

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SASSARI
FACOLTA' DI AGRARIA

Istituto di Economia e Politica agraria
Direttore: Prof. Lorenzo Idda

UBALDO GEROVASI (*)

**L'INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'AGRICOLTURA**

Corso integrativo dell'insegnamento ufficiale di Politica Agraria

(*) Professore a contratto ex Art. 25 del D.P.R. 382/80.

ANNO ACCADEMICO 1987-1988

INDICE

<i>PRESENTAZIONE</i>	
PREMESSA	1

Prima parte - Origini dell'intervento straordinario

Capitolo I - Sulla storia e delle cause	2
1. Sul problema meridionale	2
2. Ritardo nello sviluppo delle regioni meridionali	4
3. Le altre cause del ritardo	6
4. Verso gli anni '50	8
5. La via del cambiamento	9
6. L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno	9
7. Il territorio di competenza e gli organi di governo	11
8. Le disponibilità del I° Piano decennale	11
Capitolo II - Le varie fasi dell'intervento	13
1. Primo obiettivo: l'agricoltura	13
2. Il superamento della fase infrastrutturale	14
3. Le aree di sviluppo globale	15
4. Il momento evolutivo nella politica agricola	17
5. Gli interventi in agricoltura alla FIne degli anni '60	18
5.1. La distribuzione per settori	20
a. <i>Conservazione del suolo</i>	20
b. <i>Opere idrauliche</i>	20
c. <i>Opere irrigue</i>	21
d. <i>Elettrificazione rurale</i>	21
e. <i>Opere stradali di bonifica</i>	21
f. <i>Miglioramenti fondiari aziendali</i>	22
g. <i>Iniziative per la valorizzazione economica dei prodotti</i>	22
h. <i>Credito agrario</i>	23
i. <i>Assistenza tecnica e sperimentazione agraria</i>	24
6. Un primo sguardo agli interventi agricoli in Sardegna	24
Capitolo III - La nuova svolta	29
1. I complessi organici di opere	29
2. Eliminare il divario tra Nord e Sud	30
3. I progetti speciali	32
4. Una nuova dimensione territoriale	33
5. La contrattazione programmata	33

Seconda parte - L'intervento nei vari settori

Capitolo I: Gli anni '80	36
1. L'azione concreta	36
2. I nuovi programmi.....	38
3. Gli incentivi industriali	39
4. Le aree e i nuclei industriali.....	40
4.1. Area industriale di Cagliari.....	44
4.1.1. Agglomerato di Macchiareddu-Grogastu.....	45
4.1.2. Agglomerato di Elmas.....	46
4.1.3. Agglomerato di Sarroch.....	47
4.2. Nucleo industriale Sulcis Iglesiente.....	48
4.2.1. Agglomerato di Portovesme.....	49
4.3. Nucleo industriale dell'Oristanese	50
4.3.1. Agglomerato di Oristano	51
4.4. Area industriale della Sardegna centrale.....	52
4.4.1. Agglomerato di Sarcidano	53
4.4.2. Agglomerato di Ottana.....	53
4.4.3. Agglomerato di Macomer (Tossilo).....	55
4.4.4. Agglomerato di Suni.....	56
4.4.5. Agglomerato di Sologo.....	56
4.5. Agglomerato di Tortoli'	57
4.5.1. Agglomerato di Arbatax.....	58
4.6. Area industriale di Sassari	59
4.6.1. Agglomerato di Alghero.....	60
4.6.2. Agglomerato di Portotorres.....	60
4.6.3. Agglomerato di Sassari-Truncu Reale	62
4.7. Nucleo industriale di Olbia.....	63
4.7.1. Agglomerato di Olbia.....	64
4.8. Case per lavoratori.....	65
4.9. Zone di interesse regionale (Z.I.R.).....	66
5. Agricoltura.....	68
5.1. Opere idrauliche irrigue e infrastrutture di bonifica	69
5.2. Progetto speciale n.23 - Irrigazione.....	70
5.3. I complessi irrigui.....	70
5.3.1. Nurra.....	70
5.3.2. Perfugas.....	71
5.3.3. Agro di Chilivani.....	72
5.3.4. Coghinas.....	73
5.3.5. Siniscola-Posada-Torpe'	73
5.3.6. Cedrino.....	74
5.3.7. Tortoli'	74
5.3.8. Flumendosa.....	75
5.3.9. Oristanese.....	77
5.3.10. Medio Tirso.....	78
5.3.11. Basso Sulcis	78
5.3.12. Cixerri.....	79
5.4. Conservazione del suolo	80
5.5. Incentivi per l'agricoltura	80
5.6. I progetti promozionali	81
5.6.1. Progetto carne	81
5.6.2. Progetto agrumicolo	81

