

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 1525 e 1482-A-bis)

## Relazione di minoranza della 5<sup>a</sup> Commissione permanente

(FINANZE E TESORO)

(RELATORI CHIAROMONTE e SOLIANO)

SUI

### DISEGNI DI LEGGE

Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (n. 1525)

**presentato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno  
e nelle zone depresse del Centro-Nord  
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica  
col Ministro del Tesoro  
col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato  
e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale**

NELLA SEDUTA DEL 4 FEBBRAIO 1971

Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno (n. 1482)

**d'iniziativa dei senatori ABENANTE, ARGIROFFI, BUFALINI, CARUCCI, CATALANO,  
CHIAROMONTE, CIPOLLA, D'ANGELOSANTE, DI VITTORIO BERTI Baldina, FER-  
MARIELLO, GUANTI, ILLUMINATI, LI CAUSI, LUGNANO, MACCARRONE Pietro,  
MAGNO, PAPA, PERNA, PETRONE, PIRASTU, POERIO, RENDA, ROMANO, SOTGIU,  
STEFANELLI e TROPEANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 DICEMBRE 1970

Comunicata alla Presidenza il 5 luglio 1971

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONOREVOLI SENATORI. — La discussione parlamentare sulla « nuova » legislazione per il Mezzogiorno (essendo, quella « vecchia », venuta a scadere il 31 dicembre 1970) acquista, oggi, una straordinaria importanza politica. E ciò per molti motivi: per lo stato attuale della questione meridionale e, più in generale, per la situazione economica, sociale e politica del nostro Paese; per la consapevolezza nuova che si è venuta diffondendo circa l'urgenza drammatica di affrontare, in modo radicalmente diverso rispetto al passato, i problemi più intricati e difficili della società nazionale; per l'ampiezza del dibattito politico e del movimento di massa che c'è stato nelle scorse settimane, come dimostrano l'impegno delle Giunte e dei Consigli regionali di tutta Italia, e la Conferenza sui problemi del Mezzogiorno che le organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL) hanno tenuto alla fine dello scorso mese di maggio e che si è conclusa con una manifestazione di massa, a Roma, di un'ampiezza forse senza precedenti nella storia della capitale della Repubblica.

1. — Sono passati più di venti anni dalla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e dall'inizio della politica di « intervento straordinario » nelle regioni meridionali. E, negli ultimi tempi, in diverse occasioni, si è cercato di trarre un bilancio di tale intervento.

Da parte dei più zelanti difensori del passato, si è tornato a ripetere che non bisogna sottovalutare i cambiamenti notevoli che sono avvenuti nella realtà del Mezzogiorno, e che fanno apparire, ad osservatori frettolosi, attenuate e quasi sparite certe differenze fra Nord e Sud, o, meglio, fra le città del Nord e alcune città del Mezzogiorno. Ma questo tipo di polemica non ha avuto molto spazio, perchè non c'è nessuna a negare che tali cambiamenti si siano verificati anche grazie alla pressione e alle lotte delle masse lavoratrici meridionali: pur se va subito aggiunto che non tutti questi cambiamenti sono da considerarsi positivi, dato che il tipo di sviluppo che è venuto avanti in tutto il Paese ha provocato, anche nel Sud, distor-

sioni paurose e guasti profondi che si sono aggiunti e intrecciati ai vecchi squilibri.

Ma, a parte questo tipo di discussione, in verità un po' inutile, nel complesso non si è potuto sfuggire, in realtà, alla constatazione di un profondo fallimento.

*Cosa bisogna intendere, quando si parla di fallimento della politica che è stata seguita verso il Mezzogiorno, in tutto questo periodo?*

Molti hanno posto l'accento, ancora una volta, sui dati dello *squilibrio fra Nord e Sud* che, per molti aspetti decisivi, appare aumentato, e spinto persino al parossismo. Questi dati sono, certamente, impressionanti e irrefutabili.

Quello più impressionante si riferisce all'emigrazione. Dal 1951 al 1969, 3.200.000 meridionali hanno lasciato le loro terre: una vera e propria trasmigrazione, il fenomeno più sconvolgente di tutta la storia unitaria del nostro Paese! Non si possono capire le vicende attuali — economiche, politiche e anche culturali — del Mezzogiorno, facendo astrazione da questa cifra spaventosa!

Ma i dati sull'occupazione sono altrettanto gravi. La popolazione attiva è scesa, nel Mezzogiorno, dal 1951 al 1967, dal 37 al 32 per cento sul totale della popolazione (nel Nord, è passata dal 41 al 39 per cento). Facendo uguale a 100 l'occupazione nel 1960, la situazione nel 1967 era la seguente:

agricoltura:

91 nel Mezzogiorno  
65 nel Centro-Nord

industria:

90 nel Mezzogiorno  
105 nel Centro-Nord

attività terziarie:

125 nel Mezzogiorno  
123 nel Centro-Nord

E dal 1967 ad oggi, la struttura della popolazione occupata si è ulteriormente, e patologicamente, distorta. Qui è da ricercarsi

un'altra delle cause di fondo che stanno alla base di fatti recenti che hanno sconvolto la vita democratica nel Mezzogiorno. Nel 1969, per ogni 10 occupati, c'era un carico medio di disoccupati di 23 persone (nel 1960 era di 18). Dal 1960 al 1969, gli occupati in agricoltura nelle regioni meridionali sono diminuiti di 792 mila unità, gli occupati nell'industria sono aumentati di 16 mila e nei servizi di 223 mila; per l'occupazione femminile, la diminuzione è relativamente più massiccia (258 mila nell'agricoltura, 117 mila nell'industria, contro un aumento di 38 mila nei servizi). Nel documento preparatorio della Conferenza indetta da CGIL, CISL e UIL sul Mezzogiorno, si legge: « In contrapposizione alle statistiche ufficiali, che indicano un volume complessivo della disoccupazione italiana pari a 700 mila unità, esiste in tutto il Paese una disoccupazione effettiva di almeno 3 milioni di unità e di questi i due terzi si trovano nel Mezzogiorno ».

Potremmo continuare, a lungo, a citare dati su dati: ma crediamo non sia necessario, anche se in queste cifre sta scolpita la tragedia delle popolazioni meridionali. Ci sia consentito solo di ricordare che i dati dello squilibrio accresciuto non riguardano soltanto il reddito, l'occupazione, i consumi, ecc. I nati-morti sono stati, nel 1969, 21,2 su 1.000 nel Mezzogiorno, e 12 nel Centro-Nord; i morti nel primo anno di vita sono stati, rispettivamente, 38 e 24,4.

C'è qualcuno che ha messo in dubbio la validità di questi raffronti fra Nord e Sud che oscurerebbero le differenziazioni profonde esistenti all'interno della realtà meridionale, gli squilibri fra zona e zona, i contrasti di classe. Certo, lo sappiamo bene: il Mezzogiorno, oggi molto più di ieri, non può essere considerato come un tutto unico, e la battaglia meridionalistica si deve combattere anche contro i nemici « interni » al Mezzogiorno. E tuttavia, noi pensiamo che il far ricorso ai dati dello squilibrio Nord-Sud sia del tutto giusto, perchè *per il Mezzogiorno, preso nel suo complesso, il problema di una globale (seppur differenziata) condizione di inferiorità tecnologica, produttiva, economica, sociale, civile e politica è un problema reale, prescindendo dal quale non si può più parlare di « questione meridionale »*.

Ma, nonostante la gravità di tutti i dati sullo squilibrio Nord-Sud, i fatti che spingono a parlare di fallimento della politica seguita in questi anni per il Mezzogiorno sono più generali, e riguardano il rapporto fra la politica per il Mezzogiorno che si è intrapresa nel 1950, con la istituzione della Cassa, e il tipo di sviluppo dell'economia e della società che, anche grazie a questa politica, è venuto avanti in tutto il Paese, da Torino a Palermo. E qui il discorso giunge alla centralità della questione meridionale nel quadro della società nazionale, e tocca problemi non soltanto economici e sociali, ma civili, politici e anche culturali.

*L'aver pensato di poter affrontare la questione meridionale in termini di « intervento straordinario » ha portato tutta l'economia e la società italiana allo stato attuale. La mancata soluzione, anzi l'aggravamento della questione meridionale sono giunti a tal punto da far temere la trasformazione degli squilibri in qualcosa di più grave e irreparabile, in fenomeni, per certi aspetti, di frattura fra Nord e Sud, con pericoli seri per lo stesso regime democratico.*

Il quadro di cui stiamo delineando i contorni può apparire, a prima vista, volutamente esagerato a scopi polemici, e pessimistico: noi crediamo che non sia così, anche perchè sappiamo bene quanto siano cresciute, nelle regioni meridionali, in tutti questi anni, la coscienza sociale e civile, l'organizzazione e la combattività di vasti strati della popolazione lavoratrice, e quali successi siano stati raggiunti lungo la via, aspra e difficile, dell'emancipazione e della rinascita meridionale. Non sottovalutiamo alcuno fra gli importanti fatti nuovi in questa direzione. Ci sembra però che l'accumularsi delle contraddizioni stia diventando, in quasi tutte le zone del Mezzogiorno, inestricabile e grave. Ci sembra, soprattutto, che tutte le questioni difficili che oggi ci stanno di fronte su scala nazionale — dalla situazione e dalle prospettive del nostro apparato industriale e del suo sviluppo tecnologico alla congestione parossistica di certe zone non solo del Nord, dalla crescita patologica di città come Roma alla mancata difesa del suolo e sistemazione dei fiumi, dallo scarso peso dei consumi sociali all'incidenza più

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

grave che vengono ad assumere nel nostro Paese fenomeni pur presenti in altri paesi industrialmente sviluppati — trovino la loro origine, in una certa misura, nel modo come è stata affrontata la questione meridionale.

In effetti, nel 1950, i Governi democristiani e le classi dirigenti furono costretti a intervenire, nel Mezzogiorno, da una possente spinta contadina e popolare, ma lo fecero operando una scelta: quella, appunto, dell'« intervento straordinario », alla cui origine c'erano, sì, suggestioni culturali e politiche di vario tipo (fra queste, la cosiddetta « teoria delle aree depresse », che in sostanza negava il carattere storico-nazionale, strutturale, della questione meridionale), ma in cui può riconoscersi la volontà politica — legata molto alle vicende politiche italiane di allora — di non procedere a nessuna di quelle riforme che erano state prospettate, da tutti i partiti antifascisti, durante la Resistenza, di considerare chiuso, in questo quadro, il capitolo della riforma agraria, di operare per mandare avanti la « restaurazione capitalistica ».

*Cosa significa, in effetti, « intervento straordinario »?* Non si tratta soltanto di un fatto finanziario, legato cioè a una quantità più grande, « straordinaria », di investimenti, nè del modo di erogazione di questi finanziamenti (al di fuori dei canali « ordinari » della amministrazione pubblica): si tratta di una precisa concezione di politica economica che pensava di poter affrontare la questione meridionale senza modificare profondamente il quadro (economico, sociale e politico) nazionale, senza avanzare sulla via delle riforme della struttura del nostro Paese.

Questa stretta relazione fra « intervento straordinario » nel Mezzogiorno e sviluppo monopolistico dell'economia nazionale è stata sottolineata, di recente, da più parti.

