

**Centro di ricerche e Studi sui Problemi del Lavoro, dell'Economia e dello
Sviluppo**

CLES s. r. l.

Reindustrializzazione e nuovo modello di sviluppo

**Relazione CLES
(Centro di Ricerche e Studi sui problemi del Lavoro
dell'Economia e dello Sviluppo)**

Roma, giugno 1989

00197 Roma - Viale Bruno Buozzi, 105 - Tel. 3216713-3216668-3212450 - Telefax
3216713 N. Iscr. Trib. Roma 5993/81 - C.C.I.A.A. 480454 - C. F. 05110620589 - P.
I. 01357461001

1. Terni: il quadro economico alla fine di un decennio di crisi produttiva

La città di Terni e l'intera conca ternana hanno attraversato lungo tutto il decennio una fase critica e contraddittoria della loro storia economica, segnata dalla crisi della grande industria, dalla difficoltà di avviare processi di sviluppo autocentrati, da consistenti perdite occupazionali nei settori tradizionali. Fra il 1981 e il 1988 più di 8.600 posti di lavoro sono stati perduti dall'industria nell'intera provincia, di cui 4.500 nella città capoluogo; alla perdita occupazionale delle grandi imprese si è associata una contrazione di circa 3.000 addetti anche nella piccola e media industria (soprattutto in quella collegata all'indotto della grande) e nell'edilizia (tabb. 1 e 2). A queste cifre va aggiunta la perdita occupazionale "nascosta" nel rigonfiamento della Cassa Integrazione Guadagni, che nella media del periodo 1981-86, ha riguardato circa 2.000 occupati-anno nell'intera provincia e ancora nel 1988 ha coinvolto più di 1.000 occupati-anno.

Nel complesso, quasi un terzo della base occupazionale industriale è andata perduta in meno di un decennio. L'espansione occupazionale del terziario (+1.700 unità) è molto lontana dal controbilanciare le dinamiche impresse sul mercato del lavoro dalla crisi industriale. L'occupazione terziaria è aumentata dell'1,2% l'anno, un tasso sensibilmente inferiore sia a quello nazionale sia a quello umbro, a fronte di riduzioni del 5% l'anno dell'occupazione industriale.

A fronte di questa impressionante crisi occupazionale vanno però presi in considerazione altri elementi che restituiscono al quadro interpretativo alcuni elementi di complessità. Innanzitutto, i livelli produttivi dell'industria ternana, dopo una forte contrazione concentrata nel periodo 1981-83, sono in costante risalita e il va-

Tabella 1 - L'industria in provincia di Terni: bilancio 1981-1988

	Valori assoluti			Variazioni assolute			Variazioni % medie annue		
	1981	1986	1988	1981-86	1986-88	1981-88	1981-86	1986-88	1981-88
Occupazione, di cui:	31109	23060	22484	-8049	-576	-8625	-5.99%	-1.26%	-4.64%
Grande industria e settore energetico	17636	12900	11922	-4736	-978	-5714	-6.25%	-3.94%	-5.59%
Piccola-media industria e edilizia	13473	10160	10562	-3313	402	-2911	-5.64%	1.94%	-3.48%
Valore aggiunto (mln. 1980)	564891	512724	560823	-52167	48099	-4068	-1.94%	4.48%	-0.10%
Produttività (mln. 1980)	18.16	22.23	24.94	4.08	2.71	6.78	4.05%	5.75%	4.54%
CIG:									
Ore erogate (mln.)	2386	5162	1891	2776	-3271	-495	15.43%	-50.21%	-3.32%
Occupati-equivalenti	1567	3368	1181	1801	-2187	-386	15.30%	-52.40%	-4.04%
Input di lavoro effettivo	29542	19692	21303	-9850	1611	-8239	-8.11%	3.93%	-4.67%
Produttività effettiva (mln. 1980)	19.12	26.04	26.33	6.92	0.29	7.20	6.17%	0.55%	4.57%
Prod. industria italiana (mln. 1980)	18.33	21.80	23.75	3.47	1.95	5.42	3.47%	4.28%	3.70%

Tabella 2 - Occupazione e mercato del lavoro nel Comune di Terni: bilancio 1981-88

	Valori assoluti		Variazioni 1981-1988	
	1981	1988	assolute	% medie annue
Occupazione, di cui:	36031	33058	-2973	-1.23%
Agricoltura	585	407	-178	-5.18%
Industria, di cui:	15669	11128	-4541	-4.89%
Grande industria e settore energetico	10701	7234	-3467	-5.59%
Piccola-media industria e edilizia	4968	3894	-1074	-3.48%
Terziario	19777	21523	1746	1.21%
Disoccupazione	5263	7143	1880	4.36%
Forze di lavoro	41294	40201	-1093	-0.38%
Popolazione in eta' lavorativa	94221	95716	1495	0.22%
Tasso di attivita'	43.83%	42.00%	-1.83	
Tasso di disoccupazione	12.75%	17.77%	5.02	
Composizione % dell'occupazione:				
Agricoltura	1.6%	1.2%	-0.39	
Industria	43.5%	33.7%	-9.83	
Terziario	54.9%	65.1%	10.22	
Totale	100.0%	100.0%		

lore aggiunto industriale a prezzi costanti si è riportato nel 1988 sui livelli dell'inizio del decennio. Questo implica, dati gli andamenti dell'occupazione, una rilevantissima crescita della produttività dell'industria ternana, che aumenta (considerando l'occupazione al netto dei dipendenti in CIG) ad un tasso medio annuo significativamente superiore a quello - pur elevato - dell'industria nazionale: 4,6% contro 3,7%. La crisi occupazionale restituisce quindi alla città un apparato produttivo più vitale e le ristrutturazioni non sembrano esser state ininfluenti rispetto al recupero di capacità competitiva.

Gli effetti della crisi occupazionale sul tenore di vita urbano sono stati mediati dai meccanismi istituzionali di ammortizzazione: la dinamica dei redditi e dei consumi ternani, negativa fino al 1983 e positiva negli anni successivi, è inferiore a quella media regionale e nazionale, ma con uno scarto più modesto di quello mostrato dalle dinamiche occupazionali. Gli stessi effetti sul mercato del lavoro sono stati in parte frenati da una modesta dinamica demografica e dall'evoluzione negativa dei tassi di partecipazione all'offerta di lavoro, calati di circa due punti in sette anni in conseguenza della riduzione dell'attività maschile in tutte le classi d'età e dell'attività femminile nelle età centrali. Nonostante ciò, il tasso di disoccupazione è cresciuto fino a quasi il 18%, concentrandosi non tanto sulle fasce di lavoratori espulsi dall'industria quanto sulle nuove leve in ingresso sul mercato del lavoro.

Le tendenze spontanee del mercato del lavoro indicano perciò una situazione per alcuni versi contraddittoria. La bassa dinamica demografica e la flessione dell'attività maschile frenano la crescita delle forze di lavoro, e peraltro non sembrano connessi a fenomeni di estensione dell'area del lavoro sommerso, che mostra nella nostra città incidenze minori che in molte altre zone d'Italia. D'altra parte un

persistente eccesso di offerta è sostenuto - oltre che dalla contrazione della base occupazionale - dalla crescita dei tassi d'attività giovanili, soprattutto femminili. L'offerta di lavoro femminile in eccesso ha finora trovato spazio soprattutto nel settore terziario, dove l'occupazione ternana si presenta più fortemente femminilizzata rispetto alle medie regionali e nazionali. Anche questo è un effetto, di lungo periodo, della "monocultura" produttiva della grande industria di base: il tasso d'attività femminile è più basso a Terni che nelle aree territoriali caratterizzate da processi di industrializzazione diffusa, e però è velocemente in crescita soprattutto nelle classi giovanili; l'occupazione femminile, soprattutto nelle fasce d'età centrali, trova poco spazio nell'industria e tende a concentrarsi in settori a minore dinamica della produttività e in aree più marginali rispetto a quelle primarie del mercato e della produzione, anche per effetto della limitata localizzazione ternana delle aree di terziario a più elevato contenuto di capitale umano.