5.6.3.	<i>Forestazione produttiva</i>	82
5.6.4.	<i>Commercializzazione</i>	83
6.	Opere civili.....	83
6.1.	Schemi idrici della Sardegna.....	85
6.2.	Dighe e accumuli.....	86
6.3.	Viabilità	87
6.4.	Ospedali.....	88
6.5.	Porti	88
6.5.1.	<i>Porto Canale di Cagliari</i>	89
6.6.	Interventi turistici e per il fattore umano.....	90
6.7.	Impianti sportivi.....	91
6.8.	Progetto speciale Mezzogiorno interno.....	91
6.9.	Opere civili in aree di particolare depressione	92
7.	Ricerca scientifica - P.S. 35	94
8.	Interventi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	94
	BIBLIOGRAFIA.....	99
	APPENDICE	103

PREMESSA

Chi oggi si affaccia per la prima volta ai problemi del Mezzogiorno si trova dinanzi ad una meravigliosa avventura.

Una storia di civiltà che riguarda l'Italia della ricostruzione e che viene da lontano, ha appassionato intere generazioni e impegnato le menti di studio e di pensiero più floride della nostra cultura.

E' perciò assai difficile disegnare un percorso di lettura che nel breve spazio di questo lavoro consenta di fare apprezzare l'intervento straordinario realizzato nel mezzogiorno dal 1950 ad oggi.

Si cercherà di far questo nell'intento di riconoscere lo sviluppo realizzato con lo sguardo all'agricoltura perché questo settore rappresenta il substrato sociale sul quale, a nostro avviso, il problema meridionale si è snodato, ha maturato e si è evoluto.

In questi lustri la "Questione Meridionale", il "Problema Meridionale", i "meridionalisti" e lo "sviluppo dell'Italia Meridionale", sono stati per alterni periodi al centro della vita economica sociale e politica della nostra nazione. Spazi immensi e impegno costante sono stati profusi per fare diventare la questione del Mezzogiorno la questione centrale del Paese e per fare adottare una politica economica generale che sollevasse l'area depressa del Sud dirigendo un costante ed elevato flusso di mezzi finanziari verso l'Italia più povera.

Scopo di questo lavoro è quello di percorrere l'intervento così come si è snodato nei vari periodi, cercando non solo di presentarlo e chi vuole approfondirne la conoscenza, ma di far trasparire dall'azione della Cassa per il Mezzogiorno, che è stato il protagonista sconfitto dell'intervento, la filosofia di evoluzione e di organicità settoriale ed inter-settoriale delle azioni svolte, cercando di enucleare dalla loro analisi "l'universo reale" nel quale l'intervento è stato realizzato e che Giustino Fortunato così descrisse mirabilmente: "tra noi, quando si eccettuino la Campania, dal Garigliano al Sele, la terra di Bari dalla foce dell'Ofanto al Porto di Brindisi, troppo densa la prima, troppo arida la seconda tra il nodo calcareo degli Abruzzi a settentrione, che è tutto un erbaio da pascolo, e la punta granitica della Calabria a Mezzogiorno, che è un vero sfasciume pendolo sul mare, corrono immense estensioni di argille scagliose, gli scisti galestrini, di marne cretose più o meno impermeabili, acconce, se pure, alle selve d'alto fusto ad a pascoli bradi, qua e là alle colture specializzate, non mai, o assai poco alle colture promiscue, intensive, causa efficiente di una fitta popolazione sparsa per le campagne. Più fortunata, certo, la Sicilia, con la duplice lussureggiante sua cornice marittima di oriente e di settentrione, ma tutta la Sardegna è in condizioni anche peggiori delle più squallide province del Continente Meridionale.

PRIMA PARTE
ORIGINI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO

CAPITOLO I - SULLA STORIA E DELLE CAUSE

1. SUL PROBLEMA MERIDIONALE

Per poter fare un'analisi dello sviluppo economico sociale dell'Italia Meridionale è indispensabile dare uno sguardo al passato. Il sorgere e l'evolversi del così detto "Problema Meridionale" non può non avere una collocazione, seppure sommaria, nel contesto di una trattazione rivolta all'esame del processo evolutivo della ragione del Mezzogiorno.