In un saggio pubblicato sul numero di maggio-giugno del 1970 della *Rassegna economica*, Massimo Finio inquadra in questo modo la « scelta » compiuta nel 1950 con la istituzione della Cassa per il Mezzogiorno. « Secondo la tesi che risultò vittoriosa — egli scrive — occorreva ripristinare il mec-

canismo di mercato, sia pure opportunamente sorretto e corretto da sistematici interventi di politica economica, diretti a superare le difficoltà temporanee e strutturali che la situazione stessa presentava ». Ma una scelta in tal senso era tutt'altro che ovvia: « Il grave squilibrio fra il Mezzogiorno e il resto del Paese rendeva l'economia italiana particolarmente debole e, data la volontà politica in più sedi affermata, richiedeva un intervento di politica economica di dimensione e natura tali da entrare in conflitto con il dispiegamento delle caratteristiche proprie di un'economia di mercato... La gravità della situazione e la portata dei problemi erano tali da rendere plausibile l'eventualità di una riorganizzazione della vita economica del Paese su basi diverse da quelle del passato ». Ma, insieme alla decisione della liberalizzazione degli scambi internazionali e del mantenimento e accrescimento del patrimonio industriale pubblico, si procedette alla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, secondo un « principio » che era « omogeneo all'impostazione generale data alla politica economica ». In effetti, « tutta la politica meridionale trovava il suo fondamento nel pensiero economico contemporaneo in tema di problemi del sottosviluppo in situazioni di mercato... , per raggiungere due effetti: creazione di determinate realtà nuove nel Mezzogiorno, e flusso continuo di spesa pubblica che a sua volta doveva avere l'effetto di sostenere la domanda effettiva ». Con questo indirizzo, che abbandonava la via delle riforme, si voleva creare per le imprese una posizione vantaggiosa sotto il profilo dei costi: ed in effetti la si creò, dato l'andamento del rapporto fra salari e produttività (sfavorevole ai salari). È vero: « avrebbe dovuto esserci una posizione sfavorevole sotto il profilo della domanda ». Ma questo non si è verificato, dato che « la domanda globale fu finanziata, oltre che da salari e profitti, da vari tipi di rendita e fu sostenuta dalla domanda estera... Le forme di reddito più cospicue, che hanno fornito un sostegno più rilevante allo sviluppo economico, sono state in primo luogo la rendita edilizia, sostenuta dal processo di immigrazione nei centri urbani, processo

strettamente connesso al tipo di industrializzazione che si è andato realizzando, in secondo luogo le rendite del settore terziario che sono identificabili in quei redditi che esso produce allorchè non agisce in regime di efficienza... ».

Sulla rivista *Settegiorni* del 22 novembre 1970, Claudio Napoleoni così scriveva: « Fino ad oggi la politica meridionalistica, esattamente nella misura in cui veniva perseguita, si è mossa nell'ambito di una impostazione ibrida, che ha costituito una minaccia continua alla sua stessa prosecuzione. Da un lato, infatti, essa ha accettato che il sistema economico nel suo complesso mantenesse la sua impronta strettamente capitalistica, con una accumulazione fine a se stessa, della quale era strumento di realizzazione lo stesso sviluppo dei consumi opulenti che ha caratterizzato gli ultimi anni, e alla quale si è adeguata molta parte delle operazioni di intervento pubblico (dalla politica delle autostrade alla politica edilizia, ecc.); dall'altro lato, si è tentato d'introdurre, all'interno di un siffatto meccanismo, una politica, come è quella diretta allo sviluppo del Sud, la quale comporta, per sua natura, un obiettivo specifico, qualitativamente determinato, il quale, proprio per questa sua natura, è venuto a configurarsi come assolutamente eterogeneo rispetto al contesto generale... Non c'è realmente alcuna speranza di ridurre il Mezzogiorno entro una logica generale di insieme fino a che la politica meridionalistica non diventi un aspetto di una politica che sia diretta a cambiare l'essenza capitalistica dello sviluppo economico, ossia diretta a rendere generale la subordinazione del processo accumulativo a obiettivi qualitativamente determinati ».

E Pasquale Saraceno, parlando a Bari nel settembre del 1970, diceva: « Se pensiamo alle gravi ombre che si vanno addensando sul tipo di sviluppo che si è storicamente realizzato fino ad ora, dobbiamo dire che una volta di più i meridionalisti, proponendo il problema del Mezzogiorno, impongono una riflessione che interessa il futuro di tutta la società italiana ».

Torneremo più avanti sulla portata di questa affermazione del professor Saraceno.

Volevamo, per il momento, sottolineare come « *intervento straordinario* » nel Mezzogiorno e tipo di sviluppo monopolistico dell'economia e della società nazionale siano stati, in verità, strettamente legati, due facce della stessa medaglia. Il profondo errore di quei meridionalisti che allora appoggiarono la proposta di intraprendere, nel Mezzogiorno, un « intervento straordinario », fu appunto quello di dimenticare il carattere strutturale-nazionale della questione meridionale, e di pensare di poter risolvere i problemi delle regioni meridionali senza modificare e trasformare il quadro nazionale, economico e sociale. In questo errore non caddero, allora, nè il PCI nè il PSI, che videro con chiarezza e denunciarono come esso condannasse al fallimento, in partenza, qualsiasi politica.

Ecco, allora, cosa intendiamo dire quando parliamo di fallimento: non fare una sterile contrapposizione di cifre a cifre, ma valutare quali conseguenze abbia avuto, per tutta la società e l'economia italiana, e anche per lo sviluppo del nostro regime democratico, la via scelta, nel 1950, con l'« intervento straordinario », in un'epoca, cioè, in cui era possibile operare una scelta diversa.

2. — La Cassa per il Mezzogiorno è la espressione materiale operativa, di questa politica di « intervento straordinario ». Chiediamo scusa per la nostra insistenza su questo punto. Non è in discussione il nostro apprezzamento per le capacità della grandissima maggioranza dei quadri dirigenti, tecnici e amministrativi, della Cassa per il Mezzogiorno. Nè è in discussione, per noi, come è noto, la necessità che questo patrimonio non venga disperso, e sia utilizzato per una politica nuova di rinnovamento e di progresso del Mezzogiorno. Il discorso è un altro: qui, *nella istituzione, e poi nella proroga della vita della Cassa, abbiamo visto e vediamo un aspetto fondamentale, anche se non il solo, di una concezione, di una politica, che noi riteniamo profondamente sbagliata, e antimeridionalistica.*

Al di là di tutte le trasformazioni, che pure in questi anni sono avvenute, un punto è rimasto fisso: quello dell'« intervento

straordinario » e dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno. Che poi questo intervento non sia stato nemmeno, in effetti, « straordinario », è ormai cosa riconosciuta da tutti: e molti senatori ne hanno fatto ampio cenno durante i lavori della Commissione. L'ultima, autorevole testimonianza, ci è venuta dal Presidente della Regione siciliana, quando egli ci ha riferito, in Commissione, i risultati di uno studio compiuto, appunto, dalla Regione siciliana. « L'inesatta osservanza (del carattere aggiuntivo e straordinario dell'intervento) — egli ci ha detto — ha comportato un minor volume di investimenti pari a 2.500 miliardi per le regioni meridionali globalmente considerate ». Solamente l'onorevole Taviani ha ripetuto, durante i lavori della Commissione, che la mancata « straordinarietà » dell'intervento sarebbe derivata dal fatto che le amministrazioni « ordinarie » non hanno fatto il loro dovere e che quindi la Cassa per il Mezzogiorno ha dovuto accollarsi l'onere di tutti quei piccoli lavori o di quelle piccole spese, sollecitate dalle pressioni localistiche e clientelari!

Ma non è questo — dell'aggiuntività e straordinarietà dell'intervento della Cassa per il Mezzogiorno — l'unico, nè il principale elemento. C'è l'altro aspetto che riguarda, appunto, lo sviluppo della vita democratica nel Mezzogiorno. I dirigenti della Cassa per il Mezzogiorno esprimono meraviglia e anche indignazione quando, da parte nostra e di altre forze democratiche e di sinistra, si avanzano, verso l'operato della Cassa, critiche e accuse di clientelismo. Non intendiamo qui soffermarci su una polemica che riguardi questo o quell'episodio, questa o quella pratica clientelare, collegata a questo o quel lavoro della Cassa. Tali episodi esistono, tali pratiche sono state e sono una realtà: ma la questione non sta qui. *È l'esistenza stessa, è l'attività complessiva della Cassa, che hanno mortificato, nella sostanza, la vita democratica, l'autonomia, l'autogoverno delle popolazioni meridionali.* L'accenramento, comunque motivato, è il risvolto (o la copertura) della corruzione nell'esercizio politico del potere da parte delle forze dominanti nel Mezzogiorno. Anche se la Cassa ha rappresentato — ecco l'altro elemento

che richiamano i sostenitori della Cassa — « un esperimento profondo di rottura del sistema amministrativo tradizionale dello Stato italiano », ciò non vuol dire che una « rottura » di quel tipo abbia portato a un avanzamento della democrazia. Al contrario: la Cassa per il Mezzogiorno e l'« intervento straordinario » hanno rappresentato, in forme nuove e moderne, il tramite di una alleanza, di tipo simile a quelle tradizionali, fra i gruppi dominanti dell'economia e della politica nazionale e i gruppi più retrivi della società meridionale: nel senso che la Cassa è stata lo strumento attorno al quale si è espressa una politica che non si proponeva di operare la « rottura » vera, quella indispensabile alla rinascita del Mezzogiorno, la « rottura » delle rendite, dei parassitismi, delle arcaiche strutture sociali, delle ingiustizie antiche, la « rottura » dell'accenramento burocratico verso la democrazia e l'autogoverno.

Nel 1950, ci opponemmo all'istituzione di una sorta di « Governatorato » per il Mezzogiorno (Cassa, Comitato dei ministri e Ministro per il Mezzogiorno), vedendone e denunciandone i pericoli per lo sviluppo della democrazia nel Mezzogiorno. Da allora ad oggi, la linea seguita è stata quella di accrescere, sempre di più, i poteri di questo « Governatorato », e di limitare sempre di più le prerogative degli enti locali meridionali: anche per le Regioni a statuto speciale (Sicilia e Sardegna) si è avuta, nei fatti, una violazione dei loro diritti e una limitazione dei loro poteri. E questo processo, per una serie di circostanze politiche che non possiamo qui esaminare, è venuto sempre più coincidendo con un deterioramento della vita democratica nelle regioni meridionali.

L'« intervento straordinario », che ebbe, vent'anni fa, fra le sue motivazioni, quella di far fronte a uno stato di necessità (l'incapacità degli enti locali meridionali da un punto di vista tecnico) e di favorire un processo graduale di avanzamento dell'autogoverno delle popolazioni meridionali, ha fatto fallimento anche su questo piano. Non si fa avanzare la democrazia, limitandola e condizionandola. Non si accrescono le capacità tecniche degli enti locali meridionali,

se non facendo esercitare a questi, in pieno, i loro poteri. Meridionalismo e democrazia sono termini inscindibili.

All'ombra della Cassa per il Mezzogiorno, degli enti ad essa collegati, e più in generale degli strumenti del capitalismo di Stato nelle sue varie espressioni, è venuta facendosi strada — a volte proprio partendo dalla constatazione degli scarsi risultati del primo decennio di « intervento straordinario » — una nuova illusione: quella dei « pianificatori », del « dirigismo tecnocratico ».

Questa illusione (che trovò una sua prima espressione nella istituzione dei consorzi per lo sviluppo industriale) era destinata a infrangersi anch'essa di fronte alla realtà. E non perchè il Mezzogiorno non abbia bisogno di una programmazione, severa e tecnicamente rigorosa: di questa necessità, e dell'importanza decisiva del contributo che possono dare tecnici e intellettuali, siamo profondamente convinti.

Ma perchè questa programmazione possa essere efficace, occorrono due condizioni: che sia *nazionale* e che sia *democratica*. Sono due condizioni *politiche*: ma di esse i « dirigisti » e i « pianificatori » degli anni '60 non tennero alcun conto. E, ancora una volta, armati di « modelli » culturali di provenienza lontana e non applicabili a quella realtà storico-nazionale che è la questione meridionale, costruirono comitati, redassero piani regolatori, fecero progetti. Fu loro preoccupazione, anche, in molti casi, dividere le forze popolari, per isolare quegli uomini arretrati che osavano sostenere che l'emigrazione, così come avveniva, era una sciagura (e non soltanto per il Mezzogiorno), che parlavano ancora di anticaglie come i contadini e la riforma agraria, che si permettevano perfino di criticare la politica « illuminata » e « meridionalistica » dei dirigenti delle Partecipazioni statali. Fu loro intento quello di fornire agli incolti e sprovvisti amministratori dei Comuni, delle Province e delle Regioni del Mezzogiorno la luce delle loro elaborazioni.