2. Gli scenari per il 1992

Anche scontando un andamento flettente delle forze di lavoro, sia per cause demografiche che per il declino del tasso d'attività, il problema del futuro continuerà ad essere quello occupazionale. Il meccanico prolungamento delle tendenze registrate negli anni Ottanta porterebbe nel 1992 una nuova contrazione occupazionale di circa mille unità e un aumento di mezzo punto del tasso di disoccupazione (tab. 3). E' da sottolineare che questo scenario tendenziale è ricavato all'interno di ipotesi molto ottimistiche, sia per l'evoluzione della popolazione in età lavorativa, sia per la dinamica del tasso d'attività (che si ridurrebbe di un altro pun-

to circa da qui al 1992). Le sole dinamiche demografiche e della partecipazione all'offerta di lavoro non sono quindi in grado - neanche in una prospettiva di medio periodo - di riequilibrare il mercato del lavoro cittadino, come peraltro si è dimostrato nel biennio più recente 1986-88, quando al manifestarsi dei sintomi della fine della crisi produttiva (riduzione della CIG e delle espulsioni occupazionali) non è corrisposto il declino del tasso di disoccupazione.

Un esercizio per scenari può essere utile non tanto sul piano previsivo quanto per valutare l'entità del riaggiustamento necessario e i contributi che dovranno essere forniti dai principali settori economici. Nello scenario 2 (tab. 3) si ipotizza un aumento del tasso di crescita tendenziale dell'occupazione terziaria del 2% l'anno, contro l'1,2% degli anni Ottanta, in modo da colmare almeno la metà del *gap* rispetto alle dinamiche nazionali: il tasso di disoccupazione non scenderebbe nel 1992 sotto il 16%, e ciò dimostra che il riaggiustamento non può concentrarsi interamente sulla "terziarizzazione" di Terni ma deve coinvolgere in modo significativo il settore industriale. D'altra parte, l'impegno occupazionale della grande industria - così come emerge dalle cifre dei progetti speciali IRI e del piano di reindustrializzazione (515 addetti) - non è in grado di modificare in modo significativo i risultati aggregati: il tasso di disoccupazione resterebbe ancora superiore al 15% (scenario 3).

Modifiche più consistenti in direzione di un rientro duraturo dagli elevati tassi di disoccupazione possono provenire solo da un deciso sentiero di diversificazione produttiva, di sviluppo dei settori dell'imprenditorialità piccola e media e dalla realizzazione di qualificanti progetti nelle infrastrutture e nei servizi. Un'espansione occupazionale delle piccole e medie imprese dell'1% l'anno, ad esempio, po-

trebbe portare - sommato al precedente scenario - il tasso di disoccupazione del 1992 sul 13,4%, con una creazione di 1.900 posti di lavoro aggiuntivi rispetto allo scenario tendenziale (scenario 4). La distribuzione dell'occupazione aggiuntiva in questo scenario vedrebbe in testa il terziario (715 addetti) seguito dalle piccole e medie imprese industriali (672 addetti) e dalle grandi imprese (515 addetti). L'obiettivo di assestare il tasso di disoccupazione ternano ai livelli attuali delle regioni dell'Italia Centrale (10%) implicherebbe invece la creazione di più di 3.200 nuovi posti di lavoro (scenario 5): poiché l'evoluzione occupazionale della grande impresa è data, la ripartizione dell'incremento rispetto allo scenario precedente fra i due settori rimanenti porterebbe alla necessità di ampliare l'occupazione delle PMI e del terziario urbano in misura di 1.300 - 1.400 occupati aggiuntivi ciascuno.

Per apprezzare la difficoltà del compito che attende tutti i soggetti economici, sociali e politici coinvolti nel processo di reindustrializzazione, basti pensare che nello scenario 4 - date le tendenze della produttività industriale - sarebbe necessario conseguire una dinamica annua del valore aggiunto reale dell'industria del 3% nel prossimo quadriennio. Nello scenario 5 l'incremento annuo necessario raggiungerebbe quasi il 4,5%. Si tratta di valori di crescita elevati, ma certamente ammissibili, sufficienti per affermare che il dibattito sul rilancio dell'area ternana (e probabilmente anche delle altre aree di crisi siderurgica) non può essere confinato ad una battaglia localistica per l'attribuzione di risorse finanziarie, ma deve prendere le mosse da un ripensamento generale delle direttrici di sviluppo, degli strumenti d'intervento, dei soggetti attuatori delle politiche e del loro grado di coordinamento e di integrazione.

Tabella 3 - Scenari al 1992 per la città di Terni

	1988	Scenario					Variazioni assolute su	
		1 (tenden- ziale)	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5	scenario tendenziale	
							Scen. 4	Scen. 5
Occupazione, di cui:	33058	32037	32752	33267	33940	35271	1902	3234
Agricoltura	407	329	329	329	329	329	0	0
Industria, di cui:	11128	9126	9126	9641	10313	10979	1187	1853
Grande industria e settore energetico	7234	5746	5746	6261	6261	6261	515	515
Piccola-media industria e edilizia	3894	3380	3380	3380	4052	4718	672	1338
Terziario	21523	22583	23297	23297	23297	23963	715	1380
Disoccupazione	7143	7154	6439	5924	5251	3920		
Forze di lavoro	40201	39191	39191	39191	39191	39191		
Popolazione in età lavorativa	95716	95410	95410	95410	95410	95410		
Tasso di attività	42.00%	41.08%	41.08%	41.08%	41.08%	41.08%		
Tasso di disoccupazione	17.77%	18.25%	16.43%	15.12%	13.40%	10.00%		

- Scenario 1: linee di tendenza invariate su periodo 1981-88.
 Scenario 2: occupazione terziaria in crescita del 2%.
 Scenario 3: scenario 2 + progetti speciali [RI].
 Scenario 4: scenario 3 + espansione occupazione in PMI e nuove imprese.
 Scenario 5: tasso di disoccupazione al 10% nel 1992.

3. I fattori di debolezza e i fattori di forza dell'industrializzazione ternana

La crisi dell'economia ternana infatti è la crisi di un modello di sviluppo territoriale fondato sulla espansione - in termini fisici e occupazionali - di alcune grandi unità produttive. In particolare, per quello che riguarda Terni, nel settore chimico e soprattutto in quello siderurgico.

La crisi di questo modello è irreversibile (a meno di nuovi grandi cambiamenti a livello internazionale, oggi impensabili), e non dipende che in piccola parte dalla stretta congiunturale attraversata dal comparto siderurgico nel corso degli ultimi anni. Essa nasce dal fatto che lo sviluppo della grande industria dipende sempre meno dalla crescita in termini puramente quantitativi della produzione fisica - e, quindi, dalla scala degli impianti - e sempre di più dal valore aggiunto conferito da una complessa e articolata combinazione di tecnologie e professionalità, solo indirettamente legate alla produzione. A sua volta, grazie agli aumenti della produttività, anche gli output produttivi comportano, a parità di dimensioni, un impiego di occupazione diretta in continua diminuzione.

