civili.

Art. 28.

Coordinamento della legislazione in favore dei territori meridionali e decorrenza dei benefici

La presente legge si applica sempreché la materia non sia disciplinata da disposizioni legislative poste in essere dalle Regioni a norma degli statuti approvati con leggi costituzionali ed in conformità ai principi generali dell'ordinamento statale ed al prevalente interesse economico nazionale.

Restano ferme le disposizioni della vigente legislazione in favore dei territori meridionali, ivi comprese quelle riferite a singole regioni o a particolari territori.

L'importo dei progetti che, a norma dell'articolo 4 della legge 10 agosto 1950, n. 646, richiedono il parere preventivo della speciale delegazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, è elevato a 300 milioni.

Le agevolazioni di cui ai precedenti articoli 10, 11 e 18 sono concedibili anche per le opere iniziate prima dell'entrata in vigore della presente legge, purché l'inizio non sia anteriore al 28 gennaio 1965, data di presentazione al Parlamento della legge medesima.

Le agevolazioni di cui al precedente articolo 12 sono concedibili

anche agli impianti industriali in corso di realizzazione, purché la loro entrata in funzione non sia anteriore ai 28 gennaio 1965.

La legge 14 agosto 1960, n. 836, è applicabile agli idrocarburi estratti in tutti i territori meridionali per la parte utilizzata dagli impianti industriali ubicati nelle province in cui avviene la coltivazione.

Art. 29.

Disposizioni speciali per la Sicilia e la Sardegna

I programmi esecutivi della Cassa per la parte concernente le opere relative alla Sicilia e alla Sardegna sono predisposti e approvati d'intesa con le Amministrazioni delle rispettive Regioni. A tal fine la Cassa istituisce nei capoluoghi regionali appositi uffici.

I provvedimenti previsti dall'ottavo comma dell'articolo 1 sono adottati, secondo le proprie competenze a norma dei rispettivi statuti, dalle predette Amministrazioni regionali, a cui sono demandate le conseguenti funzioni esecutive ed amministrative.

Per le Regioni a statuto speciale le proposte di cui all'articolo 1 sono presentate previa consultazione delle organizzazioni sindacali.

Le opere comprese nel piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, di cui alla legge 11 giugno 1962, n. 588, e nei programmi esecutivi approvati dal Comitato dei Ministri ai sensi di tale legge, sono dichiarate di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti a tutti gli effetti di legge.

Art. 30.

Disposizioni speciali per il settore turistico

Ai fini della delimitazione dei comprensori di sviluppo turistico effettuata dal piano di coordinamento, le proposte sono formulate da una apposita Commissione nominata con decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con il Ministro per il turismo e lo spettacolo.

La Commissione è formulata da rappresentanti del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e del Ministero del turismo e lo spettacolo, nonché da rappresentanti delle Regioni a statuto speciale.

Quando trattasi di materia attinente al turismo, la Cassa, ai fini

della realizzazione degli interventi previsti dalla presente legge, provvede sentito il parere dell'Ente provinciale per il turismo competente per territorio.

Restano ferme le competenze della Cassa già previste dall'articolo

10 della legge 29 luglio 1957, n. 634.

Art. 31.

Disposizioni per i consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale

La Cassa può essere autorizzata dal Ministro per gli Interventi

straordinari nel Mezzogiorno a concorrere nelle spese per l'organizzazione e l'attività dei consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, sulla base di preventivi finanziari deliberati annualmente dai consorzi medesimi.

I piani di coordinamento indicano le opere che dovranno essere

realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno e quelle la cui esecuzione può essere affidata ai consorzi. I consorzi esercitano attività di promozione e di assistenza alle iniziative industriali e provvedono alla gestione e manutenzione delle opere infrastrutturali.

Al fine dell'applicazione della presente legge e dell'articolo 21

della legge 29 luglio 1957, n. 634 e successive integrazioni, le opere relative ai porti rientrano nella competenza dei Consorzi.

L'ultimo comma dell'articolo 2 della legge 29 settembre 1962, n.

1462, come risulta modificato dalla legge 6 luglio 1964, n. 608, è sostituito dal seguente:

"L'indennità di espropriazione sarà determinata ai sensi della

legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni e integrazioni.

In ogni caso, nella determinazione dell'indennità, non si dovrà

tener conto dei miglioramenti e delle spese effettuate dopo la costituzione del Consorzio ai sensi dell'articolo 8 della legge 18 luglio 1959, n. 555".

Art. 32.

Disposizioni per la progettazione direzione e collaudo delle opere

Per la progettazione, la direzione e il collaudo delle opere

previste dalla presente legge, la Cassa per il Mezzogiorno e gli enti pubblici concessionari potranno anche avvalersi dell'opera di professionisti non appartenenti alla pubblica Amministrazione, purché iscritti in apposito albo istituito presso la Cassa per il Mezzogiorno.

Art. 33.

Personale della Cassa

Il personale della Cassa e' comandato dalle Amministrazioni dello Stato e da enti pubblici o assunto con contratto a tempo indeterminato.

Le disposizioni relative all'ordinamento del personale sono adottate dal Consiglio di amministrazione della Cassa, previa consultazione con le organizzazioni sindacali di categoria, ed approvate con decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Art. 34.

Norme concernenti le Sezioni di credito industriale

Le disposizioni relative alle Sezioni di credito Industriale del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia della Banca Nazionale del Lavoro, previste dagli articoli 25 e 21 della legge 29 luglio 1957, n. 634 e successive modificazioni ed integrazioni, ivi compreso il termine indicato nell'articolo 28 della citata legge numero 634, sono prorogate fino al 31 dicembre 1980.

Il limite di 50 milioni di cui alla lettera d) dell'articolo 25 della legge 29 luglio 1957, n. 634, e' elevato a 250 milioni. Tale limite si intende esteso anche alle operazioni che, ai sensi dell'articolo 12 della legge 25 luglio 1961, n. 649, fruiscono del contributo in conto interessi previsto dall'articolo 4 della legge 30 luglio 1959, n. 623 e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 35.

Entrata in vigore della legge

Le disposizioni legislative vigenti sull'attivita' della Cassa' per il Mezzogiorno incompatibili con la presente legge cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore della presente legge che avverra' lo stesso giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sara' inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare.

Data a Roma, addi' 26 giugno 1965

SARAGAT

MORO - NENNI - PICCIONI

- PASTORE - PRETI -

EINAUDI - SCAGLIA -

- FANFANI - TAVIANI -

REALE - PIERACCINI -

TREMELLONI- COLOMBO

- ANDREOTTI - GUI -

MANCINI - FERRARI AG

GRADI JERVOLINO -

- Russo - LAMI STAR

NUTI - DELLE FAVE -

MATTARELLA - SPAGNOLLI

- BO - MARIOTTI - CO

RONA

Visto, il Guardasigilli: REALE

LEGGE 6 ottobre 1971, n. 853

Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno
approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

(Competenza del CIPE in materia di interventi straordinari nei territori meridionali.
Suppressione del Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno).

Lo sviluppo delle Regioni meridionali costituisce obiettivo
fondamentale del programma economico nazionale.

Per Regioni meridionali si intendono i territori di cui

all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523.

Al fine di garantire la partecipazione delle regioni meridionali

alla determinazione degli interventi previsti dalla presente legge e' costituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, un Comitato composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni meridionali o da assessori incaricati, che formula proposte ed esprime pareri su tutte le questioni che il Ministro, ai sensi della presente legge, deve sottoporre al CIPE.((4))

Il CIPE approva le eventuali modificazioni ed aggiornamenti del

piano straordinario per la rinascita della Sardegna con la stessa procedura prevista dall'articolo 257 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.

I fondi di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 437, riguardanti

provvedimenti straordinari per la Calabria, sono devoluti alla Regione Calabria e saranno da essa programmati e gestiti secondo le finalità fissate nell'articolo 2 di detta legge e nei modi e nei termini previsti dallo statuto della Regione. Il Comitato tecnico di coordinamento di cui all'articolo 5 della stessa legge è soppresso. La Cassa per il Mezzogiorno svolgerà le funzioni di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 437, fino all'espletamento dei programmi già approvati e regolarmente finanziati alla data del 30 giugno 1971.

Il Comitato dei Ministri per gli interventi straordinari nel

Mezzogiorno di cui all'articolo 5 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è soppresso e le sue attribuzioni sono trasferite al CIPE.

Le attribuzioni del soppresso Comitato nonché quelle del Ministro

per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, relative a leggi speciali riguardanti singole Regioni e specifici territori, sono trasferite alle rispettive Regioni.

I poteri di direttiva e di vigilanza nei confronti della Cassa per

il Mezzogiorno e degli enti ad essa collegati, sono esercitati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, alle cui dipendenze resta la Segreteria di cui all'articolo 7 del citato testo unico.

Il Ministro comunica periodicamente al CIPE lo stato di attuazione

dei programmi di cui alla presente legge.

I piani pluriennali di coordinamento previsti dallo articolo 2 del

testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, sono soppressi. Il CIPE emana direttive per gli interventi già oggetto dei menzionati piani pluriennali di coordinamento, la cui realizzazione resta disciplinata dalle norme del citato testo unico in quanto non in contrasto con le norme della presente legge.

AGGIORNAMENTO (4)

La L. 2 maggio 1976, n. 183 ha disposto (con l'art. 3, comma 3) che

"Il comitato di cui al terzo comma dell'articolo 1 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, è soppresso".