La loro ispirazione era in sostanza la stessa che aveva portato all'istituzione del « Governatorato » per il Mezzogiorno. Nella gran parte dei casi, i loro « piani » rimasero sul-

la carta e non furono realizzati. E andò avanti, anche nel Mezzogiorno, un tipo di « sviluppo », che portò, al di là di ogni chiacchiera sulla « pianificazione », allo sconvolgimento parossistico dell'assetto territoriale, alla congestione industriale e all'abbandono desolato di intere zone, a lacerazioni e a drammi umani indicibili. I loro « piani » non si realizzarono: e si fece strada una organizzazione, anche della società meridionale, che presentava e presenta certo molti aspetti di novità (quegli aspetti che possono far pensare, come dicevamo prima, ad una attenuazione delle differenze e degli squilibri fra Nord e Sud) ma che presenta anche molti elementi di mostruosità, quali il decadimento, fisico e culturale, di antiche e belle città, la congestione folle di certe zone, lo stato di frustrazione e a volte di disperazione che distingue non solo gli strati più diseredati della popolazione ma anche quelli che pure sono stati, in certo senso, i beneficiari dei cambiamenti intervenuti nella società meridionale.

In questo quadro, lo stesso dibattito culturale meridionalistico è venuto via via scadendo. Tutte le « teorizzazioni » cui si è fatto, in questi anni, ricorso, dalla « teoria » della preindustrializzazione alla valutazione dell'emigrazione come « fatto rivoluzionario », da quella sui « poli di sviluppo » a quella sul « piano di coordinamento », dalla disputa fra « concentrazione » e « diffusione » dell'intervento, alle « direttrici » o « itinerari » di sviluppo, alla « contrattazione programmata », si sono infrante di fronte alla realtà: e abbiamo dovuto ascoltare perfino il vaneggiamento disperato sulla necessità di una pattuglia di duecento-trecento « giacobini », capaci di impadronirsi (attraverso le trattative interne al centro-sinistra!) delle « leve di comando » della vita del Mezzogiorno, e di spingere così a soluzione la questione meridionale.

Ai dirigenti della Cassa per il Mezzogiorno, di tutti gli enti ad essa collegati, ai « pianificatori » e ai « dirigisti » degli anni '60, ricordiamo oggi che *sono venute avanti, nel Mezzogiorno, nuove forme di clientelismo, di municipalismo, di particolarismo, collegate, in vario modo, alla concezione e alla pratica*

dell' « intervento straordinario », ai vari settori e strumenti del capitalismo di Stato. E su questo — e sulle conseguenze gravi cui può portare dal punto di vista della vita democratica — debbono riflettere le forze democratiche e meridionalistiche: senza ripetere (per carità!) la storiella sulla cosiddetta « classe politica » meridionale, e senza, soprattutto, trarre spunto da una situazione in gran parte creata dall'« intervento straordinario », per proporre di perpetuarlo ancora.

Tale riflessione è drammaticamente urgente. Fatti nuovi sono avvenuti nel nostro Paese, sul piano economico, su quello sociale e su quello politico. Nuove prospettive si sono aperte. Nuovi pericoli sono venuti avanti. E, ancora una volta, siffatte prospettive e pericoli trovano un loro punto di riferimento, in positivo o in negativo, nella questione meridionale.

3. — È diventato quasi un luogo comune l'affermazione che le lotte operaie e popolari dell'autunno 1969 hanno aperto una situazione nuova, nell'economia e nella società italiana. Una tale affermazione viene fatta sia da parte di quanti vorrebbero imputare ai sindacati e ai lavoratori la responsabilità delle attuali difficoltà dell'economia italiana, sia da parte delle forze democratiche e di sinistra.

Per quanto ci riguarda, non abbiamo mai sottovalutato le conseguenze delle lotte contrattuali e sindacali degli operai: proprio perchè ne valutavamo a pieno la carica dirompente e il valore di rottura. Questo non significa, ovviamente, che non respingiamo la campagna antisindacale e antioperaia che non fa cenno alle difficoltà *strutturali* dell'industria italiana (si pensi agli investimenti), preesistenti alle battaglie sindacali.

Da un anno e mezzo è aperto un periodo tormentato e incerto della nostra vita economica, anche con sintomi seri di recessione e di crisi produttiva, dal quale non siamo usciti ancora fuori.

Un vecchio equilibrio è stato rotto, o almeno profondamente intaccato: e questo non può che essere salutato con grande sod-

disfazione da quanti si battono per la democrazia e il progresso sociale. Il vecchio equilibrio era quello sul quale si era fondato un determinato tipo di sviluppo della nostra economia e della nostra società. Uno sviluppo per molti aspetti impetuoso, ma incerto, aleatorio, profondamente ingiusto: sulle spalle e sulla pelle degli operai; contro i contadini; uno sviluppo che ha portato al parossismo le vecchie contraddizioni della nostra società e ne ha create di nuove e profonde; uno sviluppo che ha portato a una distorsione grave degli investimenti e dei consumi, non soltanto con danni sul piano della vita economica ma anche con rischi per il costume democratico, civile e morale della nostra società.

Le lotte operaie dell'autunno 1969 hanno rotto *questo* equilibrio, e in modo tale che è abbastanza difficile, se non impossibile, ripristinarlo, sia sul piano economico che su quello dei rapporti sociali (a cominciare dai rapporti sociali all'interno delle fabbriche). A tal punto è grande la difficoltà di ripristinare questo vecchio equilibrio che la riuscita di una siffatta operazione, e anche soltanto il volerla perseguire, mette in pericolo lo stesso regime democratico. La crisi sul piano economico e sociale si intreccia così, e fa tutt'uno, con la crisi politica acutissima, che in Italia è aperta, di fatto, dalle elezioni politiche del 19 maggio 1968.

Dall'autunno 1969 ad oggi, il dibattito sulla politica economica si è sviluppato in modo assai contorto e confuso.

I sindacati hanno portato avanti, per tutto il 1970, la loro lotta per difendere le conquiste, salariali e democratiche, degli operai; e per spingere alla soluzione di quei problemi che potevano, da un lato, assicurare un miglioramento reale e non fittizio dei salari e delle condizioni di vita dei lavoratori, e, dall'altro, contribuire a costruire una società più giusta e meglio organizzata. La lotta per la riforma della casa e per quella sanitaria, e quella per una politica fiscale meno oppressiva per i lavoratori e più democratica, è così avanzata, con fasi alterne, per tutto il 1970 e per i primi mesi del 1971, e si è intrecciata con alcune altre lotte contrattuali, aziendali o di categoria,



e anche, via via, con un discorso più generale e complessivo di politica economica.

I ceti padronali e imprenditoriali sembrano essere stati impegnati, in grande parte, a sviluppare un'azione che aveva ed ha lo obiettivo di riprendere il terreno perduto durante l'autunno sindacale e di ripristinare il vecchio equilibrio nelle fabbriche e nella società. Tutto questo nel quadro di una violenta campagna allarmistica circa le condizioni dell'economia, e di una propaganda tesa a raccogliere, sotto le bandiere dell'« ordine », tutti i gruppi moderati e conservatori, e a spostare a destra l'asse della direzione politica nazionale. Invano si cercherebbero indicazioni approfondite, da parte di quei ceti e delle loro organizzazioni, circa le cause reali, profonde, strutturali, delle difficoltà della nostra economia, e circa le vie nuove da seguire per superarle positivamente (al di fuori di un ossessivo richiamo alla « produttività » del lavoro).

Il punto più grave e pericoloso, in tale situazione, è stato dato dalla politica economica seguita dai governi. Le lotte operaie, infatti, rompevano, come abbiamo detto un vecchio equilibrio, ponevano l'esigenza oggettiva di una nuova politica economica, ma non potevano portare automaticamente, di per sé, a questa nuova politica. (Anche il documento preparatorio della Conferenza unitaria dei sindacati sul Mezzogiorno affronta, in modo assai interessante, questo problema: « Non ci si può nascondere, e certamente non se lo nascondono le categorie industriali, che le conquiste sindacali e contrattuali di alcune categorie di lavoratori non si trasformano sempre in paralleli avanzamenti di altre categorie di lavoratori e, soprattutto, non costituiscono di per sé motivo sufficiente ed automatico per mutamenti generali. Sotto determinati aspetti, anzi, esiste il pericolo implicito... che determinati avanzamenti categoriali possono ulteriormente aggravare gli squilibri e, di conseguenza, attenuare l'unitarietà delle lotte e accentuare l'emarginazione di consistenti gruppi di lavoratori »).

L'Italia avrebbe avuto bisogno, nei mesi passati, di una direzione politica democratica, ben più autorevole e capace, in grado

di affrontare, con decisione e chiara consapevolezza, i problemi difficili che ci stavano e ci stanno di fronte, e di imboccare sul serio la via delle riforme e della programmazione democratica. Questo non l'abbiamo avuto: e così si sono intrecciati la tradizionale manovra restrittiva, creditizia e finanziaria (prima metà del 1970), e poi la politica espressa nel « decretone », e poi ancora l'avvio di un metodo nuovo, e positivo, nei rapporti con i sindacati, e insieme la lentezza e le manovre sabotatrici perfino nell'applicazione degli accordi raggiunti con i sindacati. E tutto questo nel quadro di una pressochè totale assenza di iniziative nel campo della programmazione e delle sue procedure, e di una incredibile inerzia nella stessa politica dei pubblici finanziamenti.

Esemplare, da questo punto di vista, è tutta la vicenda politica degli ultimi mesi per quel che concerne la politica meridionalistica.

Siamo dell'opinione — e si tratta di una opinione abbastanza diffusa — che un governo democratico, realmente preoccupato delle conseguenze delle lotte sindacali e della necessità di lavorare per un nuovo corso della politica economica, avrebbe dovuto, con la massima energia, premere su due tasti: da un lato, ristabilire, con una rapida elaborazione e approvazione di certe riforme, un rapporto di fiducia con le masse operaie e popolari; dall'altro, mandare avanti una politica di investimenti tale da bloccare l'emigrazione dal Mezzogiorno e dalle campagne. Avrebbe dovuto, cioè, imboccare la via della programmazione democratica, puntando coraggiosamente anche sulle Regioni e sulle loro prerogative costituzionali. Tutto questo, se portato avanti con coerenza e serietà, avrebbe offerto, anche ai ceti imprenditoriali, un quadro di riferimento, una indicazione e uno stimolo ad operare in modo nuovo, e a non seguire sogni di impossibili ritorni al passato.

Ciò — è inutile ricordarlo — non si è verificato. Ci sarebbe voluto ben altro governo. E così il Presidente del Consiglio si è venuto, via via, unendo al coro angosciato sulla « produttività », dimenticando non solo che la produttività è un fatto più gene-

rale che va al di là dell'azienda e investe l'intero sistema economico nazionale; ma, soprattutto, che la produttività è *anche* un fatto politico, un fatto cioè di rapporti di fiducia fra le masse lavoratrici e la direzione politica della Nazione, un fatto di chiarezza di prospettiva democratica e rinnovatrice.

Per il Mezzogiorno e la politica meridionalistica, l'incertezza e anche l'incapacità a governare hanno raggiunto punte incredibili. Sono state fatte passare invano tutte le scadenze legislative, dopo che già, nelle regioni meridionali, si erano avvertite le più drammatiche conseguenze per la politica di restrizione creditizia e finanziaria della prima metà del 1970. Elaborando il « decretone », il Governo si era, puramente e semplicemente, « dimenticato » del Mezzogiorno e dell'agricoltura: e il Parlamento ha dovuto riparare, in qualche modo, a siffatta dimenticanza. L'elaborazione di una nuova disciplina legislativa è cominciata assai tardi, senza alcuna giustificazione se non quella derivante dalle diversità di opinioni all'interno stesso del Governo. E alla fine il Parlamento si è trovato davanti a un disegno di legge, sul quale il nostro giudizio è stato subito negativo, e che è apparso a una parte grande delle Regioni e ai sindacati del tutto inadeguato alle necessità drammatiche del momento.