Avere sul proprio territorio degli stabilimenti di produzione, anche di importanza strategica, non è quindi più una garanzia di sviluppo - e nemmeno di salvaguardia dello status quo - se la complessa articolazione delle professionalità che contribuiscono in misura crescente alla valorizzazione del prodotto migrano o si sviluppano altrove. Questo sembra proprio il caso di Terni, e di molte altre *company-town* sviluppatesi per decenni in modo unilaterale all'ombra della grande industria. Le conseguenze di questo dato di fondo sono facilmente sintetizzabili. Si chiamano:

-
- crisi occupazionale, perché la riduzione dell'occupazione diretta dovuta all'aumento della produttività non viene compensata da una parallela crescita dell'occupazione indiretta o di quella terziaria; e l'occupazione resa superflua dalla dismissione di lavorazioni obsolete non viene assorbita dalla introduzione di nuovi processi o di nuovi prodotti;
 - povertà del management, cioè di professionalità gestionali, facilmente circuitabili da un settore all'altro quando il tessuto economico e sociale del territorio presenta un sufficiente grado di differenziazione e di articolazione;
 - mancanza di imprenditorialità, cioè di abitudine e di propensione all'assunzione del rischio, in quanto l'imprenditoria minore tende a svilupparsi non sui mercati aperti ma su quelli, protetti e a loro modo garantiti, del subappalto presso la grande industria;
 - scarsa terziarizzazione produttiva, cioè inadeguato sviluppo di servizi di progettazione, di commercializzazione, di assistenza tecnica e gestionale alla produzione - e quindi scarsa diversificazione professionale, scarsa articolazione per ruoli e funzioni delle forze di lavoro - perché la grande industria non richiede questi servizi, disponendone già in altra sede.

A fronte di questi connotati, decisamente negativi, legati alla "monocoltura" del grande stabilimento di produzione, sarebbe però del tutto errato non individuare anche gli elementi, altamente positivi, che rappresentano l'eredità storica della grande industria - anche nelle zone di crisi - e che concorrono tutti ad una elevata qualificazione dell'ambiente produttivo delle zone con una forte tradizione industriale. Questi elementi sono dati da:

-
- una diffusa cultura industriale tra tutti gli strati ed in tutti i settori della popolazione che, accanto ad elementi più espliciti, affonda le sue radici in una consolidata dimestichezza con le regole ed i vincoli della produzione ed in una pronunciata diffidenza per le soluzioni di tipo assistenzialistico o - peggio - clientelari;
 - un'ampia presenza di manodopera qualificata - o facilmente riqualificabile - e già familiarizzata con le regole della produzione industriale;
 - un quadro istituzionale assai solido, sorretto da un personale politico selezionato con criteri di professionalità, responsabilità e consapevolezza dei problemi e delle regole dello sviluppo economico.

Questi elementi positivi possono apparire a tutta prima evanescenti, o per lo meno poco concreti, se messi a confronto con i benefici tangibili offerti, per esempio, dall'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno nelle zone di sua competenza. Recenti ricerche, peraltro, mostrano come il valore attuale dei benefici in tali zone è ridotto dalla lentezza del processo di assegnazione, dalle presenze di altri benefici nel Centro-Nord, dal maggior onere del credito ordinario.

Ma l'impresa non è e non può essere un'isola avulsa dal contesto in cui opera, e l'ambiente sociale e istituzionale in cui si svolgono le attività di un'impresa può essere a giusto titolo considerato uno dei fattori produttivi - ancorché immateriale - che concorrono al suo successo. D'altra parte, molti studi di casi territoriali, in Italia e all'estero, sottolineano il ruolo e l'importanza strategica rivestiti nelle aree a industrializzazione diffusa dagli agenti di regolazione politico-istituzionale.

E' pertanto compito delle autorità e dei soggetti locali saper valorizzare adegua-

tamente questo fattore, che è patrimonio collettivo dell'intera comunità e che può assumere carattere di vera e propria "risorsa per lo sviluppo" posseduta da attori non economici, pur in aree caratterizzate dalla prevalenza del mercato come principio ordinatore dei rapporti economici.

4. Gli interventi di reindustrializzazione

Se queste sono le considerazioni generali che si potevano ricavare da un'analisi in termini storici della situazione ternana già qualche anno fa, prima di cercare di trarre da questa analisi delle indicazioni per il futuro - o per lo meno, un metodo per elaborare delle indicazioni - è opportuno soffermarsi sulle novità intervenute nel frattempo, cioè da quando sono stati avviati i lavori per la preparazione di questa conferenza economica.

Per quanto riguarda il punto di riferimento centrale della crisi economica del territorio ternano, cioè l'industria siderurgica, si è sostanzialmente definito, sia a livello comunitario che a livello nazionale, e in buona parte anche a livello locale, il quadro istituzionale entro il quale verrà portato a termine il riassetto del comparto ed avviato il processo di "reindustrializzazione" che ne dovrebbe compensare gli effetti negativi.

A livello settoriale, è stata messa in liquidazione la società Finsider, e con essa la controllata Terni, da cui dipendevano - tra gli altri - gli stabilimenti siderurgici cittadini, e le relative attività produttive sono state conferite alla società di nuova fondazione ILVA, che ha ora in carico gli stabilimenti della ex Terni, fatta salva la possibilità di una futura ricostituzione della loro autonomia societaria.

A livello di gruppo IRI, in data 15.11.88, in un incontro tra il Ministro delle PP.SS., il gruppo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, è stato messo a punto un Piano di Reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica, successivamente integrato, in data 1.6.89, con alcune modifiche migliorative rese note verbalmente dal Ministro. Esso prevede una ulteriore riduzione dell'occupazione degli stabilimenti siderurgici dell'Umbria di 1.691 addetti, di cui 247 per cessione di attività ad acquirenti privati e 1.444 per eccedenze nette: di questi 993 prepensionabili a 50 anni e 451 da collocare in CIGS in attesa di nuova collocazione. A fronte di questa riduzione, il piano prevede la creazione di 1.615 nuovi posti di lavoro, di cui 325 nel comparto siderurgico, 400 nel settore della distribuzione, 190 in carico alla STET nell'ambito del Piano Europa delle telecomunicazioni e 700 da realizzarsi attraverso nuove iniziative imprenditoriali e di job-creation promosse dalla SPI S.p.a.

Più in particolare, l'intervento nel settore siderurgico prevede un investimento complessivo di 231 mld di cui:

- 150 per un nuovo impianto di produzione di lingotti di titanio che occuperà 140 addetti;
- 22 per un impianto per la produzione di tubi inox che occuperà 50 addetti;
- 23 per la realizzazione di una unità di ricerca applicata collegata al CSM che occuperà - a regime - 80 addetti, parte dei quali, però, ricercatori già in forza a Roma; nonché per la realizzazione di una scuola di specializzazione metallurgica, che occuperà 10 addetti fissi (le quote di riparto tra queste due iniziative non sono state rese note);

-
- 36 mld per la realizzazione di un centro servizi inox - che, sul modello di quello esistente a Milano, verrà realizzato verosimilmente in compartecipazione con un partner privato - e per la realizzazione di un Centro recupero materiali. Complessivamente queste due iniziative occuperanno 65 addetti, ma non sono state rese note le quote di riparto né per quanto riguarda l'investimento, né per quanto riguarda gli addetti.

L'intervento nel settore della distribuzione sarà preso in carico da SME con la realizzazione di un centro commerciale per un investimento di 35 mld ed un'occupazione a regime di 400 unità (ed altre 200 previste nell'indotto).