Art. 2.

((ARTICOLO SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183))

Art. 3.

((ARTICOLO SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183))

Art. 4.

(Attribuzioni alle Regioni di compiti di intervento straordinario)

Gli interventi straordinari già affidati alla Cassa per il

Mezzogiorno a norma del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, relativi alle materie di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione, sono realizzati dalle Regioni a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti, emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Nell'attuazione dei predetti interventi le Regioni si attengono alle norme della presente legge, agli indirizzi del programma economico nazionale e dei piani regionali, nonché alle direttive del CIPE.

Per le Regioni della Sicilia e della Sardegna, per le materie di rispettiva competenza, si provvede, ove occorra, secondo le vigenti disposizioni di legge.

Per l'attuazione dei compiti loro affidati le Regioni eseguono le rilevazioni e le indagini ritenute necessarie.

Sono trasferite alle Regioni le attribuzioni di competenza del Comitato dei Ministri e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministero dei lavori pubblici, relative ai Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, ivi comprese quelle attinenti ai piani regolatori delle aree e dei nuclei.

Al finanziamento degli interventi di cui al primo e secondo comma si provvede con il Fondo per il finanziamento di programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nonché con assegnazioni a carico dell'apporto di cui all'articolo 17 della presente legge.

Per le finalità indicate nel precedente comma è riservata alle Regioni i cui territori sono compresi in tutto o in parte tra quelli indicati dall'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, una quota non inferiore al 60 per cento dell'ammontare complessivo delle disponibilità del predetto Fondo.

Alle predette regioni è riservata pari quota delle spese autorizzate con leggi generali o speciali per interventi relativi alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Art. 5.

(Attività della "Cassa" su richiesta delle Regioni)

Fino al 31 dicembre 1973, la Cassa per il Mezzogiorno, a richiesta delle Regioni, provvede alla progettazione ed attuazione degli interventi di cui all'articolo 4 della presente legge, nonché di altre opere di competenza regionale, nell'ambito dei fondi messi a disposizione dalle amministrazioni regionali interessate.

Per l'esecuzione di interventi che comportino una spesa superiore a 4 miliardi di lire, e in ogni caso quando si tratti di interventi che interessano il territorio di più Regioni, la Cassa per il Mezzogiorno deve essere preventivamente autorizzata dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Anche dopo la scadenza del termine indicato nel primo comma del presente articolo, la Cassa per il Mezzogiorno e gli enti ad essa collegati possono fornire assistenza tecnica alle Regioni, su loro richiesta, negli interventi di cui all'articolo 4 della presente legge.

Art. 6.

(Composizione del consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno)

Il consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, di cui all'articolo 10 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è composto da un presidente e da sei membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il Consiglio dei Ministri.

Art. 7.

(Riserve a favore del Mezzogiorno)

La riserva della quota non inferiore al 40 per cento della somma stanziata per le spese di investimento delle amministrazioni dello Stato, di cui all'articolo 43 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è prorogata al 31 dicembre 1980.

Gli stati di previsione della spesa contengono per ciascuno dei capitoli o raggruppamenti dei capitoli di spesa di investimento l'indicazione delle somme destinate agli interventi nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico predetto.

Le somme di cui al comma precedente, eventualmente non impegnate a chiusura dell'esercizio, sono devolute al finanziamento degli interventi di cui all'articolo 2 della presente legge.

Al rendiconto generale dello Stato è allegato un quadro

riepilogativo contenente l'indicazione delle somme stanziare e di quelle effettivamente spese per gli interventi nei menzionati territori.

Sino al 31 dicembre 1980, la percentuale degli investimenti

effettuati in ogni biennio dagli enti di gestione e dalle aziende a partecipazione statale, indicata al secondo comma dell'articolo 43 del citato testo unico, e' elevata per i nuovi impianti dal 60 per cento all'80 per cento. Gli investimenti degli enti e aziende predetti nelle regioni meridionali dovranno comunque rappresentare una quota non inferiore al 60 per cento degli investimenti totali da essi a qualsiasi line e titolo effettuati.

Gli enti di gestione delle aziende a partecipazione statale hanno

l'obbligo di presentare ogni anno, e per la prima volta entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, programmi quinquennali di investimento nelle regioni meridionali in cui vengano indicati l'entita' dei livelli occupazionali da raggiungere, le ubicazioni per regioni, l'importo degli investimenti programmati di cui al precedente comma, nonche' programmi di trasferimento e decentramento nel Mezzogiorno delle direzioni amministrative e commerciali dei gruppi e delle aziende operanti nel Mezzogiorno.

Al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo della riserva di cui

all'articolo 80 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, i decreti di approvazione dei contratti stipulati dalle amministrazioni dello Stato, debbono contenere le indicazioni relative alla quota riservata ai sensi del secondo e terzo comma del citato articolo 80. In mancanza, i decreti in questione non possono essere ammessi al visto da parte delle competenti Ragionerie centrali delle amministrazioni anzidette.

Alla riserva di cui al primo comma dell'articolo 80 del testo unico

30 giugno 1967, n. 1523, sono obbligati anche gli enti di gestione e le aziende a partecipazione statale, gli enti di sviluppo agricolo, i consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale nel Mezzogiorno.

Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 80 del testo

unico 30 giugno 1967, n. 1523, per gli enti pubblici e per le aziende obbligati alla riserva, il controllo del rispetto della riserva stessa e' demandato all'organo vigilante e al collegio dei revisori.

Le disponibilita' conferite all'Istituto mobiliare italiano (IMI)

ai sensi degli articoli 1 e 8 della legge 22 marzo 1971, n. 184, nonche' le disponibilita' che riaffluiscono al predetto Istituto in conseguenza della restituzione dei capitali mutuati ai sensi della legge 18 dicembre 1961, n. 1470, e successive modificazioni, sono riservate, in ragione del 40 per cento del loro importo complessivo,

ad interventi a favore di aziende operanti nelle regioni

meridionali.

Gli interventi di competenza della societa' finanziaria di cui

all'articolo 5 della legge 22 marzo 1971, n. 184, sono riservati, in ragione del 40 per cento delle disponibilita' complessive della societa' stessa, a favore di aziende aventi sede e operanti nelle regioni meridionali.

Sono ugualmente riservati alle predette regioni, in ragione del 40

per cento delle disponibilita' complessive, gli interventi dell'IMI a valere sul fondo speciale per la ricerca applicata di cui all'articolo 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089, e successive modificazioni e integrazioni.

Le somme annue per la corresponsione dei contributi concessi ai

sensi della legge 16 settembre 1960, n. 1016, e successive modificazioni e integrazioni, saranno utilizzate, nella misura del 50 per cento, a favore di piccole e medie imprese commerciali e di enti economici e collettivi fra quelli ubicati nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.

Art. 8.

(Direttive del CIPE in materia di industrializzazione)

Il CIPE, su proposta del Ministro per il bilancio e la

programmazione economica, determina, sulla base dell'indicazione dei settori da considerarsi prioritari per l'espansione dell'apparato industriale nazionale e per la maggiore occupazione della manodopera, le direttive generali di politica industriale per intensificare lo sviluppo del Mezzogiorno, nonche' specifici piani promozionali di settore.

Il CIPE inoltre, su proposta del Ministro per gli interventi

straordinari nel Mezzogiorno determina:

le linee direttrici prioritarie per conseguire la massima

penetrazione del processo di industrializzazione nei territori esterni alle zone di concentrazione;

le direttive per assicurare la localizzazione di impianti

industriali nelle zone caratterizzate da piu' intensi fenomeni di spopolamento, al fine di creare condizioni di equilibrio demografico e produttivo;

le direttive per l'attrezzatura del territorio ai fini dello

sviluppo industriale e quelle per la realizzazione delle infrastrutture specifiche connesse alle iniziative industriali oggetto delle agevolazioni nel quadro della contrattazione programmata;

le direttive per l'Istituto per l'assistenza allo sviluppo del

Mezzogiorno (IASM) in ordine alla attivita' di promozione degli investimenti e di assistenza tecnica alle imprese, alle regioni e alle amministrazioni locali e per il Centro di formazione e studi (FORMEZ) in ordine all'attivita' di aggiornamento e di

perfezionamento dei quadri direttivi, tecnici, imprenditoriali e culturali e di formazione culturale, al fine di sviluppare i servizi gratuiti da prestare, specie per le iniziative di piccole e medie dimensioni;

le direttive per la graduazione dei finanziamenti agevolati e dei

contributi per le iniziative industriali di cui al secondo e al quarto comma dell'articolo 10, per i finanziamenti agevolati di cui all'ottavo comma dello articolo 10, nonché per i finanziamenti di cui all'articolo 1 della legge 16 settembre 1960, n. 1016, e all'articolo 2 della legge 12 marzo 1968, n. 315, a favore delle medie e piccole imprese commerciali e degli enti economici collettivi costituiti fra le stesse. Tali ultimi finanziamenti sono estesi, limitatamente ai territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, ai programmi di acquisto o di costruzione dei locali necessari per lo esercizio commerciale, nonché alla formazione di scorte entro il limite del 30 per cento delle spese necessarie per la realizzazione dei programmi stessi.

Le direttive di cui ai commi precedenti, e quelle di cui all'ultimo

comma dell'articolo 1, impegnano, secondo le rispettive competenze, le amministrazioni e gli enti pubblici, gli enti di gestione e le aziende a partecipazione statale, la Cassa per il Mezzogiorno e gli enti ad essa collegati, ad adottare i provvedimenti e ad effettuare gli interventi necessari alla loro attuazione.