La situazione del Mezzogiorno, in questi ultimi mesi, si è venuta ulteriormente e paurosamente aggravando, non soltanto sul piano economico, ma molto più in generale: c'è oggi, su questo, una consapevolezza assai diffusa, e una crescente preoccupazione.

È compito del Parlamento della Repubblica dedicare al dibattito e alle decisioni sulla politica meridionalistica la massima attenzione. Con questo dibattito, debbono tornare al centro le questioni che sono in verità centrali per assicurare all'Italia una espansione produttiva qualificata, uno sviluppo nuovo della democrazia. Con questo dibattito, bisogna supplire alle evidenti carenze e incapacità dell'azione governativa e dare una risposta giusta ai drammatici problemi della società nazionale. Questo dibattito deve spingere a imboccare sul serio

la via della programmazione democratica, basata sulle riforme, della quale, anzi, le riforme (a cominciare da quella agraria) siano gli strumenti fondamentali.

4. — Le questioni che, a nostro parere, è necessario tener presenti in questo dibattito sono di duplice natura.

Da una parte, come dicevamo, premono l'attuale situazione economica e sociale, e i pericoli di crisi che in essa sono presenti. Al di là dell'allarmismo interessato di una parte dei ceti padronali, noi comunisti riconosciamo la gravità della situazione, proprio perchè ne abbiamo individuato e ne individuiamo i caratteri e le cause di fondo, di ordine strutturale. Diciamo di più: *una nuova politica per il Mezzogiorno è in grado di dare una risposta immediata a problemi drammaticamente urgenti (blocco dell'esodo) e, al tempo stesso, di costituire la base e la condizione per un tipo di sviluppo dell'economia e della società italiana, profondamente diverso da quello che finora c'è stato, non più aleatorio, e in sostanza fragile dal punto di vista economico.* Ma su questo torneremo ancora, più avanti.

Dall'altra parte, è nostro compito affrontare il discorso sulla politica per il Mezzogiorno, tenendo ben conto delle questioni relative all'*ordinamento regionale* che finalmente, dopo venti anni e più di inadempienza costituzionale, siamo riusciti a conquistare, e di quelle relative alla *programmazione economica nazionale* e alle sue *procedure*. Nè possiamo nasconderci la circostanza che, da questo punto di vista, dobbiamo affrontare la discussione sulla politica per il Mezzogiorno in una situazione anomala e per molti versi contraddittoria.

Siamo di fronte, per la politica di programmazione democratica, al fallimento più clamoroso, e anche più incontestato, dei governi e della politica di centro-sinistra: a tal punto che, con il « Piano Pieraccini », con la sua approvazione « per legge », con l'oblio che è giustamente caduto sopra di esso e sopra le sue « previsioni », si è venuto creando perfino un certo discredito attorno all'idea stessa di programmazione democratica. Non sappiamo d'altra parte,

a che punto sia, e dove sia, la legge sulle procedure della programmazione, intorno alla quale si era pur cominciato a discutere, molto tempo fa, nella 5ª Commissione permanente del Senato della Repubblica.

Ci sembra del tutto evidente la difficoltà grande (e per alcuni aspetti l'impossibilità) a discutere una nuova legge per la politica meridionalistica senza aver chiari alcuni punti di riferimento riguardanti la programmazione nazionale e le sue procedure.

D'altra parte, è altrettanto evidente l'impossibilità di rinviare un discorso nuovo sulla politica per il Mezzogiorno a quando sarà concluso il discorso sulla programmazione e le sue procedure.

Qui sta, dunque, una contraddizione palese. Ma tant'è: anche qui scontiamo, come Parlamento, il fallimento del centro-sinistra e l'incapacità a governare di questo Governo. E quindi dobbiamo procedere in questa situazione anomala e contraddittoria, ben sapendo (e qui anticipo un concetto sul quale tornerò più avanti) che quello che stabiliremo in questa legge ha grande importanza, anche perchè, in un certo modo, prefigura e già determina, per una certa parte, la politica di programmazione, i suoi contenuti, i suoi obiettivi, le sue procedure.

La discussione che affrontiamo anticipa cioè, in altre parole, una discussione più generale e complessiva, e può anche, in un certo senso, orientarne, sin da ora, gli sbocchi e le conclusioni.

*Si impongono, oggi, scelte radicalmente nuove. Bisogna smantellare con decisione le bardature antidemocratiche, e anche la mentalità, dell' « intervento straordinario ». Bisogna imboccare e percorrere speditamente la via delle riforme sociali, a cominciare da quelle in agricoltura. Bisogna, con una nuova politica economica di programmazione democratica, far diventare la questione meridionale, la sua soluzione, la trasformazione dell'agricoltura, l'industrializzazione, il cambiamento profondo delle condizioni civili nel Mezzogiorno, far diventare tutto questo un nuovo polo di convenienze, e anche di certezze, per tutto l'apparato economico e produttivo nazionale.*

5. — Di fronte alla nascita delle Regioni, non è possibile tergiversare. E non solo per il motivo, assai semplice, del rispetto del dettato costituzionale, ma per ragioni legate, da una parte, al modo stesso di concepire la programmazione democratica del nostro Paese, e, dall'altra, all'efficienza stessa dell'intervento. E anche qui, le scelte che si fanno oggi per il Mezzogiorno avranno influenza condizionante per le scelte generali che riguarderanno le procedure della programmazione democratica.

*Lo smantellamento delle bardature e anche della mentalità dell' « intervento straordinario », lo scioglimento della Cassa per il Mezzogiorno significano non solo che siano rispettate in pieno le prerogative che la Costituzione affida alle Regioni, ma che le Regioni, e con esse le Province e i Comuni, siano chiamati a partecipare in pieno alla elaborazione e alla esecuzione della politica di programmazione. Ma che significa questo? E che influenza può avere agli effetti dell'efficienza dell'intervento?*

Ci sembra evidente che non possa trattarsi di forme di « consultazione » che lasciano il tempo che trovano, e che non sposterebbero di un solo centimetro il vecchio accentramento burocratico.

Nè ci sembra giusta la via, che pure è stata indicata da numerosi consigli regionali di una partecipazione delle Regioni agli organismi esecutivi della programmazione, e in particolare al CIPE. Tale via non ci sembra giusta, innanzi tutto per le prerogative sovrane che la nostra Costituzione affida al Parlamento della Repubblica.

Al Parlamento spettano infatti le decisioni definitive in materia di programmazione democratica: e questo noi riteniamo profondamente giusto anche da un punto di vista meridionalistico. Non sarebbe ammissibile che il Governo si presentasse in Parlamento con leggi o con uno schema di programmazione economica, già decisi insieme alle Regioni. Questo limiterebbe, in partenza, la libertà e la sovranità del Parlamento, o aprirebbe la via a contrasti profondi con le Regioni.

Riteniamo anche assai discutibile se, in questo modo, le Regioni più deboli riusci-

rebbero a far prendere in considerazione le loro opinioni. Riteniamo, cioè, che per questa via non sarebbero difesi nemmeno i diritti e le prerogative delle Regioni.

(Questa nostra posizione è, come è noto, più generale: e riguarda anche il problema dei rapporti fra Governo e sindacati, al cui sviluppo siamo favorevoli, ma che non possono, in alcun caso, ledere o diminuire le prerogative sovrane del Parlamento).

La via è quella di un rapporto fra le Regioni e il Parlamento: anche perchè questo assicura alle Regioni un reale *potere di contrattazione* nella fase di elaborazione del programma economico nazionale e un effettivo potere di controllo nella esecuzione. Ma che significa « potere di contrattazione » delle Regioni?

In un discorso pronunciato alla Camera dei deputati, il 21 ottobre 1966, Renzo Laconi diceva, a questo proposito: « Se è vero... che la Costituzione prevedeva e anzi postulava nella sostanza la possibilità di una programmazione e contemporaneamente articolava lo Stato in Regioni, è evidente che la Costituzione ipotizza una programmazione che non sia opera soltanto del legislatore statale o dell'amministratore statale, ma che riposi sopra questo concorso di volontà fra Stato e Regioni. Un programma unitario di sviluppo può essere espresso soltanto se si addivene ad un incontro, ad una collaborazione, ad una intesa, ad una trattativa fra Regioni e Stato... La semplice consultazione delle Regioni, di categorie, quando poi si è pronti, nel caso che queste consultazioni non diano il frutto desiderato, o disattenderne completamente le indicazioni, non raggiunge alcun effetto: ma soprattutto non corrisponde alla nostra meccanica costituzionale. Le Regioni sono organi di potere politico, di potere legislativo, di potere amministrativo. Non è questione di consultare una Regione per sapere se è d'accordo o non lo è; è questione di fare in modo che questi poteri politici, legislativi, amministrativi siano adoperati poi dalle Regioni in modo concorrente con quelli dello Stato, per realizzare gli stessi fini. A questo non si può giungere se non vi è la contrattazione reale che affronti il proble-

ma degli interessi delle singole Regioni sia pure armonizzati nell'interesse generale del Paese ».

Aggiungiamo noi che solo attraverso questa via, solo cioè instaurando un pieno rapporto di fiducia, basato appunto sulla contrattazione con le Regioni, sarà possibile realizzare la massima efficienza dell'intervento pubblico e della programmazione.

Beninteso: noi non siamo affatto suggestionati da nessuna forma di « panregionalismo ». Siamo convinti della necessità di scelte *nazionali* in materia di programmazione democratica: e questo corrisponde a tutta la nostra visione meridionalistica. Ma come si deve giungere a tali scelte nazionali? Qui è la questione. Noi siamo per la via della democrazia e della fiducia nello sviluppo della democrazia.

Il Gruppo dei senatori comunisti ha già espresso — e noi ripetiamo qui — un apprezzamento positivo della consultazione che ha avuto luogo, proprio sulle leggi per il Mezzogiorno, con le Giunte e i Consigli regionali. Questo non significa affatto, ovviamente, che noi condividiamo tutte le proposte e le argomentazioni delle Regioni: anzi, con alcune di esse non siamo d'accordo, e nei Consigli regionali, in molti casi, i consiglieri comunisti hanno votato contro i documenti elaborati e approvati dalle maggioranze di quei consigli. Ma il giudizio complessivo sulla consultazione non può che essere positivo.

Nella maggior parte dei casi, non si è assistito, come temeva qualcuno fra i senatori più sospettosi di fronte alla « novità » regionalistica, a manifestazioni di localismo e di particolarismo: abbiamo sentito, nelle esposizioni dei rappresentanti e nei documenti dei Consigli regionali, anche di quelli delle Regioni più povere del nostro Paese, un accento di alta responsabilità nazionale e democratica.

Torneremo più avanti, brevemente, sulle proposte di merito avanzate dalle Regioni per la modifica di questa legge, come su quelle avanzate dai sindacati: vogliamo solo esprimere qui una opinione del tutto contraria a quella ripetutamente espressa dal relatore di maggioranza, senatore Cifarelli,

il quale, più volte, durante i lavori della Commissione, ha cercato di limitare la portata politica e istituzionale della consultazione con le Regioni, contestando perfino il carattere di « pareri » ai documenti che ci sono giunti dalle Regioni, come se si trattasse di pure e semplici esercitazioni letterarie, prive di ogni valore politico. È nostra opinione, invece, che il metodo che abbiamo adottato, nelle settimane scorse, in occasione della nuova legislazione per il Mezzogiorno, debba essere esteso e generalizzato, con gli opportuni miglioramenti, per stabilire veramente un rapporto giusto fra il Parlamento e i Consigli regionali. Riteniamo che sia stato un errore, quello commesso dalla maggioranza della quinta Commissione permanente, non aver tenuto conto sufficientemente di questi « pareri » dei consigli regionali: e proporremo, più avanti, che il Senato riveda, anche su questo punto, l'atteggiamento della Commissione.