Infine 700 nuovi posti di lavoro dovrebbero nascere dalle iniziative promosse dalla SPI, con un investimento diretto di 50 mld nel BIC ed in altri programmi di job creation, che ne dovrebbero attivare - complessivamente - 154, secondo una prima stima, successivamente ridotta a 113; dunque, con un investimento medio per addetto di 160 mln. La SPI provvederà ai finanziamenti di queste iniziative in parte con fondi propri, in parte con quelli stanziati dal decreto legge 120. In particolare, la SPI avrà la possibilità di:

- insediare nei BIC;
- partecipare al capitale di rischio di iniziative imprenditoriali;
- concedere alle imprese partecipate prefinanziamenti sulle agevolazioni richieste a CEE, Stato e Regione;
- nelle aree del centro-nord, concedere un contributo in conto capitale fino al massimo del 25%, cumulabile con il contributo RESIDER (vedi oltre).

A livello di normativa nazionale, l'intervento del gruppo IRI dovrà svolgersi nel quadro delle misure previste dal decreto legge 1.4.89, n.120, recante misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia. Esso prevede uno stanziamento complessivo di 660 mld per gli anni 89 e 90. Di questi 360 sono riservati alle aree di Taranto e Napoli, 240 a quelle di Genova e Terni, e 60 ad iniziative promozionali, nelle quattro aree di crisi, deliberate dal CIPI su proposta del Ministro delle PP.SS. A questi finanziamenti va aggiunto un rifinanziamento di 170 mld per il triennio 89-91 della legge Marcora, n.49/85, con un trattamento di favore per le cooperative ubicate in area di crisi siderurgica.

Inoltre, a favore dei lavoratori in esubero il D.L. 120 prevede la proroga del pensionamento anticipato a 50 anni fino al 31.12.91; la possibilità di capitalizzare il trattamento massimo di integrazione salariale (36 mesi); un assegno integrativo per 10 mesi per i lavoratori che nella nuova occupazione riceveranno una remunerazione inferiore e degli sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono lavoratori ex-siderurgici.

A livello di normativa comunitaria, Terni è stata inclusa tra le zone destinatarie dei fondi RESIDER (Regolamento Comunitario n. 328 del 2.2.88) che prevede contributi a fondo perduto per l'insediamento di nuove unità o per ammodernamento ed ampliamento di impianti esistenti. Questi interventi verranno deliberati dal CIPI su proposta del Ministero dell'Industria ed inclusi insieme al cofinanziamento italiano, in un fondo utilizzabile fino ad un massimo di 70 mld, attingendo ai residui degli stanziamenti previsti dall'art. 2 della legge 46/82.

I finanziamenti a fondo perduto saranno erogati con un tasso di intervento del

25% sul costo degli investimenti, fino ad un massimo di 0,7 mld, e destinati a piccole e medie imprese con non più di 300 addetti e 30 mld di capitale investito.

Inoltre, a favore delle imprese oggetto delle iniziative di ristrutturazione della siderurgia, nonché delle imprese coinvolte nei programmi di ristrutturazione, l'art. 4 della legge prevede il finanziamento di progetti di formazione e riqualificazione professionale a carico del Fondo di rotazione istituito dalla legge 845/78 - entro un limite del 20% delle disponibilità annue del fondo. Questa disposizione ha sollevato ampie riserve da parte delle autorità regionali, in quanto attribuisce al Ministero del lavoro - di concerto con quello del Tesoro - l'approvazione di questi progetti, avocando di fatto una competenza istituzionalmente attribuita alle Regioni.

Infine, altri contributi di origine comunitaria dovrebbero essere messi a disposizione, nel quadro dell'obiettivo 2 previsto dalla riforma dei fondi strutturali, a carico del FESR. Ma per essi non è stata ancora prevista la fonte del cofinanziamento nazionale.

In via non ufficiale, i contributi comunitari di cui potrà beneficiare la zona di Terni sono stati quantificati in 7-8 mld per quanto riguarda il regolamento Resider, in 3-4 mld in 3 anni per quanto riguarda il FSE e in 15-18 mld per quanto riguarda il FESR nell'ambito dell'obiettivo n. 2.

Per completare il quadro degli strumenti a cui le misure di reindustrializzazione dell'area ternana potranno far riferimento, occorre ricordare l'attività di job creation di cui è incaricata la GEPI nel quadro della l. 1993/85 per il reimpiego dei 300 addetti della ex Sit-Stampaggio e una serie di interventi promossi dalla Regione Umbria:

-
- il programma di job creation previsto dal PIM Umbria, con un finanziamento complessivo di 23,5 mld, di cui 8,5 a carico della CEE; nel programma sono previste misure di promozione imprenditoriale e di selezione di progetti, prestazione di garanzie per il credito a medio-lungo termine delle nuove imprese, realizzazione e gestione di incubatori;
 - la costituzione di un Fondo di garanzia per il capitale di rischio delle PMI, con un finanziamento di 10,8 mld, di cui 3,2 a carico della CEE;
 - la legge regionale per l'occupazione giovanile (24/1988).

Infine, al di fuori del quadro delle misure previste per la reindustrializzazione, ma con un evidente ed auspicabile effetto sinergico nei loro confronti, tra i diversi interventi avviati o previsti nell'area ternana, meritano sicuramente una menzione:

- il concreto avvio dell'iter attuativo del progetto ISRIM, (Istituto Superiore di Ricerca sui materiali speciali) che dovrebbe essere localizzato nell'ex-sede dell'Ancifap;
- il potenziamento del polo universitario ternano, con l'attivazione, a Terni, nell'ambito della Facoltà di Ingegneria, di un corso di laurea in Ingegneria Meccanica e di uno in Scienza e Tecnologia dei materiali;
- il progetto di istituire a Terni un centro di Alta Formazione Manageriale, promosso dalla Regione Umbria, dalla Fondazione Olivetti, dall'Istituto per la Storia Contemporanea dell'Umbria e dalla Fondazione Associazione di Storia e di Studi sull'Impresa;

-
- il progetto del Videocentro Internazionale per la Comunicazione di Impresa, su cui le amministrazioni comunale e provinciale di Terni si sono concretamente impegnate;
 - la realizzazione, ad opera della Amministrazione comunale, di una Bibliomediateca che dovrebbe entrare in funzione già nella primavera del 1990.

Abbiamo riunito insieme questo gruppo di iniziative promosse negli ambiti della ricerca, della formazione e della produzione culturale, perché presentano tutte una forte caratterizzazione di indirizzo industriale; esse possono quindi contribuire a consolidare e rilanciare l'immagine e la tradizione del territorio ternano, con la costituzione di un "polo" tecnologico e culturale, che potrebbe avere importanti ricadute anche nella promozione e nella qualificazione dell'imprenditoria locale.

5. I soggetti della reindustrializzazione

Le iniziative qui elencate non esauriscono certo il quadro delle attività individuate, progettate o in corso di realizzazione, tese a rimettere in moto e ad imprimere una nuova vitalità allo sviluppo economico del territorio. Sono tuttavia quelle essenziali per definire il quadro complessivo di riferimento dentro cui viene ad incidere il piano di reindustrializzazione. A questo proposito si possono proporre quattro considerazioni.