Le determinazioni di cui al presente articolo devono essere

adottate entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 9.

(Costituzione di una società finanziaria per il Mezzogiorno)

Su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel

Mezzogiorno, il CIPE può autorizzare la costituzione, anche con la utilizzazione delle strutture e delle disponibilità patrimoniali delle esistenti società finanziarie pubbliche operanti nel o per il Mezzogiorno, di una Finanziaria meridionale, avente un capitale di almeno 200 miliardi di lire, per la partecipazione al capitale di rischio delle imprese, anche ai fini della loro ristrutturazione, e per la realizzazione di iniziative volte al sostegno diretto o indiretto delle imprese, specie piccole e medie.

Art. 10.

(Agevolazioni a favore delle iniziative industriali e commerciali)

Ai fini della presente legge, si intendono imprese industriali di

piccola dimensione quelle che realizzino investimenti fissi o raggiungano immobilizzi compresi tra 100 milioni e 1,5 miliardi di lire.

Per la costruzione, il rinnovo, la conversione, la trasformazione,

la riattivazione e l'ampliamento di impianti industriali di imprese di piccole dimensioni:

a) il contributo di cui all'art. 102 del testo unico 30 giugno

1967, n. 1523, e' concesso nella misura del 35 per cento degli investimenti fissi comprendenti le opere murarie, gli allacciamenti, i macchinari e le attrezzature;

b) il finanziamento a tasso agevolato, di cui all'articolo 101

del citato testo unico, e' concesso nella misura del 35 per cento dell'investimento globale comprendente gli impianti fissi, le scorte di materie prime e di semilavorati.

Alle imprese di piccole dimensioni che si localizzano nelle zone

caratterizzate da piu' intensi fenomeni di spopolamento il contributo di cui alla lettera a) del secondo comma e' concesso nella misura del 45 per cento, e la Cassa per il Mezzogiorno puo' concedere un ulteriore contributo per la realizzazione di piccole opere di infrastruttura specifica, nonche' per l'addestramento della manodopera, nel limite massimo del 5 per cento degli investimenti fissi.

Per le imprese industriali che realizzino investimenti fissi o

abbiano o raggiungano immobilizzi compresi tra 1,5 e 5 miliardi di lire, il contributo di cui all'articolo 102 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, e' determinato in misura variabile tra il 15 per cento ed il 20 per cento degli investimenti fissi, comprendenti le opere murarie, gli allacciamenti, i macchinari e le attrezzature il finanziamento agevolato di cui all'articolo 101 del citato testo unico puo' essere concesso in misura variabile tra il 35 e il 50 per cento dell'investimento globale, comprendente gli impianti fissi e le scorte di materie prime e semilavorati.

La graduazione dei finanziamenti agevolati e dei contributi di cui

al comma precedente viene effettuata, in conformita' degli indirizzi del programma economico nazionale, con provvedimento del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, secondo le direttive emanate dal CIPE ai sensi dell'articolo 8 della presente legge.

A parziale modifica dell'articolo 103 del citato testo unico,

l'ammissibilita' alle agevolazioni di cui ai precedenti commi secondo, terzo e quarto e' subordinata al preventivo accertamento della conformita' dei singoli progetti ai criteri fissati dal CIPE ai sensi del precedente articolo 8.

Il parere di conformita' e' richiesto dalle imprese interessate o

direttamente o tramite l'istituto finanziatore. Il parere, fatto salvo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 103 del citato testo unico, costituisce titolo per il godimento dell'insieme delle agevolazioni previste da detto testo unico a favore delle iniziative che si realizzano nel Mezzogiorno.

Per le iniziative industriali che realizzino investimenti fissi

comprendenti le opere murarie, gli allacciamenti, i macchinari e le attrezzature o abbiano o raggiungano immobilizzi superiori a 5 miliardi di lire, il CIPE, sulla base dei piani promozionali di settore e delle direttive generali di cui al precedente articolo 8, determina,

su istruttoria tecnica del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nel quadro delle procedure della contrattazione programmata, ammontare del contributo concedibile in misura variabile tra il 7 per cento e il 12 per cento degli investimenti fissi, l'ammontare del finanziamento agevolato in misura variabile tra il 30 per cento e il 50 per cento dell'investimento globale comprendente gli investimenti fissi e le scorte di materie prime e di semilavorati, nonché le infrastrutture specifiche di cui al terzo capoverso del secondo comma dell'articolo 8.

All'attuazione delle deliberazioni del CIPE, di cui al comma

precedente, provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, determinando i tempi e le modalità di attuazione delle infrastrutture necessarie agli insediamenti con l'indicazione dei fondi all'uopo destinati.

La Cassa per il Mezzogiorno a sua volta provvede alla realizzazione

delle opere entro i termini e con le modalità delle determinazioni di cui al comma precedente, in attuazione dell'articolo 134 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.

Per la parte di spesa relativa al macchinario ed alle attrezzature

costruite da industrie ubicate nel Mezzogiorno, nonché per le spese relative ad attrezzature ed impianti per eliminare l'inquinamento, la misura del contributo in conto capitale a tutte le iniziative industriali è elevata di dieci punti percentuali.

La misura massima per il finanziamento delle scorte è rapportata

per tutte le iniziative industriali al 40 per cento dell'investimento fisso.

Il tasso annuo di interesse, comprensivo di ogni onere accessorio e

spese, sui finanziamenti agevolati, è fissato con decreto del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale del credito e del risparmio, in misura tale che il tasso di interesse praticato alle industrie di cui al primo e al quarto comma del presente articolo sia inferiore di un terzo a quello praticato alle altre industrie.

La durata massima dei finanziamenti agevolati è fissata in

quindici anni per le nuove iniziative ed in dieci anni per l'ampliamento, il rinnovo, la trasformazione, la riattivazione e la conversione di impianti preesistenti.

Le agevolazioni di cui al secondo e al quarto comma del presente

articolo si applicano alle iniziative industriali le cui domande di parere di conformità pervengano al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Restano ferme le norme di cui agli articoli 101 e 102 del citato

testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per quanto concerne i compiti della Cassa per il Mezzogiorno.

La concessione dei contributi di cui all'articolo 102 del citato

testo unico e' subordinata alla dimostrata disponibilita', da parte delle imprese, di un ammontare di capitale proprio non inferiore al 30 per cento dell'investimento fisso; la sua erogazione viene effettuata sulla base di stati di avanzamento dei lavori, in relazione alle categorie o lotti di opere e il saldo deve essere liquidato alle imprese entro tre mesi dalla presentazione della documentazione relativa alla ultimazione dei lavori.

Alle imprese di piccole e medie dimensioni sono riservati con prioritari i servizi di assistenza tecnica in materia di gestione e di commercializzazione dei prodotti prestati dall'istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (IASM) e di perfezionamento ed aggiornamento dei dirigenti aziendali, prestati dal Centro di formazione e studi (FORMEZ).

Alle stesse iniziative sono prevalentemente riservati i servizi di locazione di rustici industriali, di attrezzature e macchinari, nonché gli ausili delle moderne forme di gestione, da promuovere dalla Finanziaria meridionale di cui all'articolo 9.

I finanziamenti a tasso agevolato ed i contributi di cui al presente articolo possono essere estesi alle iniziative, ivi comprese quelle nel settore dell'informatica, attuate totalmente o parzialmente con il sistema della locazione finanziaria di cui al precedente comma.

Le norme per l'applicazione del comma precedente, nonché sulle condizioni di ammissibilità alle agevolazioni e sui modi e limiti delle stesse, saranno emanati sulla base delle direttive del CIPE, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con decreto del Presidente della Repubblica, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge. Tali norme potranno anche prevedere che il contributo in conto capitale venga concesso in forme rateizzate per tutta la durata della locazione di rustici industriali, di attrezzature e macchinari. I contratti per i servizi di locazione anzidetti e tutti i contratti comunque connessi all'uso degli impianti locati, sono registrati a tassa fissa.

Alle iniziative a carattere industriale con investimenti fissi inferiori a 100 milioni di lire, ivi comprese quelle promosse dalle imprese artigiane di cui alla legge 25 luglio 1956, n. 860, sono estese le agevolazioni previste per le imprese industriali di piccole dimensioni di cui al presente articolo.

Per tali iniziative, la Cassa per il Mezzogiorno, e' autorizzata a stipulare - per i servizi di assistenza tecnica, commerciale e per i finanziamenti - apposite convenzioni con l'Ente nazionale per l'artigianato e la piccola industria (ENAPI).

((COMMA SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183)).

((COMMA SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183)).

((COMMA SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183)).

Art. 11.

(Contributi finanziari alla SVIMEZ)

Per la prosecuzione, nella nuova fase dell'intervento

straordinario, dell'attività di studio e di ricerca della Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno-SVIMEZ, e per assicurare la collaborazione della Associazione predetta agli organi preposti alla programmazione dello sviluppo e degli interventi per il Mezzogiorno, e' concesso alla Associazione predetta, a modifica di quanto disposto dall'articolo 1 della legge 20 marzo 1968, n. 392, un contributo annuale di lire 250.000.000, a partire dall'esercizio 1972 e sino a tutto l'esercizio 1975.