Ma — per chiudere su questa questione delle Regioni — ci sembra del tutto sbagliata la posizione di tutti quelli che si oppongono allo scioglimento della Cassa per il Mezzogiorno con l'argomentazione che affidare alle Regioni i poteri che loro spettano in materia di programmazione potrebbe portare, nel Mezzogiorno, a fenomeni di clientelismo più diffusi.

In una posizione di questo tipo è caduto purtroppo anche il sottosegretario Di Vagno quando ha affermato, in un'intervista a *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 5 aprile 1971, che « l'abolizione dell'intervento straordinario, il deferimento delle sue capacità operative agli organismi regionali non avrebbero altra conseguenza che quella di creare nuove strutture inefficienti sul piano economico-tecnico. Se mai, potrebbero creare il risultato di nuove strutture straordinariamente efficienti nel proliferare nuove forme di parassitismo, nel moltiplicare i costi di antiche e pur sopravvivenenti mediazioni politico-clientelari ».

Anche il relatore di maggioranza, senatore Cifarelli, ha detto che, certo, alle Regioni bisogna « dare fiducia » (passando ad esse alcuni compiti di « intervento straordinario »): ma questa fiducia « è tutt'altro

che provata ». Ed ha aggiunto: « Quando si parte con i primi passi che si chiamano Reggio Calabria da una parte, Pescara o l'Aquila dall'altra parte, si parte male ». E, non pago ancora, ha proseguito: « L'Acquedotto campano, se non ci fosse stato un altro organismo a farlo, avrebbe dato adito alle fucilate sui monti del Matese ».

A queste « argomentazioni » vogliamo soltanto opporre il richiamo ai fatti. Nel Mezzogiorno, l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario ha già rappresentato, e può ancora di più rappresentare, un avvio, sia pure faticoso, al superamento di certe tare tipiche della vita politica meridionale, tare che sono state aggravate, come abbiamo già detto, dalla politica dell'« intervento straordinario ». Ci sembra giusto riconoscere, ad esempio, che in occasione dei drammatici avvenimenti di Reggio Calabria, e anche di quelli, pur diversi, dell'Aquila, la Regione si sia schierata contro il clientelismo, il municipalismo, i « notabili », e in essa si sia trovato un grado notevole di unità democratica e meridionalistica. Queste potenzialità di rinnovamento democratico sono reali, a nostro parere, per tutte le Regioni meridionali: anche per la Sicilia, i cui mali derivano, non dalla autonomia, ma dalle limitazioni che all'autonomia siciliana sono state imposte, in tutti questi anni, fino a distorcerne e portarne alla degenerazione alcuni aspetti.

6. — Sul piano economico e sociale, abbiamo già detto, prima, della situazione alla quale sono giunte le regioni meridionali: la continuazione dell'esodo da tutta la fascia interna; la qualità nuova di questa emigrazione che è sempre più composta da lavoratori qualificati e da giovani diplomati o laureati, il modo come è venuta cambiando la struttura stessa della popolazione lavoratrice nel Mezzogiorno, specie ma non solo nei centri urbani, le previsioni che si fanno circa le prospettive della disoccupazione (un recente documento del Governo italiano alle autorità del MEC, prevede, per il 1981, una disoccupazione nel Mezzogiorno da 1,1 e 2,5 milioni di unità), ci fanno intendere che siamo giunti assai vicini al « punto di non ritorno », cioè a una situa-

zione dalla quale non sarà possibile tornare indietro per intraprendere una nuova politica di progresso sociale civile, ed economico, per l'insieme del Mezzogiorno.

Nel corso di un dibattito, pubblicato da 24 Ore del 3 giugno 1971, il dottor Nino Novacco così diceva: « Se, con riferimento al periodo 1971-75, proseguissimo le tendenze del periodo 1951-69, noi avremmo nel Mezzogiorno un incremento dell'occupazione dell'ordine di 77 mila unità contro 673 mila unità nel Centro-Nord; avremmo un incremento del valore aggiunto, nel Mezzogiorno, ad un tasso di poco superiore al 5 per cento contro un tasso dell'ordine del 5,8 per cento nelle regioni del Centro-Nord ed avremmo un incremento sostanzialmente pari della produttività nelle due circoscrizioni, il che evidentemente non potrebbe non provocare l'aggravamento relativo dello stato di inferiorità dell'apparato produttivo meridionale ».

Anche il professor Saraceno, nel già citato discorso di Bari, diceva: « Gli squilibri conseguenti a una insufficiente politica meridionalistica possono manifestarsi di natura tale da non poter essere corretti, indipendentemente dal maggior costo che si è disposti a sopportare ».

*Torniamo a ripetere: non si tratta solo di fatti economici, ma di questioni politiche e democratiche, come hanno dimostrato i drammatici e gravissimi fatti di Reggio Calabria, e anche, per certi aspetti, i risultati delle elezioni del 13 giugno scorso.*

Tuttavia la denuncia della drammaticità della situazione e del punto cui ha portato la politica dell'espansione monopolistica e dell'« intervento straordinario » non è sufficiente: potrebbe perfino indurre alla rassegnazione sconfortata e alla conclusione che, tutto sommato, in mancanza di altro, è meglio accontentarsi dell'« intervento straordinario »; o potrebbe anche portare a fughe in avanti che non riescono a nascondere, sotto un linguaggio « rivoluzionario », un profondo sconforto, una rassegnata delusione, una stanchezza ideale e politica profonda.

Tutte e due queste conclusioni sono sbagliate. Non è così. Non è vero che è chiu-

sa ogni possibilità democratica. *È aperta, oggi, la reale possibilità di cambiare strada, e di cambiare politica.* Su questo, in particolare, invitiamo a riflettere e a discutere tutte le forze di sinistra. *Ancora una volta, come già nel 1950, non è fatale, non è obbligatorio seguire la strada dell'« intervento straordinario ».* *È possibile, oltre che necessario, imboccare una strada radicalmente nuova.*

Questa possibilità ci è offerta da una serie di fatti nuovi, assai importanti, che si sono verificati negli ultimi tempi: la rottura, ad opera delle lotte operaie, di un vecchio equilibrio e l'impossibilità, o almeno l'estrema difficoltà a ripristinarlo; la consapevolezza nuova che si è venuta facendo strada fra le masse lavoratrici del Nord e del Sud e nelle loro organizzazioni sindacali, della necessità di inquadrare in una politica economica generale di programmazione nazionale e meridionalistica la stessa battaglia per le riforme, correggendo anche, in parte, la politica seguita nel 1970; il nuovo livello di responsabilizzazione politica e anche le possibilità nuove di unità politica meridionalistica che ci sembra si aprano con l'entrata in funzione, nel Mezzogiorno, dei Consigli regionali.

Guardiamo alle cose. L'apparato produttivo italiano non riesce a riprendere i suoi ritmi, nè può tornare alle vecchie forme di sfruttamento. Più specificamente, l'apparato industriale nazionale non può restare così com'è, e limitarsi a una riorganizzazione tecnica, peraltro assai problematica. La congestione pazzesca in alcune zone del Paese (anche nel Sud) impone un cambiamento di rotta, pena la paralisi. La distorsione dei consumi è giunta anch'essa a un tale punto di parossismo, da influire in modo negativo non solo sullo sviluppo produttivo ma sulla stessa organizzazione della vita sociale. Tutte le questioni oggi sul tappeto — dalla utilizzazione degli impianti industriali alla riduzione dell'orario di lavoro nelle fabbriche, dalla riforma della casa a quella sanitaria — pongono la necessità di una politica meridionalistica nuova. *Tutti, o quasi tutti i fattori sui quali si è basato e ha fatto leva lo sviluppo monopolistico sono venu-*

ti meno, o hanno attenuato di molto la loro importanza.

*Dai fatti sgorga la necessità oggettiva, la esigenza nazionale di una politica meridionalistica nuova. La continuità stessa dello sviluppo impone la sua trasformazione: se resta fermo, naturalmente, come vogliono certamente tutte le forze democratiche e antifasciste, il quadro politico democratico e costituzionale.*

*Qui sta il valore meridionalistico profondo delle lotte operaie e dell'azione dei sindacati uniti.*

Dal movimento operaio è venuta una enorme spinta che ha la stessa carica dirompente che ebbero le lotte del proletariato agricolo della Valle Padana fra la fine del secolo scorso e gli inizi di questo secolo, o quelle delle masse contadine e popolari meridionali fra il 1945 e il 1950. Dal movimento operaio viene oggi una spinta oggettiva ad affrontare i grandi problemi, le strozzature vere dello sviluppo del sistema economico italiano. E una forza che spinge per la riforma agraria, per lo spostamento verso il sud dell'asse di industrializzazione, per bloccare l'emigrazione dalle campagne e dal Mezzogiorno.

Questa funzione meridionalistica non è possibile dimenticare, anche quando si disente, o si discute, intorno alle piattaforme dei sindacati per le riforme, o si rilevano difetti di orientamento e lacune serie. E questo bisogna fare non certo per atto di fede, ma sulla base di una chiara visione degli interessi di fondo della battaglia meridionalistica: dai successi e dalla forza della classe operaia dipendono, oggi più di ieri, in misura decisiva, le possibilità di successo e di avanzata del movimento meridionalistico.

7. — Abbiamo detto che l'avvio a soluzione della questione meridionale deve e può diventare, oggi, un nuovo punto di riferimento per l'espansione produttiva e lo sviluppo economico di tutto il Paese. A quale espansione, a quale sviluppo intendiamo lavorare?

Noi pensiamo a un nuovo tipo di sviluppo *democratico* dell'economia e della so-

cietà nazionale: e questo sentiamo la necessità di affermare, anche in polemica con altre posizioni, con grande nettezza.

Si è spesso detto che la questione meridionale, come tutti gli squilibri, è frutto del capitalismo, delle sue leggi, del modo come, in regime capitalistico, vengono regolate l'accumulazione, la produzione e la distribuzione. Questa affermazione è giusta, anche se può prestarsi a qualche equivoco, e può persino farci ricadere, per altra via, nella « teoria delle aree depresse », e farci cioè smarrire la specificità storico-nazionale, la peculiarità strutturale, le caratteristiche politiche della questione meridionale.

La battaglia meridionalistica non può, da un lato, ridursi a una battaglia contro i cosiddetti residui feudali, tesa cioè, come si dice, al « completamento della rivoluzione democratico-borghese »: e questa non è mai stata la posizione del PCI. Ma, d'altro lato, non può nemmeno esercitarsi in una vera e propria fuga in avanti: nel pensare, cioè, dato appunto che la questione meridionale è frutto intrinseco del capitalismo e delle sue leggi, la sua soluzione potrà aversi soltanto quando il capitalismo non ci sarà più.

Tutte e due queste posizioni sono profondamente sbagliate, sia da un punto di vista teorico che politico.

*La questione meridionale è la conseguenza del particolare tipo di sviluppo del capitalismo italiano, e anche della vicenda storica, civile e culturale della nostra società nazionale.* « Questione » e non « problema » meridionale: nel senso che non si tratta soltanto di depressione economica (né si tratta, vogliamo dirlo per inciso, di una sorta di rapporti « coloniali » fra il Mezzogiorno e il resto d'Italia), ma di questione politica e di rapporti fra le classi, e anche di questione culturale, all'interno di un unico Stato nazionale. Nelle condizioni attuali, trovandoci di fronte a uno stadio particolare dello sviluppo del capitalismo (il capitalismo monopolistico di Stato), la questione meridionale è conseguenza, espressione e frutto, oggi, di questo stadio di sviluppo del capitalismo che in Italia presenta, rispetto ad altri Paesi, caratteristiche ed aspetti peculiari, legati, anch'essi, alla sto-

ria del nostro Paese, e più specificamente alle vicende politiche e sociali degli ultimi cinquanta anni.

La questione meridionale, cioè l'arretratezza del Mezzogiorno, così come la questione agraria, sono state, negli anni passati, (lo abbiamo già detto), l'altra faccia del tipo di sviluppo monopolitistico: ne sono state, anzi, in un certo senso, fra le condizioni. (L'importanza di questa affermazione è legata anche alla polemica che è stato necessario condurre contro chi sosteneva l'esistenza di « due Italie », e da questo giungeva a delineare, quasi in termini di rapporto fra « madrepatria » e « colonia », il rapporto fra Nord e Sud).