1. Le misure di reindustrializzazione previste nel quadro del decreto legge 120 - ed i relativi stanziamenti di bilancio - sono sostanzialmente riassorbite nei piani

del gruppo IRI, con l'eccezione del rifinanziamento della legge Marcora e - forse - di una quota dei finanziamenti previsti dal regolamento RESIDER. Ciò può in parte avere degli effetti positivi, in quanto mantiene al gruppo una responsabilità per la reindustrializzazione delle zone di crisi siderurgica, sottraendogli qualsiasi alibi che potrebbe insorgere da una insufficiente definizione di questo ruolo.

Dall'altro lato va però rilevato - fatto questo che le istituzioni locali, Regione, Provincia e Comune, non hanno mancato di stigmatizzare - che l'intero programma di reindustrializzazione tende in tal modo a ridursi ad un piano di riassetto del gruppo - ancorché aperto ad apporti e ad iniziative esterne - che esclude a priori l'incentivazione delle opportunità di sviluppo espresse dagli altri grandi gruppi pubblici o privati presenti nella zona - Enichem, Montedison, Enel - e, soprattutto, taglia fuori le istituzioni del governo locale - che pure sono da tempo impegnate in programmi e progetti di reindustrializzazione - attivando un rapporto centralistico tra Ministeri (dell'Industria, del Lavoro, delle PP.SS.) ed IRI.

2. I progetti speciali dell'IRI in campo siderurgico assorbiranno buona parte del fondo speciale di reindustrializzazione destinata a Terni, la cui entità non è ancora fissata, non essendo stato determinato il riparto tra Genova e Terni dei 240 mld del fondo riserva a queste due aree. L'investimento previsto per questi progetti (231 mld), infatti, sopravanza di gran lunga i contributi di cui potrà beneficiare Terni, nonostante che l'occupazione attivata da questi progetti (325 addetti) sia inferiore al numero degli addetti per i quali è prevista la CIGS, cioè 451.

3. Il compito di compensare le perdite occupazionali del settore siderurgico nell'area viene pertanto affidato sostanzialmente al centro commerciale della SME ed alle iniziative BIC e Job-creation della SPI S.p.a. La prima di queste iniziative verrà realizzata con fondi propri - cioè senza attingere al fondo speciale di reindustrializzazione; ma il numero di addetti previsti (400, più 150-200 nell'indotto) appare sovrastimato e sproporzionato all'entità dell'investimento programmato (35 mld, con un rapporto capitale/addetto di 87.5 mln). Il fatto più rilevante, però, è che questo intervento sembra sovrapporsi ad iniziative analoghe o similari programmate da investitori privati o cooperativi, per cui sarà in buona parte sostitutivo e non aggiuntivo rispetto a iniziative che avrebbero comunque trovato opportunità di realizzazione.

4. I problemi, ma anche le aspettative maggiori comunque, sono senz'altro quelli sollevati dagli interventi della SPI S.p.a. Innanzitutto, perché su di essi ricade la quota maggiore di nuova occupazione aggiuntiva (700 addetti, di cui 150 con il BIC e 550 con la job creation), a fronte di un investimento diretto imprecisato, che nell'accordo del 15.11.88 era stato quantificato in 50 mld, ed un investimento complessivo (diretto e attivato) di 113 mld.

Va inoltre tenuto conto che, di questi finanziamenti, circa 12 mld (a valere sulla quota di 60 mld del Fondo speciale di reindustrializzazione destinata alla promozione industriale) dovrebbero venire utilizzate per la realizzazione delle strutture del BIC ternano.

Pertanto, per il finanziamento della promozione industriale - e, in particolare, dei contributi in conto capitale - la SPI potrà avvalersi soltanto di una quota del

Fondo speciale di reindustrializzazione, quella rimanente dopo il finanziamento dei progetti speciali IRI. Si è già visto però che i progetti speciali sembrano destinati ad esaurire gran parte degli impegni del Fondo, e di conseguenza resta incerta la quota che la SPI potrà effettivamente utilizzare e si profila la necessità che la finanziaria dell'IRI si avvalga anche di fondi propri (anche qui, però, in una misura che allo stato attuale delle conoscenze non è dato di prevedere con certezza).

Una ricostruzione approssimata può prendere come punto di partenza l'impegno iniziale ad un investimento diretto di 50 mld da parte della SPI. Poichè si può stimare che l'impegno della SPI sulle partecipazioni dovrà attestarsi intorno ai 15 mld, mentre i contributi a fondo perduto da attingere al Fondo ammonteranno a circa 20 mld - mentre i contributi di provenienza RESIDER possono preventivarsi, sommando i fondi CEE al cofinanziamento italiano, in circa 13-14 mld - ne segue che, per concorrere al fabbisogno complessivo della job-creation, ai rimanenti soggetti è richiesto un contributo di circa 50 mld: si tratta di un grosso impegno finanziario richiesto ai privati, e in primo luogo alla collettività economica ternana (istituti di credito speciale, aziende di credito, finanziarie regionali, ecc.).

A fronte di questo impegno non sono però previsti nel disegno della reindustrializzazione, elementi di integrazione fra SPI, fondo RESIDER per le PMI e altri potenziali canali di promozione e di finanziamento a livello locale e nazionale; nè tantomeno sono previste stanze di compensazione e di "codecisione" fra i diversi soggetti che inevitabilmente dovranno essere coinvolti nel processo di reindustrializzazione. Da questo punto di vista, il dato di maggiore rilevanza dell'intervento prospettato è che di fatto si affida alla SPI il gravoso compito di sciogliere, praticamente da sola, il nodo di fondo su cui si è incagliato il modello di sviluppo

dell'economia ternana: vale a dire l'assenza, o l'inadeguatezza, di una diffusa imprenditoria locale.

In altri termini, l'intervento di reindustrializzazione - così come attualmente viene prospettato - mostra una debolezza non solo e non tanto nell'entità delle risorse finanziarie mobilitate, quanto nella mancanza di consapevolezza che l'innesto di processi endogeni di sviluppo locale necessita dell'attivazione di una larga pluralità di soggetti e della sperimentazione delle modalità e delle sedi per la loro integrazione.

6. I fattori dello sviluppo locale

Al centro della riflessione operativa andrebbe invece posto il problema dell'imprenditorialità nelle aree di crisi. Nel caso di Terni - ma probabilmente in tutti i casi di "monocultura" produttiva, con ciò che ne consegue in termini di stratificazione sociale, scarso sviluppo dei sistemi di PMI, scarsa integrazione fra redditi agricoli e industriali, ecc. - è necessario puntare non solo sull'imprenditorialità locale, ma anche su apporti esterni, e però il ruolo di questi ultimi va disegnato in modo da massimizzarne l'integrazione con le risorse locali. In altri termini, la spesa pubblica diventa cruciale non solo perchè attrae imprenditorialità esterna (effetti diretti), ma se è in grado di innestare impatti indiretti sullo sviluppo del tessuto produttivo locale.

Ciò vale non solo per gli interventi della grande impresa industriale, ma anche per gli interventi sul terziario "avanzato". Allargare le funzioni terziarie di Terni nei comparti dell'istruzione avanzata, delle comunicazioni, della cultura, dei servizi

alle imprese, è certamente un obiettivo rilevante per il riequilibrio della struttura produttiva urbana. Poiché questo riequilibrio non avviene spontaneamente (a causa della bassa domanda di terziario da parte del bacino ternano), è sensato un intervento pubblico nei settori strategici, ma è cruciale che questo intervento non limiti il suo impatto agli effetti diretti (stipendi dei nuovi occupati nelle funzioni terziarie), ma sia in grado di aiutare - a lungo andare - l'emersione di forze produttive locali di legarsi ed interagire con i nuovi poli terziari.