La conquista dell'unità d'Italia ha lasciato sopravvivere ed ha, per certi lati, aggravato il dislivello economico e sociale del nord e del sud dell'Italia. Mentre, infatti, in zone sempre maggiori del Settentrione la produzione agraria andava rapidamente avviandosi verso quel grado di saturazione oltre il quale si delinea l'influenza della legge economica dei prodotti decrescenti, collegandosi all'industrializzazione, allo sviluppo dei traffici, all'aumento del benessere e del tenore di vita, nella parte prevalente delle zone del Sud, la terra offre tuttora inesauribili tesori e larghissima possibilità di aumento dei prodotti. Al contrario, le meno progredite condizioni generali, la deficienza delle forze naturali e la scarsità di diverse materie prime conducono il fattore agricoltura in posizione assorbente nel quadro generale della ricostruzione economica¹

L'agricoltura però non rimane l'espressione isolata di un sistema completamente da rivedere e vivizzare e anche se nelle aree Settentrionali del paese poteva ritenersi adeguata una larga politica industriale, "lo stesso non è a dirsi per le terre meridionali"² che imponevano invece attenzioni e cure particolari da parte dello Stato proprio "per il debole progresso agrario"³.

¹ Cfr. G. PESCATORE. L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, Giuffrè, Milano 1962.

² Cfr. F. ROCCO: Scritti e discorsi sul problema meridionale; pp. 48, 56 e seg.

³ idem

In tale quadro infatti non tardò a sorgere in Italia una copiosa letteratura ed un vasto movimento intellettuale, sul tipo della "Associazione per la tutela degli interessi del Mezzogiorno", per la impostazione del problema del mezzogiorno e per la dimostrazione delle necessità di una energica politica meridionale, che assieme ai grandi eventi storici, avevano preparato le condizioni generali adatte alla migliore comprensione ed alla risoluzione del problema meridionalistico.

Fra gli altri un avvenimento, che in questi eventi trova le sue origini e la sua spiegazione, doveva decisamente influirvi: il movimento suscitato e diretto dal Comitato Promotore dei Consorzi di Bonifica⁴.

Questo movimento non tardò ad assumere proporzioni rilevanti per il numero e l'autorità delle rappresentanze delle diverse province meridionali ed insulari che aderirono con interesse e vivacità inaspettate. Tanto che dopo cinque Congressi, proprio nel V Convegno dei Bonificatori Meridionali, che ebbe luogo a Sassari nel novembre 1926, venne espresso voto formale per la creazione di un organismo, a carattere nazionale, che coordinasse e rinvigorisse l'azione di tutti i Consorzi di Bonifica e d'irrigazione d'Italia, con speciale riferimento ai prevalenti bisogni delle regioni del Mezzogiorno⁵.

L'azione del Governo per il rinvigorismento della politica agraria, di cui espressione massima deve considerarsi il programma di bonifica integrale, e la collaborazione dei meridionali, ha condotto il Mezzogiorno, con un ritmo che si è andato grado a grado accelerando, ad un perfezionamento dell'azione legislativa ed amministrativa dello Stato⁶.

La dicotomia fra la riconosciuta inferiorità delle condizioni di progresso della economia agraria in confronto alla economia industriale dell'Italia fece delineare l'opportunità agli organi di Governo di sopprimere il Ministero dell'Economia Nazionale e di istituire il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, che fu uno dei primi voti dei Convegni degli Agricoltori Meridionali e "costituisce ancora una prova

⁴ idem

⁵ Data l'importanza del documento, nel quale con unanimità di suffragi fu impostato in modo organico il problema del Mezzogiorno, se ne elencano i capisaldi:

I - il problema meridionale esige una più vigorosa politica agraria generale e la coordinata azione dello Stato nello svolgimento di tutti i suoi compiti: politica tributaria, dei lavoratori pubblici, delle comunicazioni, della sanità pubblica, della pubblica istruzione ecc. da risolversi in funzione del problema agrario;

II - la bonifica, che racchiude gran parte del problema agrario, è il fulcro della ricostruzione economica del Mezzogiorno, massimo problema nazionale;

III - la bonifica, non può prescindere dalla funzione della proprietà, elemento insopprimibile del progresso agrario, ma, mirando all'incremento della produzione, interessa tutta la Nazione e non la sola classe dei proprietari, la cui tutela va subordinata al soddisfacimento dell'interesse generale;

IV - gli scopi della bonifica possono, in pieno, raggiungersi solo mediante il sistema della concessione ai Consorzi di proprietari, che debbono prevalere di fronte ad ogni altro aspirante alla concessione, rappresentando tali organismi il necessario e più adatto strumento del progresso agricolo;

V - per la bonifica del Mezzogiorno, in rispondenza ad una esigenza più generale, sentita per tutta l'Italia, necessita un più razionale assetto degli organi statali centrali e periferici;

VI - particolari - dalla nota 5 cure richiedono la così detta bonifica agraria e i problemi della malaria e del credito agrario, che hanno rilevante importanza nel Mezzogiorno.