Oggi, per una serie di fattori, non è più così, o non è più così del tutto: l'arretratezza del Mezzogiorno e delle campagne è di ostacolo alla stessa continuazione dello sviluppo. Quello che era, anni fa, la condizione, è diventato freno, ostacolo, remora, la produttività dell'apparato produttivo nazionale è condizionata dalla permanenza di vaste zone di arretratezza.

Ed è vana anche l'illusione (che è stata affacciata, ad esempio, da certi gruppi, in Piemonte e in Lombardia) di una politica che persegua l'unione delle « regioni forti » nell'ambito del MEC. Questa illusione, che pure si è espressa in atti assai concreti, quali, ad esempio, le aperture dei « trafori alpini », resta tuttavia tale: e non solo per considerazioni che riguardano l'unità della Nazione italiana, ma soprattutto perchè quelle regioni del Nord in realtà forti non sono, subendo l'influenza, in vari modi, ma anche sul piano più specificamente produttivo, delle regioni più arretrate del Paese. E questo appare chiaro in queste settimane.

Ecco allora cosa intendiamo dire quando parliamo di sviluppo economico *democratico* e di avvio a soluzione della questione meridionale come punto di riferimento e di convenienza di tale sviluppo. Intendiamo far riferimento a una politica di programmazione *democratica*, in cui l'interesse pubblico prevalga su quello privato, in cui si riesca a far emergere una scala diversa di priorità per quanto riguarda gli investimen-

ti e i consumi, in cui le riforme siano viste, anch'esse, come mezzi per accrescere le risorse e quindi siano in effetti sostitutive, almeno in parte, e con la gradualità necessaria, dell'attuale meccanismo di accumulazione del capitale, in cui sia perciò drasticamente limitato il potere delle grandi concentrazioni industriali e finanziarie, private ma anche pubbliche, ma in cui sia fatto ampio spazio a ceti imprenditoriali e capitalistici non monopolistici, sia garantita l'iniziativa privata e il suo dispiegarsi con l'unica limitazione, stabilita dalla Costituzione, dell'interesse pubblico. Con la politica di programmazione, anzi, saranno fornite certezze nuove, di sviluppo e di progresso, al ceto medio produttivo della città e della campagna, e anche ai gruppi imprenditoriali non monopolistici.

Questo è possibile. Non vogliamo la luna nel pozzo. Nè ci sembra valido il ragionamento che viene portato avanti da più parti (e in primo luogo dall'onorevole La Malfa) e che parte dal « costo » delle riforme, dal « processo accumulativo » che le riforme presuppongono, eccetera. A questo tipo di ragionamento è venuta una risposta non solo dai sindacati ma anche da autorevoli economisti, che hanno messo in luce, innanzi tutto, come l'Italia paghi oggi l'altissimo costo delle mancate riforme, e lo paghi in termini di sprechi, di parassitismo, di basso indice *medio* della produttività del sistema economico, e come le riforme non possano essere considerate come qualcosa di « aggiuntivo » all'attuale tipo di accumulazione, ma debbano essere viste, anch'esse, come sostitutive, almeno in parte, del tipo di accumulazione oggi in atto, cioè come creatrici di risorse.

Certo — ce ne rendiamo conto — queste risposte non esauriscono il problema. Innanzi tutto perchè, in questo ultimo periodo, si è venuto cadendo nell'errore di guardare alle riforme come a obiettivi un po' staccati gli uni dagli altri e non come a strumenti fra loro coerenti della politica economica, e non si è riusciti, anche da parte delle forze democratiche e di sinistra, a far emergere, con la dovuta priorità, il problema della programmazione democratica.



Lo hanno sottolineato anche i sindacati nel loro documento preparatorio alla Conferenza unitaria sul Mezzogiorno, quando hanno scritto: « La stessa impostazione data dai sindacati alla lotta per le riforme, in termini sia di piattaforme rivendicative che di strategia della lotta stessa, ha dato un'enfasi maggiore agli aspetti sociali delle riforme. Privilegiare tale aspetto ha comportato una sottovalutazione delle componenti economiche implicite nelle riforme, quali effettivi punti di riferimento e di attacco per incidere sugli attuali assetti dello sviluppo capitalistico ».

Non vi è dubbio, d'altra parte, che la creazione di risorse nuove attraverso le riforme non può che essere vista come un processo che ha, fra l'altro, i suoi tempi di realizzazione, e soprattutto non può oscurare, in alcun modo, il discorso *politico sul controllo e sulla manovra degli investimenti, pubblici e privati, su scala nazionale*.

E qui noi vediamo il *punto centrale della programmazione meridionalistica*. Anche per questa via giungiamo al carattere politico della questione meridionale, al fatto, cioè, che per avviarla a soluzione è necessario il primato della politica, cioè, detto in altre parole, è indispensabile, e insostituibile, una fortissima volontà politica nella direzione democratica della Nazione.

Questa nuova politica, questo controllo pubblico degli investimenti sono resi possibili — vogliamo sottolinearlo ancora — dallo sviluppo delle lotte operaie e sindacali. Perciò è assurdo, e antimeridionalistico, ogni atteggiamento antioperaio e antisindacale, come quelli che vengono avanzati non solo nell'ambito delle forze padronali, ma anche da gruppi democratici. Il modo come, ad esempio, viene posto, dai sindacati metalmeccanici, il problema dell'utilizzazione degli impianti spinge di fatto a investimenti, nell'apparato industriale del Nord, di un tipo tale da non facilitare la continuazione del flusso emigratorio dal Mezzogiorno. In una lettera inviata recentemente dai segretari dei tre sindacati metalmeccanici al Presidente del Consiglio, e pubblicata sulla stampa, si afferma: « Le organizzazioni sindacali si sono poste responsabilmente di

fronte a questi problemi (*dell'utilizzazione degli impianti*) valutando i riflessi che sarebbero stati provocati nelle ricordate condizioni da una ripresa degli investimenti prevalentemente rivolta ad incrementare le potenzialità di utilizzazione degli impianti già esistenti, ed hanno di conseguenza manifestato la propria disponibilità a concedere le deroghe per straordinari previste dal contratto nazionale ove ad esse corrispondesse un impegno degli imprenditori a localizzare i nuovi investimenti, resi necessari per l'allargamento progressivo della capacità produttiva, nelle aree sottosviluppate, e prioritariamente nel Mezzogiorno ».

Torneremo più avanti, brevemente, sugli strumenti che è oggi possibile usare per mandare avanti un siffatto controllo degli investimenti pubblici e privati. Ci preme ancora insistere sul carattere centrale di questo problema: innanzi tutto per l'entità degli investimenti che si ritengono necessari nel Mezzogiorno per il prossimo periodo.

L'onorevole Giolitti, in una sua relazione alla Commissione interregionale per la programmazione economica (9 dicembre 1970), affermava che, da qui al 1980, l'incremento complessivo dell'occupazione nel Mezzogiorno dovrebbe essere di un milione circa di unità (settori extragricoli + 1,8; agricoltura — 800.000), e che l'ammontare complessivo degli investimenti dovrebbe aggirarsi sui 45 mila miliardi (a prezzi 1963), pari al 40 per cento del volume complessivo degli investimenti stimato necessario per assicurare un tasso di sviluppo del 6 per cento. (Per il periodo 1971-75, l'onorevole Giolitti sosteneva che occorrerà creare, nel Mezzogiorno, circa 800.000 nuovi posti di lavoro nei settori extragricoli, con un volume complessivo di investimenti intorno ai 25.000 miliardi).

Non siamo in grado di giudicare la validità di queste cifre (anche se ci sembra che il rapporto fra le previsioni di occupazione nei settori industriale e terziario tende ad aggravare ancora, patologicamente, le storture nella struttura dell'occupazione): d'altra parte, è assai grande l'ondata di scetticismo che, sulla base delle precedenti esperienze, si diffonde attorno a tali cifre. Il discorso che voglio riprendere è quello che

ci sembra essenziale, per fare intendere bene cosa vogliamo quando rivendichiamo una politica di programmazione democratica.

L'entità degli investimenti è tale da rendere obbligatoria una manovra *anche* delle risorse che oggi esistono: una manovra cioè di intervento politico nel processo accumulativo e produttivo. Certo, la programmazione non può esaurirsi in siffatto intervento. E perciò bisogna fare le riforme per eliminare gli sprechi, i parassitismi, la rendita, per accrescere le risorse, per interessare alla politica di programmazione, e per far essere protagonisti di questa politica le masse operaie, popolari e contadine, il ceto medio produttivo, i tecnici e gli intellettuali, tutte le forze antimonopolistiche della società italiana. Una prospettiva di destra — che rifiuti le riforme, il controllo degli investimenti dei grandi gruppi, la lotta alle rendite parassitarie nelle città e nelle campagne — è una prospettiva antimeridionalistica, oltre che antidemocratica.

Ma anche la prospettiva del mantenimento dell'« intervento straordinario » non ha alcun senso di fronte alla grandezza e difficoltà dei problemi cui abbiamo accennato. Altro che « intervento straordinario » per dirottare nel Mezzogiorno un po' di più degli investimenti che vi giungerebbero per via « ordinaria »! Di ben altro si tratta: del cambiamento di tutta la politica nazionale degli investimenti.

La via che noi indichiamo è certo una via difficile. Ma è l'unica possibile per avviare a soluzione la questione meridionale, per sviluppare la democrazia, per avanzare verso il socialismo. La battaglia meridionalistica è esempio vivo di cosa significhi, nella nostra linea politica, unità fra battaglia democratica e socialista.

8. — Fra le riforme che sono state poste sul tappeto dall'iniziativa e dalla lotta delle masse lavoratrici e popolari, dei sindacati, delle forze politiche e democratiche, noi riaffermiamo, da un punto di vista meridionalistico, *la priorità della riforma agraria*.

In questa riaffermazione, siamo vivamente polemici per il modo come i governi hanno inteso affrontare la questione in tutti

gli anni dell'« intervento straordinario », e anche per il modo come la questione è affrontata nella legge che è al nostro esame dove, come vedremo, la sostanziale sottovalutazione dell'importanza del problema e la continuazione del rifiuto di affrontarla in termini di riforma, sono mascherate addirittura da posizioni democratiche e regionalistiche.

Facendo questa riaffermazione, sappiamo però anche di entrare in qualche contrasto con uomini e gruppi democratici e meridionalisti. È necessario perciò, ancora una volta, sbarazzare il terreno da alcuni equivoci.

*Nessuna contrapposizione fra la riforma agraria e le riforme (casa, sanità), sulle quali è oggi impegnato il movimento sindacale e democratico:* e non solo per i motivi che abbiamo detto prima, e che riguardano il rapporto fra queste riforme, le risorse, il processo di accumulazione, ma anche per gli aspetti meridionalistici specifici di queste riforme (basti pensare al bisogno di case, di attrezzature civili, di ospedali che c'è nel Mezzogiorno, e alla circostanza che, anche qui, questo bisogno non potrà mai essere soddisfatto in termini di « intervento straordinario » se non si cambiano le politiche nazionali nel campo dell'urbanistica o della sanità). Ma la contrapposizione non può esserci perchè le riforme della casa e della sanità, pur importantissime, sono riforme settoriali mentre la riforma agraria investe la struttura complessiva, economica e politica, della società meridionale: in questo senso, la riforma della casa e della sanità sono parti del discorso generale sulla riforma agraria, sulla industrializzazione, sull'occupazione, sulla programmazione democratica.

Non crediamo nemmeno sia il caso di insistere sulla *falsità della contrapposizione fra riforma agraria e industrializzazione*. Non abbiamo mai contrapposto, nè contrapponiamo la riforma agraria all'industrializzazione. Siamo molto critici per il modo come è stata portata avanti, in questi anni, la politica di industrializzazione del Mezzogiorno. Siamo fermamente convinti del fatto che i drammatici e acutissimi problemi dell'occupazione possano trovare soluzione attraverso

so un vasto, diffuso, articolato processo di industrializzazione.