All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo si fara'

fronte, per l'anno 1972, con le disponibilita' di cui all'articolo 17, comma quarto, della presente legge.((4))

AGGIORNAMENTO (4)

La L. 2 maggio 1976, n. 183 ha disposto (con l'art. 22, comma 9)

che "Il contributo in favore dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - SVIMEZ -, di cui all'articolo 11 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, e' elevato, per il quinquennio 1976-1980, da lire 250 milioni a lire 600 milioni. All'onere relativo si fa fronte con le disponibilita' di cui al primo comma del presente articolo".

Art. 12.

(Contributo per la costruzione di impianti di dissalamento delle acque di mare)

Il contributo in conto capitale, previsto dall'articolo 1 del

decreto ministeriale 23 marzo 1968 per la costruzione di impianti di dissalamento delle acque di mare, e' elevato al 50 per cento delle spese ammissibili, ove si tratti di impianti per la produzione di acqua potabile occorrente al fabbisogno delle isole minori.

Agli esercenti nelle isole minori attività di produzione e di

distribuzione di energia elettrica, che provvederanno alla costruzione e all'esercizio degli impianti di cui al precedente comma, non e' applicabile il limite previsto dall'articolo 4, n. 8) della legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

Art. 13.

(Registrazione e tassa fissa per acquisto di immobili)

Il secondo e terzo comma dell'articolo 109 del testo unico 30

giugno 1967, n. 1523, sono sostituiti dai seguenti:

"Le imposte sono dovute nella misura normale qualora entro il termine di 5 anni dalla registrazione dell'atto il fine dell'acquisto non sia stato conseguito.

Il termine di 5 anni di cui al comma precedente vale anche per tutti coloro che abbiano registrato l'atto entro i tre anni precedenti all'entrata in vigore della presente legge.

La prova del conseguimento del fine dell'acquisto dovrà essere

data con attestazione della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sentito l'ufficio tecnica erariale, da presentarsi all'ufficio del registro entro un anno dalla scadenza del quinquennio di cui al comma precedente. L'attestazione suddetta e' rilasciata dietro domanda dell'interessato previo deposito delle spese per la constatazione".

Art. 14.

(Autorizzazione ai nuovi impianti)

Le societa' per azioni quotate in Borsa, le societa' finanziarie e

fiduciarie, le societa' che controllano quelle sopra indicate, nonche' le societa' a partecipazione statale e le societa' concessionarie di pubblici servizi ed in ogni caso le imprese costituite in forma societaria, il cui capitale sociale non sia inferiore a 5 miliardi, sono tenute a comunicare al Ministro per il bilancio e la programmazione economica i loro programmi di investimento.

Le societa' a partecipazione statale e le societa' concessionarie

di pubblici servizi sono tenute ad effettuare la comunicazione di cui al comma precedente su richiesta del Ministro per il bilancio e la programmazione economica d'intesa, rispettivamente, col Ministro per le partecipazioni statali e con i Ministri preposti alle amministrazioni concedenti.

I progetti di investimento concernenti la creazione di nuovi

impianti industriali ovvero l'ampliamento di impianti industriali preesistenti, per importi superiori a lire 7 miliardi, da chiunque predisposti, devono essere tempestivamente comunicati al Ministro per il bilancio e la programmazione economica.

La realizzazione dei progetti di investimento contenuti nei

programmi di cui al primo e al secondo comma, nonche' quella dei progetti di cui al terzo comma, si intende autorizzata se il CIPE, entro tre mesi dalla comunicazione, non esprime la propria valutazione di diffimita' dagli indirizzi della programmazione economica nazionale, in relazione al livello di congestione della zona di prevista localizzazione degli impianti, nonche' in relazione alla disponibilita' di manodopera nella zona medesima.

Coloro i quali danno corso ai programmi ed ai progetti di cui ai

precedenti comma nonostante l'intervenuta valutazione negativa del CIPE sono tenuti a versare all'erario una somma pari al 25 per cento dello ammontare dell'investimento.

Al medesimo obbligo sono assoggettati coloro i quali danno corso ai predetti programmi e progetti senza darne comunicazione al Ministro per il bilancio e la programmazione economica.

Le amministrazioni dello Stato, anche decentrate, gli enti pubblici, le regioni, le province, i comuni e gli enti locali minori non possono rilasciare le autorizzazioni e le licenze di loro competenza in presenza della deliberazione nativa del CIPE prevista dal presente articolo.

Il Governo della Repubblica e' delegato ad emanare, entro 6 mesi

dall'entrata in vigore della presente legge, le norme per assicurare l'attuazione delle disposizioni del presente articolo, per il coordinamento con le procedure della contrattazione programmata e con le disposizioni normative relative ad altre autorizzazioni e concessioni previste per lo svolgimento di attivita' produttive e per gli aumenti di capitale e l'emissione di obbligazioni.((3))

AGGIORNAMENTO (3)

Il D.L. 30 aprile 1976, n. 156, convertito con modificazioni dalla

L. 24 maggio 1976, n. 350 ha disposto (con l'art. 5, commi 1 e 2) che "Entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto saranno stabilite, con decreto del Ministro per il bilancio e la programmazione economica di concerto con il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, le modalita' di applicazione delle disposizioni dei precedenti articoli 3 e 4. Con l'entrata in vigore del decreto di cui al precedente comma sono abrogati l'art. 14 della legge 6 ottobre 1971, n. 853 ed il decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1972, n. 322".

Art. 15.

(Proroga e modifica di agevolazioni: interpretazioni autentiche)

Limitatamente ai territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30

giugno 1967, n. 1523, sono prorogate sino al 31 dicembre 1980 le disposizioni di cui all'articolo 17-bis del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089, concernenti le riduzioni delle tariffe dell'energia elettrica per usi industriali ed agricoli.

Sino a tutto l'esercizio 1980 l'esenzione prevista dall'articolo

107 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, e successive modifiche e integrazioni, e' concessa sul 70 per cento degli utili dichiarati, e sino alla concorrenza del costo delle opere e degli impianti.

A modifica del secondo comma dell'articolo 83 del testo unico 30

giugno 1967, n. 1523, per le espropriazioni occorrenti per la realizzazione delle iniziative industriali di cui al primo comma del predetto articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 147 del citato testo unico.

La dichiarazione di pubblica utilita' e di urgenza ed

indifferibilita' e la procedura di espropriazione di cui al precedente comma sono estese alle espropriazioni occorrenti per la realizzazione, nei territori di cui al primo comma, delle iniziative alberghiere e turistiche di cui al primo comma dell'articolo 125 del citato testo unico.

Le norme di cui agli articoli 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112,

113 e 115 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, vanno interpretate nel senso che le agevolazioni fiscali ivi previste si applicano anche per gli alberghi e per le altre iniziative di cui all'articolo 125 del testo unico citato e relative attrezzature - sempre che sussista una complessa organizzazione tecnica degli impianti - nonche' per gli impianti di trasporto per mezzo di funi. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 125 del citato testo unico concernenti le agevolazioni per iniziative turistiche.

La norma di cui al primo comma dell'articolo 115 del testo unico 30

giugno 1967, n. 1523, va interpretata nel senso che l'esenzione ivi prevista spetta anche alle societa' che gestiscano - a seguito di fusione per incorporazione o di concentrazione - iniziative produttive realizzate nei territori agevolati ed entrate in funzione dopo il 30 giugno 1965.

Art. 16.

(Norme transitorie e finali)

((COMMA SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183)).

((COMMA SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183)).

((COMMA SOPPRESSO DALLA L. 2 MAGGIO 1976, N. 183)).

Il Governo della Repubblica, sentita una Commissione parlamentare

composta di 10 senatori e di 10 deputati in rappresentanza proporzionale dei vari gruppi parlamentari, e' autorizzato a procedere, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, all'aggiornamento del testo unico delle leggi sulla disciplina degli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, apportando le modifiche necessarie per lo snellimento delle norme procedurali relative agli interventi della Cassa - ivi compresi quelli concernenti le espropriazioni per pubblica utilita' - per il coordinamento delle norme vigenti, per il loro adeguamento e per la loro armonizzazione con le disposizioni in materia di ordinamento regionale, di programmazione, di urbanistica, di riforma tributari e con l'insieme delle misure di incentivazione attualmente vigenti anche in territori esterni al Mezzogiorno.

Il quarto comma dell'articolo 25 del testo unico 30 giugno 1967, n.

1523, e' sostituito dal seguente:

"Con decreto del Ministro per il tesoro puo' essere accordata,

determinandone le condizioni e le modalita', la garanzia dello Stato per il rimborso del capitale e il pagamento degli interessi delle obbligazioni da emettersi o dei prestiti da contrarre".

Art. 17.