L'innesco di un "circolo virtuoso" che ridia slancio allo sviluppo dell'area ternana alimentandolo - oltre che con i finanziamenti e gli irrinunciabili supporti esterni - soprattutto con una progettualità ed una propensione al rischio da parte di nuove leve imprenditoriali è una scommessa di tale rilevanza per l'intera comunità da meritare di per sé la fiducia e il sostegno di tutte le forze interessate. Non è però una operazione di portata tale da poter essere svolta nell'ambito, e portare il marchio, di un singolo gruppo, anche se delle dimensioni e con ricchezza di presenze settoriali come quelle dell'IRI.

L'innesco di questo "circolo virtuoso" non è infatti un'operazione soltanto tecnica o finanziaria; è una sfida che chiama in causa fattori di ordine generale, culturale, sociale e istituzionale, che richiedono l'attivazione di tutte le parti sociali, con le loro articolazioni e peculiarità locali. Di qui la necessità di riprendere il filo del discorso sulle opportunità e le condizioni di uno sviluppo autonomo dell'imprenditorialità locale.

Il primo elemento da sottolineare è senz'altro la necessità di valorizzare quello che abbiamo chiamato l'ambiente produttivo dell'area: cioè gli aspetti positivi dell'eredità lasciata dal modello di sviluppo incentrato sulla grande industria.

Ciò significa innanzitutto non permettere che si disperda il patrimonio di professionalità e di qualificazione accumulato all'interno dei grandi stabilimenti di produzione: riqualificare e diversificare le produzioni, arricchirle quanto più possibile di elementi di ricerca, progettazione, assistenza tecnica e in parte l'istituzione della sezione ternana del CSM, della scuola di specializzazione metallurgica e del Centro servizi inox rispondono a questa esperienza. Ma significa anche offrire al personale operaio, tecnico e manageriale estromesso dallo stabilimento la possibilità di rimanere attivo attraverso la partecipazione, a vario titolo, ad attività di formazione, indipendentemente dal fatto che per esso sia già stata individuata una nuova destinazione produttiva.

In secondo luogo significa orientare in senso produttivo - cioè preordinarle ad un rapporto aperto ed attivo verso l'imprenditoria locale - le attività in cui si concretizza la riqualificazione della tradizione industriale ternana: cioè le istituzioni culturali, formative e di ricerca del nuovo polo tecnologico. In altre parole, senza attribuir loro un ruolo demiurgico che non ha trovato riscontro in nessuna delle aree in cui sono state avviate iniziative analoghe, occorre comunque, promuovere queste attività, in stretto coordinamento reciproco, per dare vita al nucleo di un potenziale parco tecnologico dell'area.

In terzo luogo, significa pubblicizzare e valorizzare la trasparenza delle istituzioni ternane e la loro funzionalità nei confronti delle esigenze dello sviluppo produttivo e del rispetto delle regole del gioco. E' un fattore che rappresenta il grande *atout* di una città come Terni rispetto a molte altre aree, pur beneficate dall'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno, che non va assolutamente sottovalutato.

Il secondo elemento da sottolineare è l'esigenza di individuare e promuovere le

vocazioni produttive dell'area, concentrando su di esse risorse ed energie: molto lavoro di indagine e di verifica può e deve ancora essere svolto in questa direzione. In ogni caso, i materiali preparatori di questa conferenza individuano alcuni potenziali assi di sviluppo:

- il settore agroalimentare, in particolare nel campo dei prodotti tipici ternani, e con un orientamento verso il mercato della capitale;
- la meccanica di precisione, in particolare rispetto ad un possibile decentramento delle attività dell'industria elettronica dell'area romana;
- l'impiantistica, per le imprese operanti attualmente in subappalto solo nell'ambito dei grandi stabilimenti, che consorziandosi e qualificandosi potrebbero aprirsi un accesso diretto al mercato;
- il turismo, valorizzando sia i centri storici e le aree ambientalmente non compromesse della Conca Ternana, sia le attrattive gastronomiche del settore agroalimentare, sia il ricco parco di archologia industriale ricavabile dalla valorizzazione delle arre dismesse;
- il terziario commerciale, sfruttando sia la posizione baricentrica di Terni rispetto al paese, sia la possibilità di fare della città il retroterra terziario al nodo di Orte ed al futuro Centro Intermodale.

7. Nuove imprese e nuovi imprenditori

Ma il problema centrale resta ovviamente l'influenza esercitata dalla storia e dalla presenza della grande impresa sul fattore umano. In altre parole occorre

chiedersi se questo dato ineludibile non possa essere anch'esso valorizzato in termini di promozione imprenditoriale. Procedendo per esclusione, due tra i modelli classici di nascita e diffusione delle nuove imprese non sembrano poter trovare riscontro nella realtà ternana. Sono i modelli che potremmo chiamare di crescita dal basso e di gemmazione dall'alto. Sulla loro inapplicabilità si soffermano i materiali preparatori della Conferenza.

La crescita dal basso, cioè la formazione diffusa di nuove imprese ad opera di lavoratori che fanno spontaneamente "il salto" verso una dimensione imprenditoriale di lavoro autonomo, non si è realizzata a Terni, e difficilmente potrà realizzarsi in futuro, perchè mancano da sempre, o sono state distrutte dalla grande industria, le premesse di questa dimensione imprenditoriale: cioè la mezzadria in agricoltura; un tessuto artigianale nei centri urbani; le zone interstiziali di una struttura produttiva diversificata. Va aggiunto poi che - a differenza di quanto accade in altri settori - le tecnologie di processo su cui si sono andate sviluppando le professionalità della manodopera ternana mal si prestano ad una utilizzazione su impianti di piccola scala.

Anche la gemmazione dall'alto, cioè l'autonomizzazione - con o senza il favore dell'azienda madre - di alcune funzioni, ruoli, know-how del management o del personale tecnico della grande impresa, difficilmente potrà svilupparsi a Terni; perchè la città, come si è detto, è rimasta sostanzialmente estranea alla crescita ed alla differenziazione dei ruoli tecnici e manageriali che ha caratterizzato lo sviluppo della grande impresa negli ultimi 40 anni.

Resta, a nostro avviso, un'unica possibilità di carattere generale, ed è quello di valorizzare la presenza della grande industria non tanto nella sua dimensione fisica

ed organizzativa locale, ma in quanto la sua dimensione locale non è che la maglia di una rete - o di più reti, nazionali e internazionali - attraverso cui circola molta della materia prima di cui è fatta l'imprenditorialità: *informazioni, contatti, innovazioni* e - perchè no? - *finanziamenti e opportunità di mercato*. E' chiaro che questo approccio richiede un coinvolgimento della grande industria in quanto gruppo, strutturato e diversificato e non nella sua dimensione meramente produttiva, cioè come datore di lavoro e utilizzatore di forniture.

Inoltre richiede un coinvolgimento di tipo attivo, in cui questa funzione promozionale non venga concepita come un "costo sociale", da pagare per avere le mani libere in altri campi, o per garantirsi la pace sociale o la benevolenza delle istituzioni locali. La promozione industriale, in altre parole, deve essere per il grande gruppo parte organica di una strategia industriale che vede nelle nuove imprese un fattore di rafforzamento della propria capacità di offerta, in termini di flessibilità e di penetrazione di mercato: probabilmente senza ritorni immediati, ma con positivi effetti sinergici sul lungo periodo.