Cfr. F. ROCCO - Scritti e discorsi del problema meridionale (1925-53) p. 56.

⁶ Idem n. (2) p. 57 e seg. Si sviluppò un interessante dibattito anche fra i tecnici sull'ordinamento cronologico di esecuzione dei lavori di bonifica, si veda in proposito F. ROCCO, op. cit. p. 76 prg. 23 ARRIGO A. SERPIERI che nella su "Guida a ricerche di economia agraria" del 1929, disegna lo studio economico metodico del processo della trasformazione fondiaria come "l'essenza stessa della attività agricola", un'opera che si è svolta e si svolge attraverso i secoli e può dirsi che non ha mai fine, ma ha solamente delle soste e delle riprese". Cfr. M. ROSSI DORIA, Economia delle trasformazioni fondiarie. Nota introduttiva. Cassa per il Mezzogiorno - Studi e Testi 5 V - Napoli 1956, p. 6.

dell'orientamento sempre più fattivo verso la valorizzazione dell'Agricoltura e del Mezzogiorno d'Italia⁷.

Le alterne vicende politico-amministrative colorirono nel proseguo degli anni gli sforzi per una sempre più confacente modernizzazione delle strutture del territorio nazionale: bonifica umana, bonifica igienica, bonifica agraria, problema agronomico, sperimentazione agraria, arido-cultura, piccola e grande irrigazione, restaurazione montana ecc. sono le prospettive da seguire ed alle quali rispondono i Consorzi di Bonifica integrale "Organizzazioni permanenti della proprietà, sotto forma di personalità giuridica di diritto pubblico, che deve rappresentare l'unità tecnico-amministrativa di tutto il complesso problema della bonifica, nei suoi aspetti svariati"⁸.

In prima analisi si può affermare che i fattori che hanno impresso la loro influenza nel Mezzogiorno, possono ricondursi ai seguenti:

- a) - Diverso sviluppo manifestatosi nell'ambito di regioni italiane non meridionali.
- b) - Mutamenti nell'ambito europeo più immediato, (Svizzera, Austria, Francia).
- c) - Trasformazioni avvenute all'interno dello stesso Mezzogiorno, con riferimento specifico a quelle economico-territoriali.

Al di là delle diverse cause che nei vari paesi hanno determinato ragioni di sottosviluppo, è indubbio che matrici comuni si possono riconoscere quando vengono a crearsi situazioni di squilibrio, tali che il divario iniziale si accentua con il susseguirsi delle diverse vicende storiche. Ciò è dovuto a momenti qualitativi che sono presenti nelle economie internazionali e che, in modesta misura, si sono verificati nel sistema economico meridionale, determinando il noto dualismo, ormai radicato nel nostro Paese.

In questo contesto, la Sardegna, usando un'affermazione semplificatrice, non è altro che il "paese povero che resta povero": ciò perché, all'interno di uno Stato interessato dal problema del sottosviluppo, specie nelle fasi iniziali, le aree più dotate e suscettibili di crescita vengono ad essere attratte e coinvolte dal processo di sviluppo stesso⁹. Ne consegue che l'isola trovandosi interessata agli stessi fattori d'influenza del Mezzogiorno di cui segue i destini, presenta ambiti di possibile sviluppo che si realizzano, mentre lascia altre zone interne sempre più arretrate e differenziate nel raffronto regionale e nazionale.

2. RITARDO NELLO SVILUPPO DELLE REGIONI MERIDIONALI

L'accennato grave squilibrio esistente tra le regioni meridionali, che ancora ristagnavano in forme di economia arretrata e le regioni centro-settentrionali, caratterizzate da elementi geografici, ambientali, economici, storici e sociali, si presentava in costante progresso.

Le cause del ritardato sviluppo delle regioni meridionali possono ricondursi a fattori di ordine fisico e storico politico, ai quali si aggiunsero anche fattori di ordine amministrativo e sociale.

Fra le cause di origine fisica che hanno contribuito al minore sviluppo del Mezzogiorno nei confronti del centro-nord possono essere ricordati: *la posizione geografica*

⁷- IDEM - n. 4 pp. 87, 93; cfr. sulla istituzione delle Cattedre Ambulanti di Agricoltura, organi di propaganda culturale assistenza tecnica e diffusione di metodologia, pratica e conduzione agricola.

⁸ F. ROCCO - op. cit. p. 98.

⁹ U. GEROVASI, L'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Note per una ricerca geografica, Dessì, Sassari, 1978