(Finanziamento degli interventi)

Ai sensi dell'articolo 16, primo comma, del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per l'attuazione degli interventi di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, per il quinquennio 1971-1975, e' autorizzato a favore della Cassa medesima l'ulteriore apporto di lire 3.125 miliardi comprensivo della quota di lire 262 miliardi di cui alla legge 15 aprile 1971, n. 205, ed al netto, per il periodo stesso, delle quote di cui all'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 8 aprile 1969, n. 160. Tale apporto e' comprensivo della quota destinata alle spese necessarie per la predisposizione e l'aggiornamento dei progetti speciali di cui all'articolo 2 della presente legge e per lo svolgimento delle altre attivita' connesse con la programmazione e l'attuazione degli interventi. Tale quota di spese e' determinata ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge 8 aprile 1969, n. 160.((2))

La risultante somma sara' iscritta, tenuto conto della somma gia' stanziata ai sensi della citata legge 15 aprile 1971, n. 205, nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 467 miliardi nell'anno finanziario 1972, di lire 626 miliardi nell'anno finanziario 1973, di lire 820 miliardi nell'anno finanziario 1974 e di lire 950 miliardi nell'anno finanziario 1975.((2))

Con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, in ciascuno degli anni finanziari dal 1973 al 1975, sara' stabilita la quota parte degli stanziamenti di cui al precedente comma che sara' coperta con operazione di ricorso al mercato finanziario, che il Ministro per il tesoro e' autorizzato ad effettuare alle condizioni e modalita' che saranno con la stessa legge, di volta in volta stabilite.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, per l'anno finanziario 1972 si provvede quanto a lire 267 miliardi mediante riduzione per un corrispondente importo del fondo di cui al capitolo 5381 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo e quanto a lire 200 miliardi con il ricavo netto derivante da operazioni finanziarie che il Ministro per il tesoro e' autorizzato ad effettuare nello stesso anno 1972 mediante la contrazione di mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche e con emissioni di buoni poliennali del Tesoro o di certificati speciali di credito. Si applicano le norme di cui all'articolo 46 del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745,

convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034.

Il Ministro per il tesoro e' autorizzato ad apportare, con propri

decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La Cassa per il Mezzogiorno e' autorizzata ad assumere impegni nel periodo 1971-1975, in eccedenza alla dotazione di cui al precedente primo comma, fino alla concorrenza dell'importo di lire 1.450 miliardi, in conto dell'assegnazione che sara' autorizzata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per assicurare lo

svolgimento dell'attività della Cassa fino al 31 dicembre 1980. Ai predetti impegni si farà fronte mediante iscrizione nello stato di previsione del Ministero del tesoro dello stanziamento di lire 450 nell'anno finanziario 1976, di lire 400 miliardi nell'anno finanziario 1977, di lire 300 miliardi nell'anno finanziario 1978, di lire 200 miliardi nell'anno finanziario 1979, di lire 100 miliardi nell'anno finanziario 1980.

Le quote di assegnazione a favore della Cassa per il Mezzogiorno di cui all'articolo 2 della legge 8 aprile 1969, n. 160, non iscritte nel bilancio dello Stato per gli anni 1967, 1970 e 1971, ammontanti complessivamente a lire 485 miliardi, saranno stanziare nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 55 miliardi nell'anno finanziario 1972, di lire 100 miliardi nell'anno finanziario 1973 e lire 165 miliardi in ciascuno degli anni finanziari 1974 e 1975.

L'onere relativo alla concessione dei finanziamenti a tasso agevolato e dei contributi di cui all'articolo 10 è imputato, per il quinquennio 1971-1975, sulla dotazione complessiva autorizzata in favore della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio anzidetto; per il periodo successivo il fabbisogno di lire 2.550 miliardi sarà iscritto nel bilancio dello Stato in ragione di lire 255 miliardi all'anno fino al 1985.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 6 ottobre 1971

SARAGAT

COLOMBO - TAVIANI - GIOLITTI

- FERRARI-AGGRADI - GAVA -

DONAT-CATTIN

Visto, il Guardasigilli: COLOMBO

Legge Regionale 5 agosto 1957, n. 51.

“Provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale”

§ 3.11.26 - L.R. 5 agosto 1957, n. 51.

Provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale.

(G.U.R. 6 agosto 1957, n. 43).

TITOLO I

AGEVOLAZIONI PER GLI STABILIMENTI INDUSTRIALI

Art. 1.

Al fine di promuovere nuove iniziative aventi per oggetto l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento di stabilimenti industriali, tecnicamente organizzati compresi nelle categorie ed aventi le caratteristiche previste dalla L.R. 20 marzo 1950, n. 29, integrata dalla L. 7 dicembre 1953, n. 61 e dal D.P. Reg. 4 maggio 1954, n. 2, l'Amministrazione regionale è autorizzata:

a) a concedere contributi per un periodo non superiore a dieci anni ed in misura non eccedente il 2 % nel pagamento degli interessi sui mutui contratti per la realizzazione delle iniziative industriali sopraindicate anche se per lo stesso fine siano stati deliberati a favore dell'impresa altri contributi della stessa natura statali e regionali sino a che il tasso residuo a carico dei mutuatari venga a risultare non inferiore al 4 %.

I contributi sono liquidati direttamente all'ente finanziatore sulla base della differenza fra le rate di ammortamento dovute dall'industriale interessato e le rate corrispondenti al saggio di interesse al quale il mutuo è stato contratto, diminuito della misura percentuale del contributo.

Per i mutui contratti al fine della realizzazione di stabilimenti industriali che siano stati attivati od ampliati in applicazione della L.R. 20 marzo 1950, n. 29, i contributi possono essere concessi solo sulle rate scadenti in data successiva all'entrata in vigore della presente legge;

b) a concedere contributi nella misura del 50 % sul costo effettivo, calcolato sulla base delle tariffe minime, della costruzione di opere di carattere sociale, non obbligatorie per legge e per contratti di lavoro, destinate ad assicurare le migliori condizioni igienico-sanitarie, ricreative o d'istruzione professionale.

Tali contributi possono essere concessi anche agli stabilimenti industriali che siano stati attivati ed ampliati in applicazione della L.R. 20 marzo 1950, n. 29.

Art. 2.

Le opere e le attrezzature indicate nella lett. b del precedente articolo sono soggette al vincolo della destinazione industriale per 15 anni a partire dal decreto di concessione dei benefici previsti.

Art. 3.

Le opere principali ed accessorie occorrenti per l'attuazione delle iniziative industriali previste dalla presente legge sono dichiarate urgenti ed indifferibili a tutti gli effetti della L. 25 giugno 1865, n. 2359.

L'indennità di espropriazione è però calcolata a norma dell'ultimo comma dell'art. 10 della L.R. 21 aprile 1953, n. 30.

Art. 4.

Per le finalità previste dalla lett. a dell'art. 1 è autorizzato, per l'anno finanziario 1957-58, il limite decennale di impegno di lire 300 milioni e per ciascuno degli anni finanziari dal 1958-59 al 1966-67 il limite decennale di impegno annuo di lire 150 milioni.

Per le finalità previste dalla lett. b dell'art. 1 è autorizzata per gli anni finanziari dal 1957-58 al 1966-67 la spesa annua di lire 200 milioni.

Per eventuali maggiori necessità si provvede con legge di bilancio.

TITOLO II

AGEVOLAZIONI PER LA GESTIONE DEGLI STABILIMENTI INDUSTRIALI

Art. 5.

Presso l'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia - IRFIS - è costituito, a norma dell'art. 7 del relativo statuto, un fondo, a gestione separata, per la garanzia e le operazioni previste ai successivi artt. 6 e 7 a favore delle imprese industriali che svolgono la loro attività nel territorio della Regione ed abbiano per oggetto la valorizzazione delle risorse economiche e delle possibilità di lavoro della Sicilia [1].

La concessione dei benefici di cui al primo comma, per le imprese che svolgono la loro attività anche fuori del territorio della Regione, è limitata alle operazioni relative alla formazione di scorte presso stabilimenti localizzati in Sicilia [1].

L'ammontare del fondo è fissato in lire 15 miliardi [2], che saranno versati in ragione di lire 2 miliardi 400 milioni in ciascuno degli esercizi finanziari dal 1957-58 al 1961-62 e di lire 3 miliardi per l'esercizio 1962-63.

Il fondo è formato ai sensi dei D.L.vo P. Reg. 9 maggio 1950, n. 17 convertito nella L.R. 14 dicembre 1950, n. 96 [3].

Art. 6.

Sul fondo previsto dall'articolo precedente è concessa garanzia sussidiaria fino al 50 % dell'intero ammontare dei singoli prestiti ed aperture di credito che saranno effettuati dagli istituti ed aziende di credito operanti in Sicilia in favore delle imprese indicate al precedente art. 5 e destinati alla formazione di scorte di materie prime e di prodotti finiti, che si rendano necessarie in relazione alle caratteristiche del ciclo di lavorazione ed alla natura della produzione delle imprese medesime [4].

Analoga garanzia è concessa alle aziende produttrici di vino marsala, distillati ed alcool che siano riunite in appositi consorzi, alle cooperative ed ai consorzi di cooperative, per il finanziamento delle scorte di prodotti destinati all'invecchiamento, ai sensi della L.

nazionale 4 novembre 1950, n. 1069, e del relativo regolamento, nonché dei regolamenti sulla distillazione e produzione di alcool da vino e da materie vinose. Le domande devono essere presentate per il tramite dei consorzi, delle cooperative e dei consorzi di cooperative, i quali sono tenuti ad attestare la quantità, la qualità ed il valore commerciale delle scorte di invecchiamento, nonché la durata dell'invecchiamento stesso per ogni singola partita [5].

Art. 7.

Le disponibilità del fondo di garanzia previsto dall'art. 5, sono utilizzate:

- a) fino alla concorrenza dei quattro quinti del loro ammontare, quale fondo di rotazione per la concessione da parte dell'I.R.F.I.S. alle imprese industriali indicate all'art. 5, di prestiti e di aperture di credito aventi le finalità previste nell'articolo precedente;
- b) per la rimanente parte ad accreditamenti in appositi conti correnti presso l'I.R.F.I.S., in favore degli istituti ed aziende di credito che abbiano effettuato operazioni a norma dell'articolo precedente in misura proporzionale, in ogni caso non eccedente il 30 % dell'ammontare delle operazioni medesime in ciascun anno.