D'altra parte, le caratteristiche dello sviluppo che si sono andate affermando nel corso degli ultimi anni sembrano aver chiuso per un lungo periodo di tempo la fase della proliferazione spontanea delle microimprese, del decentramento indiscriminato delle attività produttive a favore di unità terziste povere di know-how e di capitale, delle fortune della imprenditoria sommersa. Oggi la piccola impresa, per sopravvivere, ha bisogno di strutturarsi, cioè di crearsi dei solidi collegamenti verticali e orizzontali, e di specializzarsi, cioè di individuare nicchie di mercato che in molti casi sono praticabili solo operando su scala nazionale o internazionale. E' difficile pertanto che nuove attività possano essere avviate senza il supporto di

strutture a cui queste dimensioni siano già familiari.

E' chiaro che questa formulazione del ruolo del grande gruppo va poco al di là di una mera dichiarazione di intenti; ma con due importanti implicazioni:

- primo: la politica della comunità locale nei confronti della grande industria e, in particolare, nei confronti della sua attività promozionale, non può essere una politica di stampo rivendicativo, tesa a "strappare" il più possibile in termini di investimenti, finanziamenti, posti di lavoro, numero di imprese, ecc.; ma deve saper guardare alla qualità di queste iniziative: la qualità, in questo caso, significa capacità autonoma di riprodursi, di creare nuove convenienze per entrambi i partners, di fungere da modello per nuove attività;
- secondo: il ruolo della attività di promozione imprenditoriale di un grande gruppo, in una situazione bloccata come quella ternana, è essenziale come canale di mobilitazione di una serie di "fattori di imprenditorialità", che il modello di sviluppo locale ha soffocato o non ha fatto crescere. Però le funzioni della promozione imprenditoriale non devono esaurirsi nelle attività del grande gruppo, nè possono da questo venir avocate "in esclusiva". Se l'elemento principale che qualifica l'apporto del grande gruppo alla politica di promozione imprenditoriale - oltre, beninteso, ai finanziamenti - è dato dalla molteplicità e dalla articolazione dei collegamenti che può mobilitare, anche e soprattutto al di fuori della zona di intervento, la mobilitazione del fattore umano non può essere garantita in forme adeguate - cioè "mirate" rispetto alle peculiarità storiche, sociali e culturali del territorio - se non dalla comunità locale e dalle sue istituzioni.

Questo è il nodo: dove la comunità locale non produce spontaneamente nuovi imprenditori e dove l'impresa consolidata non incorpora al suo interno un meccanismo per riprodursi e proliferare, l'attivazione della nuova imprenditoria dovrà combinare le risorse storiche della comunità locale con quelle offerte dalla struttura a rete del grande gruppo.

Questo punto definisce fin da ora il quadro generale entro cui dovrà essere affrontata la politica di promozione di nuova imprenditorialità nell'area ternana: è un quadro che deve prevedere il massimo coordinamento e la più stretta integrazione tra gli strumenti e le risorse messe a disposizione dall'IRI e quelle attivate o attivabili dalle diverse istanze dell'amministrazione pubblica. In particolare, le risorse che possono essere amministrate a livello locale non devono essere avocate dal governo centrale, in quanto la loro efficacia è direttamente legata al potenziamento della capacità di intervento delle istituzioni locali.

8. Gli strumenti delle politiche per lo sviluppo locale

Una volta definito il quadro, quali sono gli elementi di questa politica?

Sono innanzitutto gli strumenti classici delle agenzie di promozione: formazione, consulenza, assistenza tecnica nelle analisi di fattibilità, nella progettazione, nel marketing, nelle attività gestionali e nelle scelte tecnologiche: si tratta di una serie di servizi reali mirati, concepiti ad hoc per accompagnare il processo di formazione di una nuova impresa dal momento dell'ideazione fino a quando sarà ormai in grado di camminare sulle proprie gambe.

In secondo luogo sono strumenti materiali che qualificano l'ambiente fisico del-

le imprese: dall'*incubator* (che definisce la totalità dello spazio fisico destinato alle iniziative imprenditoriali più "delicate" o più promettenti), all'approntamento di aree attrezzate; dalla possibilità di contare su una rete adeguata di servizi esterni (laboratori di analisi, elaborazione dati, imprese di manutenzione, di spedizione, di trasporto, ecc.), la cui esistenza va garantita in via prioritaria, anche con specifici interventi pubblici, all'apprestamento di una valida rete infrastrutturale (dagli allacciamenti alle vie di comunicazione e - cosa oggi della massima importanza come fattore di localizzazione - ad una adeguata organizzazione di smaltimento dei rifiuti produttivi).

Ma in un'area in cui la propensione al rischio è scarsa nonostante le disponibilità finanziarie della comunità locale siano tutt'altro che irrilevanti (come evidenziato dal rapporto tra impieghi e depositi bancari), anche il capitolo del finanziamento dovrà essere modellato in modo mirato: dovrà cioè essere uno strumento di supporto orientato a rendere il rischio di impresa accettabile, ma anche a convogliare verso impieghi di carattere imprenditoriale le disponibilità finanziarie della comunità locale. Rispetto al primo di questi obiettivi gli strumenti di intervento sono di tre tipi:

- a) contributi a fondo perduto;
- b) strumenti finanziari a supporto del capitale di rischio;
- c) finanziamenti a medio-lungo termine, a tassi agevolati e non.

Un calcolo preciso delle disponibilità finanziarie su cui potranno contare le attività di promozione imprenditoriale nell'area ternana è a tutt'oggi impossibile per

l'indeterminazione in cui le disposizioni di legge e l'attuazione dei regolamenti CEE hanno lasciato alcune voci. Nella tab. 4 si tenta comunque una prima stima degli apporti pubblici ricavabili dai documenti ufficiali e da alcune anticipazioni fatte a Terni dal Ministro delle PP.SS. e da funzionari CEE.

I contributi a fondo perduto disponibili per le nuove attività potranno provenire:

- dal regolamento comunitario 328/88 (Resider) e dal cofinanziamento italiano ex art. 11 del D.L. 120. Poiché i fondi CEE destinati a Terni dovrebbero aggirarsi intorno ai 7-8 mld (a fronte di un cofinanziamento nazionale del 45%) il totale dei contributi attingibili su questa voce dovrebbe aggirarsi sui 13,6 mld (su un fondo complessivo di 70 mld per le 4 aree siderurgiche);
- dal piano per l'occupazione giovanile della Regione Umbria (l.r. 24/88); poiché i finanziamenti destinati alla provincia di Terni dovrebbero ammontare a un quarto dell'intero stanziamento (3.600 mln) sono stati stimati in L.mln 750;
- dalla quota del Fondo di Reindustrializzazione che la SPI ternana potrà mobilitare a valere sui 240 mld riservati a Terni e Genova. Poiché gli investimenti non diretti attivati dalla SPI sono previsti in 63 mld (113 di investimento attivato - 50 di investimenti diretti) e il contributo a fondo perduto non può superare il 25%, il finanziamento previsto attraverso questo canale dovrebbe aggirarsi sui 20 mld (vedi il punto 5).

Il capitale di rischio attivato dal DL 120 e dagli accordi stipulati riguarda:

-
- la SPI, che potrà intervenire in joint-venture sulle nuove iniziative promosse con partecipazioni di minoranza. Poiché l'investimento diretto della SPI previsto dall'accordo del 15.11.1988 è di 50 mld, di cui 13 destinati al BIC e 21 - veerosimilmente - attinti dal fondo di reindustrializzazione, l'intervento con mezzi propri dovrebbe coprire la quota residua, pari a 16 mld;
 - il rifinanziamento, per complessivi 170 mld, della Legge Marcora (L. 49/85) rispetto al quale le quattro zone siderurgiche destinatarie del D.L. 120 dovrebbero godere di una priorità. Ipotizzando quindi che la metà di questo finanziamento sia destinato a dette aree e che la provincia di Terni possa attingerne per un quinto o un sesto, abbiamo stimato in 15 mld i fondi attivabili nella zona;
 - le liquidazioni messe a disposizione dal D.L. 120 per quei lavoratori che rinunciano alla CIGS per avviare iniziative autonome. Calcolando queste somme pari a 36 mln per lavoratore ed essendo i lavoratori che si troveranno in questa situazione 451, questa disposizione potrebbe attivare un massimo, puramente teorico, di 16 mld.