Nè abbiamo mai manifestato tenerezze, nè politiche nè culturali, per la cosiddetta « civiltà contadina ». Ci battiamo per la trasformazione profonda, dal punto di vista sociale come da quello produttivo, dell'agricoltura meridionale, e per l'elevamento civile e culturale, oltre che economico, delle masse contadine del Mezzogiorno. Ogni suggestione, ogni nostalgia sui « valori » e sugli « usi » contadini — soprattutto quando questi « valori » e questi « usi » sono stati, il più delle volte, strumenti o anche mascherature di un servaggio arcaico e di condizioni di vita disumane, soprattutto per le donne delle campagne meridionali — ci sono del tutto estranei. Siamo impegnati in una dura e difficile battaglia, politica e ideale, per l'emancipazione dei lavoratori e dei contadini: e da questo punto di vista affrontiamo tutte le questioni.

*Ribadire la priorità meridionalistica della riforma agraria significa, innanzi tutto, fare un'affermazione politica: circa la necessità di rompere certe alleanze sociali, che certo non sono più quelle di venti anni fa, ma che caratterizzano, ancora oggi, la società meridionale, i rapporti fra città e campagna, i legami fra strati redditieri e parassitari di tipo nuovo e vecchio. Anche tutte le novità, che pure esistono, circa lo sviluppo capitalistico nell'agricoltura meridionale, non possono essere viste disgiunte da quel contesto politico-sociale e anche culturale, di cui parlavo prima: se non si fa questo, si prendono lucciole per lanterne, si commettono errori seri di linea politica e sindacale, si sovrappone alla realtà uno schema ideologico prefabbricato.*

Riforma agraria significa oggi, ancora, prima di ogni altra cosa, *dare la terra a chi la lavora*; ma significa anche, contestualmente, *nuova politica degli investimenti in agricoltura, trasformazioni agrarie e difesa del suolo; sviluppo dell'associazionismo democratico e volontario fra i contadini e i lavoratori della terra in tutte le fasi del processo produttivo in agricoltura (cioè anche nella conduzione della terra), sviluppo di un certo tipo di industrializzazione, assetto del ter-*

*ritorio tale da tendere a diminuire le differenze fra città e campagne.*

Riforma agraria significa *democrazia e pieni poteri delle Regioni.*

Riforma agraria non significa, come è stato detto, fare la « politica dei presepi » nè pensare che tutti debbano morire là dove sono nati, legati alle stesse attività (spesso miserabili) dei loro genitori, nè significa sottovalutare l'importanza del « Mezzogiorno cittadino ». Noi non pensiamo che sia giusto accettare, come dati di fatto immutabili e necessari, nè il « Mezzogiorno contadino » nè il « Mezzogiorno cittadino », così come sono venuti configurandosi: questo modo è dannoso anche per lo sviluppo del regime democratico. Riforma agraria deve voler dire perciò nuova organizzazione di tutta la società meridionale, nuovi rapporti fra città e campagna, e fra agricoltura e industria.

*Una politica generale di riforma agraria è anche la via principale per elevare, nei tempi brevi, i livelli di occupazione nel Mezzogiorno.*

La politica dell'« intervento straordinario » si è mossa in tal modo, in tutti questi anni, da mettere in secondo piano i problemi strutturali dell'agricoltura meridionale. Uno degli assiomi sui quali essa si è basata è stato quello di considerare definitivamente chiuso il capitolo delle riforme. Uno studio di qualche anno fa dello stesso Comitato dei ministri per il Mezzogiorno riconosceva che, nonostante i soldi spesi, e nonostante l'emigrazione, « a metà degli anni '60 l'agricoltura meridionale era ben lontana dall'aver raggiunto una qualche forma di equilibrio, sia pur precario ». Negli anni successivi, le cose non sono mutate gran che: se non in una tendenza alla diminuzione della spesa pubblica in agricoltura, diminuzione che è diventata stasi negli ultimi due anni.

Bisogna dunque cambiare strada. Noi crediamo che il Parlamento debba pronunciarsi su questo. Non riteniamo possibile che si giunga a una qualsiasi conclusione sulla nuova legislazione per il Mezzogiorno senza affrontare, in qualche modo, i temi della politica agricola. Anche qui i tempi urgono, anche in relazione alla politica comunitaria e alle sue scadenze.

Ci sia consentito, in questo quadro, richiamare ancora l'attenzione del Senato della Repubblica sulla *questione dei contratti agrari*. È tema di viva attualità e di accesa polemica politica. Molti ci ricordano che i tempi sono cambiati, che oggi la terra non basta più, che essenziali sono i problemi degli investimenti e del mercato, che non si può e non si deve favorire in alcun modo la moltiplicazione della proprietà dei fazzoletti di terra, eccetera.

Tutte queste argomentazioni le conosciamo benissimo, e in parte sono giuste. Ma ci sembra ovvio che il punto di partenza di tutto il discorso di rinnovamento dell'agricoltura resta la proprietà della terra a chi la lavora, anche per andare a dimensioni aziendali più idonee, anche per sviluppare l'associazionismo, anche per operare le trasformazioni. Certo, noi pensiamo che debba essere superata la storica identità fra impresa e proprietà (e nella maggior parte dei casi fra famiglia, impresa e proprietà): questa identità è una delle cause antiche della arretratezza del Mezzogiorno e, in questo quadro della particolare soggezione della donna. Ma proprio per andare più avanti, e per giungere al superamento di tale identità, bisogna, prima di ogni altra cosa, eliminare la rendita parassitaria.

Anche dal MEC ci viene una sfida, quella di affidare le sorti dello sviluppo dell'agricoltura allo sviluppo delle « posizioni imprenditive ». È nostra convinzione che la azienda contadina, democraticamente e liberamente associata, abbia una netta superiorità sull'azienda capitalistica, anche sul piano economico e produttivo. Ma accettiamo la sfida che ci viene dal MEC! la accettino tutti, e nessuno difenda le posizioni di rendita parassitaria che pesano su tutta l'economia meridionale.

Ma — ci si dice — voi volete fare di tutt'erbe un fascio, e colpite così la piccola proprietà che nel Mezzogiorno è tanto diffusa. Non è così. Noi non vogliamo colpire la piccola proprietà contadina: anzi vogliamo difenderla, valorizzarla, aiutarla nella sua necessaria evoluzione di tipo associativo. Pensiamo anche che tutta la società nazionale debba farsi carico di aiutare quei piccoli

proprietari assenteisti cui la rendita di questa piccola proprietà serve per tirare avanti: e questo è il senso della legge, che, anche per nostra iniziativa è stata approvata dalla Commissione agricoltura del Senato e che deve essere approvata, ci auguriamo assai presto, dal Senato. Questo aiuto ai piccoli proprietari deve essere ampio e serio: senza per questo impedire che vada avanti la politica generale per la riduzione e l'abolizione della rendita parassitaria.

Per questo, noi confermiamo la nostra volontà di andare avanti verso il superamento di tutti i contratti agrari verso la proprietà contadina.

Proprio qui, nel Senato della Repubblica, si è riusciti, con una significativa convergenza di volontà politiche, a riaprire, con la legge De Marzi-Cipolla sull'affitto dei fondi rustici, questo discorso sul superamento di tutti i contratti agrari verso la proprietà contadina, singola e associata. Riteniamo un gesto profondamente antimeridionalistico e anticontadino quello compiuto da alcuni senatori democristiani che hanno presentato, qui, al Senato della Repubblica, un disegno di legge che tende alla modifica della legge di riforma dell'affitto (a vantaggio dei proprietari assenteisti e contro i fittavoli). Riteniamo una posizione antimeridionalistica e anticontadina quella di coloro che stanno frapponendo ogni ostacolo, alla Camera dei deputati, alla discussione e approvazione delle leggi di trasformazione della mezzadria, della colonia e di tutti i contratti agrari in contratto di affitto. Quelli che si oppongono a questa politica di superamento di tutti i contratti agrari, vogliono in realtà mantenere in vita un equilibrio miserabile e assai precario, che è una delle fonti dell'arretratezza del Mezzogiorno.

Il 1971 può e deve essere l'anno della ripresa generale del discorso sulla riforma agraria, cioè su una nuova organizzazione dell'agricoltura italiana, sulla sua profonda trasformazione, sulla eliminazione dello spreco inutile della rendita parassitaria, su nuovi rapporti fra città e campagne, fra industria e agricoltura, in un discorso unitario che, regione per regione, affronti in modo congiunto i problemi dell'agricoltura, dell'industria, dell'assetto territoriale, eccetera.

9. — Trasformazioni agrarie e irrigazioni, rimboschimento e difesa del suolo, avvio di un vasto programma di opere civili (case, ospedali, scuole, eccetera), industrializzazione: *far diventare così, attraverso la programmazione democratica nazionale, la questione meridionale e la sua soluzione un nuovo polo di convenienze per il nuovo tipo di sviluppo che è necessario e possibile imprimere alla nostra economia e alla nostra società.* Vorremmo, a tale proposito, e per far bene intendere quel che vogliamo dire, fermarci ancora brevemente sul problema della *industrializzazione.*

Perchè, da più parti, viene oggi delineato un bilancio negativo sul tipo di industrializzazione che è stata portata avanti in tutti questi anni, nel quadro dell'« intervento straordinario »?

Innanzitutto, per gli scarsi effetti che ha avuto sull'occupazione.

Al Convegno tenuto a Roma ad iniziativa del Club Turati e della Fondazione Olivetti, il dottor Manin Carabba affermava: « Si è avuta una industrializzazione senza sviluppo. Era, questa, d'altronde, la conseguenza prevista e prevedibile di una eccessiva concentrazione degli sforzi attorno a grandi impianti di base ».

Nello stesso Convegno, il dottor Umberto Dragone affermava: « Negli ultimi anni, si è intensificato l'insediamento di impianti ad alta intensità di capitale, i cui prodotti sono destinati in larghissima misura ai mercati settentrionali od esteri, sbilanciando ulteriormente la già squilibrata distribuzione territoriale dell'apparato produttivo italiano, che vede localizzate nel Sud le produzioni di base, necessarie allo sviluppo dell'industria manifatturiera e di trasformazione che invece si concentra ulteriormente nelle aree settentrionali (nel Mezzogiorno vi è già il 40 per cento della produzione nazionale di acciaio e una quota rilevante di quella della chimica di base) ».

L'investimento medio per addetto nelle Regioni meridionali è stato di 6,1 milioni nel 1958-61; 9,3 milioni nel 1962-63; 16 milioni nel 1966-69. Per i prossimi anni, se si considerano gli investimenti preannunciati, il rapporto dovrebbe salire a 35-40 milioni, con

punte ancora più elevate se si considerano alcuni singoli progetti di investimento (80 milioni per il centro siderurgico in Calabria; 150-170 milioni per gli impianti petrolchimici in Sardegna).

A questo tipo di scelta degli investimenti e di settori industriali, si è aggiunta e intrecciata una politica che ha portato alla chiusura di molte industrie preesistenti, di modo che il conto complessivo delle variazioni dell'occupazione è risultato, come abbiamo visto, così insoddisfacente.

Tuttavia, non crediamo che ci si trovi soltanto di fronte alla scelta del tipo di industria in relazione al rapporto capitale/addetti, e nemmeno soltanto alla necessità, pur evidente, di aiutare lo sviluppo della piccola e media industria, anche in legame con un processo generale di riforma agraria.

Il problema è più generale. E torniamo, anche per questa via, a ribadire l'assurdità della concezione stessa di « intervento straordinario ».

*Industrializzazione del Mezzogiorno significa cambiamento qualitativo della struttura attuale dell'apparato industriale nazionale.* Non abbiamo mai pensato a una sorta di ridimensionamento dell'apparato industriale del Nord: questo sarebbe un fatto antistorico, una stupidità, anche dal punto di vista dello sviluppo democratico della nostra società.