Art. 8.

Le operazioni previste dall'art. 6 possono usufruire di un contributo sugli interessi in modo che il tasso a carico dei mutuatari non risulti superiore al 4 %.

Il Comitato regionale per il credito ed il risparmio determina periodicamente la misura del contributo, tenendo conto, per i finanziamenti assistiti dalla garanzia sussidiaria della Regione, degli accreditamenti di cui al precedente art. 14 [6].

Art. 9.

Le operazioni previste ai precedenti artt. 6 e 7 possono essere effettuate per un ammontare pari all'intero valore delle scorte ma non debbono eccedere detto valore; non possono avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni [7], e non possono gravare sui prestatori per interessi e per ogni altro onere accessorio in misura superiore al 4 %.

Gli utili netti che risulteranno annualmente dalla gestione sono accantonati in un fondo di riserva destinato a far fronte al pagamento del contributo previsto dal precedente articolo.

Qualora per far fronte al pagamento dei contributi sugli interessi non sia sufficiente il fondo di riserva istituito al comma precedente, la differenza sarà provvisoriamente coperta con imputazioni al fondo previsto dall'art. 5 e verrà successivamente ripianata a carico della Regione attraverso stanziamenti che saranno stabiliti con leggi di bilancio.

Art. 10.

Alla gestione del fondo sovrintende un Comitato amministrativo.

Il Comitato è formato:

(Omissis) [8].

Si applicano, per il funzionamento del Comitato, tutte le norme previste per il consiglio di amministrazione dell'I.R.F.I.S.

Spetta inoltre al Comitato:

- a) concedere la garanzia in favore delle aziende di credito indicate all'art. 6, per le operazioni ivi previste;
- b) concedere alle aziende stesse i contributi nel pagamento degli interessi previsti all'art. 8.

Il Comitato regionale per il credito ed il risparmio, sentito il Comitato consultivo per l'industria, determina annualmente i criteri ai quali devono uniformarsi gli istituti nella scelta delle attività industriali da ammettersi a finanziamento o per le quali concedere la garanzia ed i contributi sugli interessi ed i limiti massimi dei prestiti anche in deroga alle norme della L. 22 giugno 1950, n. 445, nonché i criteri per la determinazione del valore delle scorte ai fini dell'ammontare delle operazioni.

Determina altresì le condizioni alle quali sono effettuati i finanziamenti previsti dal precedente articolo.

Determina, infine, le modalità necessarie per assicurare il rispetto delle delibere adottate a norma dei comma precedenti.

All'uopo trimestralmente gli istituti di credito, che effettuino le operazioni previste dal presente articolo, trasmettono un elenco delle operazioni effettuate.

Copia di detti elenchi è trasmessa dall'Assessore preposto agli affari economici al Comitato consultivo per l'industria.

Art. 11.

Presso l'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia (I.R.F.I.S.) viene istituito, a norma dell'art. 7 dello statuto medesimo ed a carico del bilancio della Regione, un fondo regionale, a gestione separata, di otto miliardi di lire con un versamento di un miliardo nell'esercizio 1957-58, di un miliardo e 750 milioni per ciascuno degli esercizi dal 1958-59 al 1961-62, salvo gli eventuali aumenti che siano disposti con la legge del bilancio [9].

E' altresì autorizzata, per gli esercizi successivi a quelli anzidetti, la spesa annua che sarà per ciascun esercizio determinata con la legge del bilancio.

Il fondo è destinato a finanziamenti per l'impianto, la trasformazione e l'ampliamento di stabilimenti industriali, previsti nell'art. 1 della presente legge, nelle forme indicate all'art. 14 della L. 11 aprile 1953, n. 298, istitutiva dell'I.R.F.I.S., salvo quanto disposto dal comma seguente.

Alla gestione del fondo provvede il Comitato previsto dall'art. 10.

Il Comitato regionale per il credito ed il risparmio, sentito il Comitato consultivo per l'industria, fissa annualmente i criteri ai quali deve uniformarsi l'Istituto nella scelta delle attività industriali da ammettersi al finanziamento, i tipi di operazioni che potranno avere durata superiore a quella prevista dall'art. 16 della L. 11 aprile 1953, n. 298, ed i limiti massimi degli stessi anche in deroga alle norme della L. 22 giugno 1950, n. 445.

Determina, altresì, le modalità necessarie per assicurare il rispetto delle delibere adottate a norma del comma precedente.

All'uopo trimestralmente l'I.R.F.I.S. trasmette un elenco delle operazioni effettuate. Copia di tale elenco è trasmessa dall'Assessore preposto agli affari economici al Comitato consultivo per l'industria.

I finanziamenti concessi a norma del presente articolo non devono gravare sui mutuatari per interessi ed ogni altro onere accessorio in misura superiore al 4 %.

Il fondo previsto dal presente articolo è formato ai sensi del D.L.vo P. Reg. 9 maggio 1850, n. 17, convertito nella L.R. 14 dicembre 1950, n. 96.

Art. 12.

I prestiti concessi sui fondi previsti dagli artt. 5 e 11 non possono fruire dei contributi previsti dalla lett. a dell'art. 1 della presente legge.

Alle operazioni effettuate sui detti fondi si applicano le norme, le disposizioni, le garanzie e le esenzioni tutte che regolano le attività dell'I.R.F.I.S. di cui alle LL. 22 giugno 1950, n. 445 e 11 aprile 1953, n. 298 ed allo statuto dell'Ente.

Alle operazioni effettuate ai sensi degli artt. 6 e 7 della presente legge si applica il disposto degli artt. 5 e 6 della L. 16 aprile 1954, n. 135.

Gli onorari dei notai sono liquidati a norma della L. 12 marzo 1936, n. 375.

Artt. 13. - 14.

(Omissis) [1]⁰.

Art. 15.

(Omissis) [1]¹.

TITOLO III

SOCIETA' FINANZIARIA DI INVESTIMENTI INDUSTRIALI

Artt. 16. - 22.

(Omissis) [1]².

Art. 23.

Allo scopo di agevolare la costruzione di bacini di carenaggio il Governo della Regione è autorizzato a concedere un contributo costante per trentacinque anni nella misura del 5 % sulla spesa riconosciuta necessaria a favore di enti pubblici che abbiano come finalità di favorire un maggiore sviluppo dei traffici portuali a sollievo dell'economia regionale, ovvero di società private regolarmente costituite, che si propongano la costruzione e la gestione di bacini di carenaggio, qualora al capitale delle medesime partecipi la società finanziaria di cui all'art. 16.

Nella concessione del contributo previsto nel precedente comma debbono essere tenute presenti, in quanto compatibili, le norme degli artt. 2 e 4 della L.R. 21 dicembre 1950, n. 102.

Per i fini previsti nel presente articolo è autorizzata la spesa di lire 300 milioni per trentacinque esercizi consecutivi a decorrere da quello corrente 1957-58.

E' autorizzata, altresì, l'ulteriore spesa che si renda necessaria per le effettive esigenze che sarà per ciascun esercizio determinata con legge di bilancio.

Art. 24.

Il contributo di cui al primo comma del precedente articolo può essere concesso alle dette società private regolarmente costituite ed operanti esclusivamente nel territorio della Regione siciliana a condizione che le società medesime assumano l'obbligo di investire nelle costruzioni di officine per la riparazione di navi, nel porto della Regione al quale è destinato il bacino di carenaggio, una somma pari almeno a trenta volte il contributo predetto. Sotto pena di decadenza, la costruzione delle officine dovrà essere iniziata entro un anno dal versamento da parte della Regione della prima annualità del contributo ed essere ultimata nel biennio successivo.

La preferenza nella concessione del contributo previsto dal primo comma del precedente articolo sarà data agli enti pubblici.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle medie e piccole imprese per bacini di carenaggio destinati a naviglio di stazza non superiore a 5 mila tonnellate, sempre che siano collegate con officine di riparazione di adeguato sviluppo.

Le disposizioni del primo comma del presente articolo non si applicano, altresì, alle società nelle quali la SO.FI.S. partecipi al capitale sociale con almeno il 50 % [1]³.

Art. 25.

La concessione del contributo previsto dagli artt. 23 e 24 è subordinata all'impegno dei beneficiari di mantenere permanentemente il bacino galleggiante nel porto della Regione al quale è destinato, e di sottoporre a tale condizione qualsiasi eventuale trasferimento della proprietà o della gestione del bacino e di concedere ipoteca sul medesimo.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI COMUNI

Art. 26.

I contributi previsti nel titolo primo della presente legge sono accordati con decreto dell'Assessore per l'industria e commercio su istanza documentata degli interessati. Per i contributi previsti negli artt. 23 e 24 il provvedimento è adottato previa delibera della Giunta regionale.

I progetti preventivi di spesa per le opere, impianti, servizi ed attrezzature previsti dalla lett. b dell'art. 1 della presente legge sono sottoposti al parere del genio civile.

I provvedimenti di concessione di contributo sono adottati sentito il Comitato consultivo per l'industria.

Art. 27.