I fondi di garanzia attivabili nella zona sono due, entrambi previsti dal PIM. Il primo a garanzia su credito a medio/lungo termine nel programma di job-creation dovrebbe riservare per la provincia di Terni una quota del 40% circa pari a 1 mld. Il secondo a garanzia su capitale di rischio per PMI, dovrebbe prevedere per la provincia di Terni una quota pari a 2,2 mld circa.

Poiché i contributi a carico del Fondo di Reindustrializzazione e quelli RESIDER sono cumulabili e ciascuno di essi può coprire fino al 25% dell'investimento complessivo, teoricamente al finanziamento di nuove iniziative nell'area Ternana

potrebbe concorrere una copertura a fondo perduto del 50%.

Per quanto riguarda il credito agevolato, le nuove iniziative potranno avvalersi delle leggi attualmente vigenti (1329/65, "Sabatini"; 46/82 fondo IMI per la ricerca applicata e l'innovazione; i fondi amministrati da Mediocredito) e di quella in preparazione, tra cui la legge per le PMI, attualmente in discussione in Parlamento (che sostituirà la 696 e la 902) e la nuova legge sul finanziamento dell'export (che sostituirà la 240).

Per quanto riguarda la capitalizzazione delle nuove iniziative, oltre a quella della SPI, anche la finanziaria Regionale potrà assumere partecipazioni di minoranza. Ma anche in considerazione della esiguità dei fondi a disposizione, la mobilitazione del capitale privato non potrà essere ridotta ad un ruolo secondario come accade nelle zone dell'intervento straordinario. Per questo, oltre all'attivazione di energie imprenditoriali direttamente impegnate nelle nuove iniziative, andrà studiata con attenzione la possibilità di attivare capitale di rischio privato attraverso istituti come l'accomandita o i fondi chiusi attualmente in discussione in Parlamento. Sarà comunque nella costruzione di combinazioni finanziarie, innovative e "personalizzate" che si eserciterà una delle funzioni più importanti dell'attività di promozione imprenditoriale.

9. Un'agenzia per lo sviluppo locale

Il complesso quadro di riferimento degli strumenti a supporto dello sviluppo locale - soprattutto nelle aree di crisi industriale - chiama probabilmente in causa la nascita di un'operatore di nuovo tipo che, a differenza delle esperienze esistenti di

Tabella 4 - Stima delle disponibilita' finanziarie per la promozione
imprenditoriale nell'area di Terni (mld. di lire)

FONTI DI FINANZIAMENTO	Contributi a fondo perduto	Partecip. capitale di rischio	Fondi di garanzia	Servizi reali
RESIDER + cofin. italiano	13,6			
FSE				3-4
Programma job creation (PIN)			1 (a)	3,2 (b)
Fondo gar. capitale di rischio (PIN)			2,2 (c)	
Piano occup. giovan. Regione Umbria (l.r. 24/1988)	0,75			
SPI	20-21 (d)	15-16 (e)		11-12 (f)
L. 49/1985 (Mancora)		15		
Liquidazione CIGS		16,2 (g)		

(a) Fondo di garanzia su credito a medio/lungo termine

(b) Selezione e promozione; investimento e gestione incubatori

(c) Fondo di garanzia su capitale di rischio

(d) Comma 7, art. 8, d.l. 120/1989

(e) Stima dei fondi propri

(f) BIC; comma 5, art. 7, d.l. 120/1989

(g) Stima massima provvidenze comma 10, art. 2, d.l. 120/1989

Agenzie Locali, non si limiti alla sola promozione ma sia in grado di coordinare interventi e soggetti anche nel campo dell'istruttoria tecnica, del finanziamento e dell'assistenza progettuale e allo start-up. I caratteri generali di un'azione di questo tipo, di *Agenzia per lo sviluppo locale*, possono essere derivati dall'analisi finora svolta. Sul piano operativo, l'obiettivo principale, è quello di coordinare le risorse (finanziarie, territoriali, amministrative e umane) provenienti da fonti e soggetti diversificati, ciascuno vincolante la messa a disposizione delle risorse a regole proprie, così da rendere quelle risorse fungibili e destinabili agli obiettivi dello sviluppo locale. E' questa una nuova funzione di programmazione che integra quelle classiche basate sulla unicità dell'autorità decisionale.

In particolare, sembra cruciale un compito di coordinamento tra i diversi soggetti che concorrono alla creazione delle nuove iniziative imprenditoriali e di un ambiente ad esse proprio: personale tecnico dei grandi gruppi, centri di formazione, studi professionali e società di consulenza per quanto riguarda i servizi reali immateriali; imprese di servizio per i servizi reali tradizionali; enti locali ed enti di gestione e società nazionali (SIP, ENEL, ANAS, ecc.) per quanto riguarda l'infrastruttura; banche, società finanziarie, enti locali, fondi regionali, nazionali e comunitari per quanto riguarda il finanziamento; scuole, università, sindacati, associazioni, centri di formazione, per quanto riguarda l'individuazione e l'attivazione dei potenziali nuovi imprenditori. E' anche importante evitare duplicazioni di progetti e ridurre la concorrenza tra finanziatori per accaparrarsi i progetti di migliore qualità e maggiore garanzia.

Per adempiere a queste funzioni non occorre una struttura ampia, in quanto tutti i servizi erogati possono, teoricamente, essere forniti da strutture esterne; anzi in

linea di massima è bene che una struttura del genere mantenga la massima agilità e flessibilità per adattarsi a situazioni che sono, quasi per definizione, non consolidate e scarsamente prevedibili.

Resta infine da affrontare il tema dei destinatari di questi interventi, cioè gli imprenditori, attuali e potenziali, in grado di rispondere agli stimoli forniti dalle iniziative imprenditoriali. E' chiaro che una ricognizione sulle aspettative e le idee imprenditoriali presenti nell'area - soprattutto in ambiti definiti e mirati: giovani scolarizzati, piccoli imprenditori nei settori favoriti delle vocazioni produttive del Ternano, maestranze allontanate dalla fabbrica con professionalità spendibili, ecc. - dovrà essere uno dei primi compiti di questa attività promozionale.

Va aggiunto che, in un ambiente dominato dal modello della grande impresa, le iniziative nuove che cercano di ricalcare il modello su scala ridotta hanno scarsa possibilità di successo: il trattamento che possono offrire alla manodopera è verosimilmente inferiore; i costi più elevati per mancanza di economie di scala, la flessibilità ridotta, proprio a causa del modello adottato e dei vincoli che nascono dal confronto con esso. Per questo è probabile che le iniziative con maggiori prospettive di successo si sviluppino nell'ambito dell'autoimprenditorialità, sia essa individuale, cooperativa o associativa: essa infatti evidenzia una maggiore propensione al rischio e, legando i salari alla redditività, non soggiace alle remore del confronto con il modello della grande industria garantendo quella flessibilità e mobilitazione delle risorse umane che sono fattori di successo essenziali, soprattutto nella fase dello start-up.