Le agevolazioni previste dalla presente legge sono concesse a preferenza a quelle imprese che rivestono particolare importanza per l'economia regionale sotto il profilo:

- a) della massima occupazione;
- b) della utilizzazione di materie prime siciliane od approvvigionabili per la situazione geografica dell'Isola, a condizioni favorevoli;
- c) dello sviluppo di determinati settori chiave per l'economia siciliana in regime di economia di mercato, sempre che non abbiano capacità di autofinanziamento o non rivestano carattere monopolistico;
- d) del miglioramento dei redditi di lavoro con l'istituzione dei premi di produzione e la concessione di indennità varie ed integrative delle prestazioni mutualistiche ed infortunistiche.

Art. 28.

I contributi previsti dalla presente legge ed i finanziamenti con fondi statali e regionali ad imprese industriali saranno regolati in modo da assicurare alle imprese stesse un apporto di capitale privato non inferiore ad un terzo del fabbisogno previsto per il capitale d'impianto e di primo avviamento dello stabilimento industriale.

Il comma precedente non si applica alle ipotesi in cui la società finanziaria operi in concorso con enti pubblici o con società da essi controllate.

Allorché si tratti di piccole imprese il limite di un terzo previsto dal primo comma è ridotto ad un quarto.

Art. 29.

Le imprese beneficiarie dei contributi e delle agevolazioni di cui alla presente legge sono tenute all'osservanza dei vigenti contratti nazionali di lavoro ed alla istituzione di mense aziendali e di opere igienico-assistenziali obbligatorie per legge.

Il mancato adempimento degli obblighi di cui al comma precedente, nonché la mancata osservanza della legislazione sociale vigente, danno luogo alla cessazione del godimento dei contributi e delle agevolazioni che viene pronunciata con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore per l'industria e commercio. Restano, in ogni caso, salvi i diritti dei terzi.

Art. 30.

I decreti di concessione o di revoca dei contributi di cui alla presente legge sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana.

TITOLO V

AGEVOLAZIONI FISCALI

Art. 31.

(Omissis) [1]⁴.

L'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile di categoria B per non oltre il 60 % degli utili dichiarati ed accertati con le modalità all'uopo stabilite da leggi nazionali ed investiti nella costruzione o riattivazione od ampliamento di impianti industriali, aventi le caratteristiche contemplate dalla presente legge, potrà essere concessa, nei cinque esercizi

che avranno inizio successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, alle imprese che già siano state ammesse ai benefici previsti dagli artt. 2 e 3 della L.R. 20 marzo 1950, n. 29 e successive aggiunte e modificazioni, ma a partire dalla data di cessazione del godimento dei detti benefici.

Art. 32.

(Omissis) [1]⁵.

Art. 33.

(Omissis) [1]⁶.

TITOLO VI

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 34.

Il Governo della Regione è autorizzato ad emanare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta dell'Assessore all'industria e commercio, di concerto con l'Assessore ai lavori pubblici, l'Assessore al bilancio ed agli affari economici, le norme per la gestione delle zone industriali previste dalla L.R. 21 aprile 1953, n. 30, nonché quelle necessarie per il coordinamento con la presente legge sia delle norme statali che di quelle regionali concernenti le zone industriali.

(Omissis) [1]⁷.

Art. 35.

L'Assessore preposto agli affari economici è autorizzato a stipulare con l'I.R.F.I.S., su delibera del Comitato regionale per il credito ed il risparmio, apposita convenzione intesa a disciplinare la gestione dei fondi previsti dalla presente legge, a determinare il compenso da attribuire allo stesso o le modalità da osservarsi per l'impiego o il versamento degli interessi spettanti alla Regione sia sui fondi non utilizzati, sia su quelli impiegati nelle operazioni previste dalla legge medesima.

Nella convenzione vanno riportate le modalità previste dai commi quarto, quinto, sesto dell'art. 10 e dai commi quinto e sesto dell'art. 11 della presente legge.

Art. 36.

Dalla data di entrata in vigore della presente legge le agevolazioni previste nei titoli I e II della L. 20 marzo 1950, n. 29 sono accordate con le modalità previste dall'art. 31 della presente legge.

Art. 37.

Fino a quando non sarà provveduto alla costituzione della società finanziaria di cui all'art. 16 della presente legge, il fondo per le partecipazioni azionarie continuerà ad essere amministrato dal comitato tecnico amministrativo nominato con il D.P. Reg. 2 ottobre 1950, n. 61-A, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 41, del 28 ottobre 1950, con l'osservanza delle norme contenute nella presente legge.

Art. 38.

Il titolo terzo della L.R. 20 marzo 1950, n. 29 è abrogato.

Art. 39.

(Omissis) [1]⁸.

Art. 40.

In caso di impugnativa della presente legge essa potrà essere promulgata con le eventuali conseguenti modifiche che si rendessero necessarie in relazione alla sentenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana e ciò entro un mese dalla pubblicazione della sentenza stessa.

[1] Commi così modificati dall'art. 2 L.R. 13 dicembre 1983, n. 119.

[1] Commi così modificati dall'art. 2 L.R. 13 dicembre 1983, n. 119.

[2] Importo modificato da ultimo dalla L.R. 13 dicembre 1985, n. 119.

[3] Tale D.L.vo P. Reg. è stato abrogato dall'art. 1 L.R. 18 gennaio 1973, n. 2.

[4] Comma così sostituito dall'art. 18 L.R. 11 aprile 1972, n. 27.

[5] Comma così sostituito dall'art. 23 L.R. 18 luglio 1974, n. 22.

[6] Articolo così sostituito dall'art. 26 L.R. 18 luglio 1974, n. 22.

[7] Durata elevata a 10 anni dall'art. 21 L.R. 11 aprile 1972, n. 27.

[8] Per la composizione del Comitato, v. ora art. 45 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.

[9] Importo ripetutamente elevato, da ultimo con art. 1 L.R. 3 gennaio 1985, n. 10.

[1]¹⁰ Articoli abrogati dall'art. 5 L.R. 10 aprile 1962, n. 15.

[1]¹¹ Articolo abrogato dall'art. 1 L.R. 4 giugno 1970, n. 5.

[1]¹² Articoli abrogati dalla L.R. 7 marzo 1967, n. 18.

[1]¹³ Comma aggiunto dall'art. 1 L.R. 10 dicembre 1965, n. 39.

[1]¹⁴ Comma abrogato con art. 3 L.R. 4 aprile 1969, n. 6.

[1]¹⁵ Articolo abrogato dall'art. 1 L.R. 4 giugno 1970, n. 5.

[1]¹⁶ Norma finanziaria.

[1]¹⁷ Comma abrogato dall'art. 5 L.R. 5 luglio 1966, n. 16.

[1]¹⁸ Modifica art. 3 L.R. 5 giugno 1950, n. 36.

Legge Regionale 7 marzo 1967, n. 18.

“Istituzione dell'Ente siciliano per la promozione industriale (E.S.P.I.)”

§ 3.18.13 - L.R. 7 marzo 1967, n. 18.

Istituzione dell'Ente siciliano per la promozione industriale (E.S.P.I.).

(G.U.R. 11 marzo 1967, n. 11).

Art. 1.

E' istituito l'Ente siciliano per la promozione industriale E.S.P.I., dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con sede in Palermo.

Art. 2.

Per l'adempimento dei compiti istituzionali l'Ente:

- a) promuove la costituzione di società per azioni aventi per scopo l'impianto, l'esercizio, l'ammodernamento e la riconversione di attività industriali, nonché di società aventi come oggetto sociale infrastrutture civili, nonché opere ed impianti costituenti coefficienti per l'incremento del turismo, con esclusione di alberghi e di villaggi turistici;
- b) partecipa a società aventi le caratteristiche e gli scopi di cui alla precedente lett. a;
- c) provvede al controllo, all'assistenza tecnica ed al coordinamento tecnico, produttivo, amministrativo e commerciale delle società di cui alle precedenti lett. a e b;
- d) promuove le necessarie concentrazioni di aziende operanti in settori produttivi omogenei o complementari;
- e) opera il risanamento ed il riassetto delle partecipazioni esistenti.

E' vietato all'Ente di compiere operazioni di raccolta del risparmio e di esercizio del credito nelle forme soggette alle disposizioni della L. 12 marzo 1936, n. 375 e successive modifiche ed integrazioni [1].

Art. 3.

(Omissis) [2].

Art. 4.

L'E.S.P.I. ha un fondo di dotazione costituito da quote di partecipazione nominative indivisibili di lire diecimila ciascuna.

Concorrono a formare il fondo di dotazione:

- a) le quote sottoscritte dalla Regione;
- b) le quote sottoscritte da enti ed istituti di diritto pubblico nazionali e regionali operanti nei settori finanziario, creditizio ed economico;
- c) le quote sottoscritte da società in cui enti pubblici economici regionali e statali abbiano posizione maggioritaria;
- d) le quote corrispondenti agli utili derivanti all'E.S.P.I. a norma del successivo art. 21.

Le quote di partecipazione previste dalle lett. b) e c) del presente articolo non possono complessivamente superare l'80 per cento delle quote sottoscritte dalla Regione e delle altre quote di cui alla lett. d).

La cessione di quote del fondo è consentita, previa delibera del consiglio di amministrazione, nell'ambito dei suindicati sottoscrittori e con la salvaguardia della posizione di maggioranza della Regione siciliana.

Il versamento delle quote sottoscritte deve essere effettuato nei termini e con le modalità stabilite dal consiglio di amministrazione dell'Ente [3].

Art. 5.

L'E.S.P.I. è autorizzato ad acquistare le azioni delle società promosse o a cui abbia partecipato la Società finanziaria siciliana che siano dalla medesima possedute, pagandone il prezzo in misura corrispondente ai valori iscritti nel bilancio della SO.F.I.S. per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1965 ed approvato a norma di legge.

Il controvalore netto delle azioni delle società promosse o a cui abbia partecipato la SO.F.I.S. costituisce credito della SO.F.I.S. verso l'E.S.P.I. Il pagamento di detto credito è garantito dalla Regione anche per gli interessi legali.

L'E.S.P.I. è autorizzato, altresì, ad acquistare, ove i possessori ne facciano richiesta a seguito di invito del medesimo, entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le azioni della Società finanziaria di cui non sia titolare l'Amministrazione regionale, pagandone il prezzo in misura corrispondente ai valori iscritti nel bilancio della SO.F.I.S. per l'esercizio chiuso al 31 dicembre 1965 ed approvato a norma di legge.

Il controvalore netto delle azioni SO.F.I.S. acquistate dall'E.S.P.I. sarà corrisposto in titoli di credito, emessi dall'E.S.P.I., fruttiferi degli interessi legali e garantiti dalla Regione siciliana.

Per gli enti ed istituti di diritto pubblico possessori di azioni della SO.F.I.S., il controvalore netto può, a loro richiesta, essere corrisposto in quote di partecipazione dell'E.S.P.I.

Decorsi quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge l'E.S.P.I. subentra di diritto all'Amministrazione regionale quale socio di maggioranza della Società finanziaria siciliana ed in tale qualità ne promuove la liquidazione.

Art. 6.

Dalla data dell'entrata in vigore della presente legge e fino alla costituzione degli organi normali dell'Ente, ed in ogni caso per un periodo non superiore a sessanta giorni, la gestione dell'E.S.P.I. è assicurata dal presidente dell'Ente, nominato a norma del successivo art. 12, il quale assume all'uopo le funzioni di commissario straordinario.

Art. 7.

L'Amministrazione regionale è autorizzata a partecipare al fondo di dotazione dell'E.S.P.I. mediante:

- a) un apporto di lire 36.700.000.000;
- b) l'assegnazione di lire 21.500.000.000 da prelevarsi dalle somme previste dall'art. 1, n. 2, lett. b ed e della L. 27 febbraio 1965, n. 4, per la realizzazione di impianti e di attrezzature;
- c) l'assegnazione di L. 10.000.000.000 a cui si provvederà mediante prelievo, fino al detto ammontare, delle sopravvenienze attive di cui all'art. 2, lett. e della L. 27 febbraio 1965, n. 4, per la realizzazione degli impianti e delle attrezzature previsti dall'art. 1, n. 2, lett. d, della detta legge;
- d) un ulteriore apporto, fino alla concorrenza di L. 31.800.000.000, utilizzando parte delle disponibilità provenienti dalla contrazione dei prestiti di cui alla L. 24 ottobre 1966, n. 24.

Di tale fondo L. 30.000.000.000 sono destinati esclusivamente alla promozione, al potenziamento ed al riassetto delle industrie metalmeccaniche.

Non più di un terzo della somma di cui al precedente comma può essere utilizzato dall'E.S.P.I. per il potenziamento ed il risanamento delle aziende del settore metalmeccanico alle quali abbia partecipato la SO.F.I.S. A tal fine l'E.S.P.I. è tenuto a formulare apposito piano tecnico- finanziario. L'impiego delle somme previste dal presente comma formerà oggetto, in sede di approvazione del bilancio dell'E.S.P.I., di specifica e dettagliata relazione.

(Omissis) [4].

Art. 8.

Nel rispetto delle leggi nazionali vigenti, l'Ente è autorizzato ad emettere obbligazioni entro il limite di consistenza del quintuplo del fondo di dotazione.

Alle obbligazioni può essere accordata la garanzia della Regione, con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore per lo sviluppo economico, di concerto con quello per l'industria e il commercio, previa delibera della Giunta regionale.

Art. 9.

Il Governo della Regione è tenuto ad emanare direttive per l'E.S.P.I. e per le imprese cui esso partecipa prevalentemente in applicazione del principio contenuto nell'art. 3 della legge nazionale 22 dicembre 1956, n. 1589.

Art. 10.

(Omissis) [5].

Art. 11.

L'assemblea dei partecipanti si riunisce entro il 30 giugno di ciascun anno per deliberare sul bilancio consuntivo e sul programma dettagliato dell'attività da svolgersi nell'anno successivo.

Spetta, altresì, all'assemblea di eleggere uno o più consiglieri di amministrazione designati dai partecipanti di minoranza in assemblea separata in proporzione delle loro rispettive quote risultanti dall'ultimo bilancio approvato, rispetto a quelle intestate alla Regione.

Artt. 12. - 15.

(Omissis) [5].

Art. 16.

(Omissis) [6].

Art. 17.

Il bilancio dell'Ente si chiude al 31 dicembre di ogni anno. Esso è formulato in base ai risultati del bilancio conseguito dalle società di gruppo entro lo stesso periodo di tempo ed inserito in allegato al bilancio della Regione siciliana.

Entro il 30 giugno successivo esso è predisposto dal consiglio di amministrazione ed è presentato all'Assessorato dello sviluppo economico corredato dalla relazione del consiglio di amministrazione e da quella del collegio dei revisori.

Il bilancio, munito del parere della Ragioneria generale della Regione, espresso a termini dell'art. 7 della L. 29 dicembre 1962, n. 28, è sottoposto all'approvazione della Giunta regionale ed è allegato al bilancio della Regione.

Art. 18.

Il posto di direttore generale è ricoperto a mezzo di concorso pubblico per titoli.

Il personale dell'Ente è costituito dal restante personale della SO.FI.S., effettivamente in servizio alla data del 7 marzo 1967, che ne faccia richiesta entro il 30 giugno 1971 [7].

Al detto personale sono garantiti la continuità del rapporto di lavoro e tutti i diritti acquisiti in dipendenza del contratto aziendale vigente, dal quale i rapporti di lavoro continueranno ad essere regolati.

Il consiglio, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, predispone e delibera l'organico dell'ente.

I posti di organico che rimangono vacanti saranno ricoperti esclusivamente a mezzo di concorso pubblico per titoli ed esami.

Non è consentito il distacco presso l'E.S.P.I di personale dipendente dalle società collegate o dagli enti partecipanti.

Dall'entrata in vigore della presente legge l'E.S.P.I. è autorizzato ad avvalersi del personale di cui al secondo comma del presente articolo.

Prima dell'espletamento del concorso, le funzioni del direttore generale saranno assunte dal presidente.

Art. 19.

(Omissis) [8].

Art. 20.

(Omissis) [9].

Art. 21.

Gli utili derivanti dall'attività dell'Ente sono destinati per i primi 20 anni ad incremento del fondo di dotazione. Successivamente saranno versati alla Regione ed agli altri enti partecipanti in misura proporzionale alle quote di ciascuno.

Art. 22.

All'onere complessivo di lire 100 miliardi previsto dalla presente legge, si provvede:

- a) per lire 36.700 milioni con le disponibilità esistenti e con gli stanziamenti autorizzati, a decorrere dall'esercizio 1967, dagli artt. 20 e 22 della L. 5 agosto 1957, n. 51, e successive aggiunte e modificazioni;
- b) per lire 16.500 milioni con parte della spesa autorizzata dall'art. 1, n. 2, lett. b della L. 27 febbraio 1965, n. 4;
- c) per lire 5 miliardi con la spesa autorizzata dall'art. 1, n. 2 lett. e della L. 27 febbraio 1965, n. 4;
- d) fino alla concorrenza di lire 10 miliardi mediante il prelievo, per il corrispondente ammontare, delle sopravvenienze previste all'art. 2, lett. e, della L. 27 febbraio 1965, n. 4;
- e) per lire 31.800 milioni utilizzando parte delle disponibilità provenienti dalla contrazione dei prestiti di cui alla L. 24 ottobre 1966, n. 24.

Art. 23.

Il Presidente della Regione è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti per l'attuazione della presente legge.

Art. 24.

Per il servizio di cassa relativo alle somme di cui alle lett. b e c dell'art. 7, l'E.S.P.I. si avvarrà dell'istituto di credito tesoriere dei fondi previsti dalla L. 27 febbraio 1965, n. 4, con il quale stipulerà apposita convenzione.

Art. 25.

Tutte le disposizioni contenute nella vigente legislazione regionale relative ad agevolazioni o benefici di qualsiasi natura in favore della SO.F.I.S. si applicano all'E.S.P.I. per tutti gli atti ed operazioni che il medesimo compia in attuazione delle sue finalità istituzionali ed in applicazione della presente legge.

Art. 26.

La presente legge sarà pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana ed entrerà in vigore lo stesso giorno della sua pubblicazione.

- [1] Articolo così sostituito dall'art. 31 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [2] Articolo abrogato dall'art. 9 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [3] Articolo così sostituito dall'art. 32 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [4] Comma abrogato dall'art. 9 L.R. 14 maggio 1976, n. 76.
- [5] Articoli abrogati dalla nuova disciplina dettata dagli artt. 3-8 della L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [5] Articoli abrogati dalla nuova disciplina dettata dagli artt. 3-8 della L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [6] Articolo superato; v. ora artt. 13 e 14 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [7] Comma così sostituito dall'art. 4 L.R. 24 maggio 1971, n. 16.
- [8] Articolo abrogato dall'art. 20 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.
- [9] Articolo abrogato dall'art. 22 L.R. 21 dicembre 1973, n. 50.