In verità, nessuno si pone un tale obiettivo. Ci appare quindi assai strumentale la polemica di coloro i quali, volendo criticare il modo come nel disegno di legge governativo veniva posto il problema dei disincentivi, ammonivano che « da un indebolimento dell'industria del Nord, anche il Mezzogiorno sarà danneggiato » (Luraghi, su *24 Ore* del 9 febbraio 1971), o che « appare inconcepibile che si possa ipotizzare una stasi delle attività esistenti nel Centro-Nord, perchè nella dinamica industriale una stasi è sempre pericolosissima » (Dubini, su *L'Espresso* del 5 marzo 1971).

*La questione vera è un'altra. Ed è quella di creare nuovi settori trainanti dell'industria italiana.*

Per il modo come si è realizzata, nel nostro Paese, l'espansione industriale, per il

tipo di sviluppo che c'è stato, abbiamo avuto un peso sempre più prevalente delle industrie cosiddette di trasformazione per la produzione di beni di consumo durevoli, con una struttura produttiva assai peculiare, e (come è stato detto) con « un assetto sostanzialmente monocentrico che, all'interno delle attività industriali, ha sistematicamente trascurato le produzioni di beni strumentali, con particolare riferimento ai beni di investimento, e che ha provocato il progressivo degradamento degli altri settori economici e in special modo dell'agricoltura... Si è così di fatto costituito il maggior nodo strutturale che non solo è alla base della fragilità del nostro sistema economico ma è la causa di fondo delle sue contraddizioni, dei suoi squilibri e delle tensioni sociali che ne derivano » (dal documento preparatorio della Conferenza unitaria dei sindacati sul Mezzogiorno).

Anche nella lettera, che abbiamo già citata, dei segretari dei tre sindacati metalmeccanici al Presidente del Consiglio, si diceva che « il nodo fondamentale delle condizioni dell'economia italiana nell'ultimo periodo è da individuare nella cronica insufficienza degli investimenti », e che non si segnala « alcun sintomo in direzione della pur indispensabile diversificazione produttiva, ma piuttosto sintomi di direzione contraria: i settori in cui si concentrano gli investimenti sono sempre gli stessi (auto, petrolio, gomma, siderurgia) ». A questa *diversificazione dell'apparato industriale nazionale bisogna spingere, se si vuole l'industrializzazione del Mezzogiorno*.

Per questo, il ruolo dell'industria pubblica, è certo decisivo, ma altrettanto importanti sono i problemi del rinnovamento tecnologico dell'apparato industriale esistente, finalizzato anch'esso ad obiettivi meridionalistici; altrettanto importanti sono i fini ai quali viene indirizzata la necessaria utilizzazione degli impianti esistenti.

Lo strumento fondamentale per realizzare tali obiettivi è costituito, come abbiamo già detto, dal massimo *controllo pubblico degli investimenti*.

A questa conclusione, del resto, era giunta anche la Direzione nazionale della DC, in

un suo documento del 22 gennaio 1971: « Per conseguire così impegnativi obiettivi di occupazione si richiede non solo che si promuovano elevati investimenti nell'area meridionale, ma anche che si controllino quelli della restante parte del Paese ».

Anche nel « parere » della Commissione industria del Senato, si riconosce questa necessità quando si afferma che « infrastrutture e incentivi, pur essendo indispensabili per lo sviluppo industriale, non sono sufficienti a determinarlo ».

Il controllo pubblico degli investimenti può effettuarsi attraverso molte vie: una forte e qualificata espansione dell'intervento pubblico nel campo degli investimenti sociali e delle infrastrutture, e in quello delle partecipazioni statali (secondo orientamenti produttivi diversi da quelli attuali); una manovra assai differenziata di politica fiscale, creditizia e finanziaria, urbanistica, per condizionare e orientare le scelte di investimento delle grandi concentrazioni economiche private e pubbliche, eccetera. A tutti questi strumenti deve accompagnarsi, sempre nel quadro della programmazione democratica, l'uso del sistema delle autorizzazioni per tutti gli investimenti industriali in certe zone del Paese.

Essenziale è anche, al fine di portare avanti sul serio una politica di programmazione democratica e di controllo pubblico degli investimenti, una certa politica estera e di commercio con l'estero. È giusta, infatti, l'affermazione che fanno oggi molti meridionalisti circa il legame fra questione meridionale e problemi del MEC: anche se, molte volte, da questa affermazione non si ricava la necessaria conseguenza di un mutamento della politica economica italiana anche sul piano internazionale, che da un lato investa le attuali esperienze di politica comunitaria (si pensi alla politica agricola comunitaria, ma non soltanto a questa), e dall'altro i rapporti economici e politici del nostro Paese con quelli del Medio Oriente, del bacino del Mediterraneo, e, più in generale, con i paesi in via di sviluppo.

*La nuova politica economica di programmazione democratica deve cioè creare « nuove convenienze » per un nuovo tipo di svi-*

*luppo dell'apparato produttivo ed industriale, ma deve essere anche in grado di usare, con la necessaria forza politica, gli strumenti che possono essere usati per indirizzare lo sviluppo nella direzione voluta.*

Se non si verifica una di queste due circostanze, non può aversi programmazione meridionalistica.

10. — È alla luce di tali questioni che noi abbiamo valutato *le proposte governative per una nuova legislazione per il Mezzogiorno. Abbiamo giudicato tali proposte del tutto inadeguate, per molti aspetti sbagliate, nel complesso inaccettabili.*

Non ci siamo fatta, d'altra parte, alcuna illusione. Nè abbiamo preteso o pretendiamo di voler discutere e decidere attorno alle questioni di fondo cui abbiamo fatto finora riferimento, nel corso del dibattito su questa legge. Sarebbe una sede incongrua: non abbiamo alcuna difficoltà a riconoscerlo. Non abbiamo mai visto, d'altronde, la nostra attività in Parlamento come una sorta di azione propagandistica, per « usare » una tribuna dalla quale agitare, di fronte all'opinione pubblica, le soluzioni per l'avvenire che a noi sembrano più giuste.

La legge che dobbiamo discutere e approvare non è la legge per la programmazione economica nazionale, e non è nemmeno la legge per le procedure della programmazione.

Ma allora, cosa ci siamo proposti e ci proponiamo di fare? E perchè abbiamo, fino a questo momento, sviluppato un discorso così generale?

Ne abbiamo già accennato. Vogliamo chiarirlo ancora. Affrontiamo una discussione sulla politica meridionalistica in modo, a dir poco, anomalo: alcuni dati che dovrebbero essere punti di riferimento per il Parlamento in questa discussione — la programmazione economica nazionale, le procedure della programmazione — non ci sono noti, anzi non esistono nemmeno. La responsabilità di tale situazione non è certo nostra. È del Governo. Scontiamo una incapacità a governare da parte del Governo, e anche della maggioranza in quanto tale. Di questa situazione dobbiamo prendere atto.

Abbiamo esposto, prima, alcune considerazioni di carattere generale, perchè da esse non possiamo prescindere, perchè esse debbono guidarci, a parere nostro, nel nostro lavoro. *E siamo dell'avviso che il Parlamento debba lavorare, con questa legge, per anticipare, in modo preciso e netto, questioni che possono essere utili, e che anzi possono determinare fin da questo momento il discorso generale sulla programmazione economica.* Noi crediamo, anzi, che la discussione su questa legge possa servire a fare uscire il discorso sulla programmazione dalla astrattezza e dalla fumosità.

*Il Parlamento deve lavorare per elaborare una legge che non sia di ostacolo a una politica nuova per il Mezzogiorno e per tutto il Paese, che anzi possa essere usata dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, e soprattutto da una nuova direzione politica democratica della Nazione, per perseguire obiettivi di progresso e di avanzamento sociale, economico e civile.* Non è certo un obiettivo di poco conto quello che ci poniamo: ma per esso esistono, a nostro parere, in questo Parlamento, le condizioni.

*L'altro obiettivo che ci siamo posto e ci poniamo è quello di riuscire ad elevare gli stanziamenti previsti dal Governo, in modo tale che, anche con questa legge, si possa avviare, concretamente, quel cambiamento della politica degli investimenti di cui il Mezzogiorno e l'economia italiana nel suo complesso hanno urgente bisogno, e si possa spingere a una politica in grado di elevare, in tempi brevi, i livelli di occupazione nelle regioni meridionali e di frenare l'esodo.*

Il disegno di legge presentato dal Governo al Senato, il 4 febbraio 1971, quando era già scaduta da tempo la « vecchia » legislazione per il Mezzogiorno, è sembrato a noi che si ispirasse, nella sostanza, alla stessa concezione che è stata alla base, dal 1950 ad oggi, di tutta la politica per il Mezzogiorno: la concezione dell'« intervento straordinario ». Anzi, come è stato fatto giustamente notare, la legge può addirittura essere definita come una legge di rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno.

Certo, venivano introdotti, dal Governo, alcuni cambiamenti, anche di rilievo, rispet-

to alla legislazione scaduta: del resto, dal 1950 ad oggi, non sono mancati, in altre occasioni, nel 1957 e nel 1965, altri cambiamenti, anch'essi di qualche rilievo, delle modalità e anche della strumentazione dell'« intervento straordinario », ma sempre nel quadro di una concezione di base che restava immutata. Il carattere assolutamente predominante della « continuità » rispetto alla necessità, che invece è nei fatti imperiosamente dominante, del rinnovamento, era riconosciuto ed anzi esaltato dagli stessi presentatori della legge, e dai suoi difensori che però, in verità, non sono stati e non sono molti.

C'erano alcuni fatti dai quali, oggi, non era assolutamente pensabile di poter prescindere. Non si poteva fare a meno, ad esempio, di trasferire alle Regioni alcune materie di intervento che finora sono state competenza della Cassa per il Mezzogiorno: ma anche qui, beninteso, questo trasferimento veniva circondato, nella legge governativa, da mille cautele e condizionamenti, sia per quanto riguarda i tempi, sia per quanto riguarda le disponibilità finanziarie da assicurare alle Regioni meridionali per permettere loro di far fronte ai loro compiti. Nel disegno di legge governativo, all'articolo 3, si stabiliva infatti che al finanziamento degli interventi in queste materie trasferite dalla Cassa alle Regioni, si sarebbe dovuto provvedere con il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, previsto dalla legge finanziaria regionale. Indicazione vaghissima, e nella sostanza priva di effetti pratici, che porta nella realtà ad una diminuzione degli interventi in una serie di settori decisivi, a cominciare dall'agricoltura. Abbiamo già fatto notare come questa posizione sia, in verità, assai grave: e non riesca nemmeno a nascondere la volontà di trasferire alle Regioni quella che si ritiene debba essere la parte meno importante dell'intervento nel Mezzogiorno.

E così si abolisce il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e se ne trasferiscono al CIPE le prerogative: ma resta il Ministro per il Mezzogiorno, non si capisce bene con quali funzioni e compiti (« Governatore » o « protettore » del Mezzogiorno? Rappresen-

tante delle Regioni meridionali nel CIPE?). Eppure, l'onorevole Taviani aveva fatto, in una riunione della Direzione della Democrazia cristiana, queste dichiarazioni: « Ritengo inutile e superata la funzione di un ministro apposito per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Questa funzione era... necessaria quando il Ministro del bilancio aveva unicamente i compiti di supervisione sul bilancio e quindi sul tesoro dello Stato. Oggi che il Ministero del bilancio è opportunamente diventato Ministero della programmazione, non si vede perchè il programma per il Meridione non debba essere congiuntamente e globalmente studiato e deciso nell'ambito della programmazione nazionale » (*Il Popolo*, 22 dicembre 1970).

Ma l'onorevole Taviani è rimasto, purtroppo, in minoranza, nella Direzione della Democrazia cristiana e anche nel Consiglio dei ministri, come egli stesso ci ha detto, nella 5ª Commissione permanente, in una delle due volte che ha fatto la sua apparizione, durante le molte settimane del lavoro di questa Commissione sulla legge che è al nostro esame.

Si afferma, infine, nel disegno di legge governativo, che la Cassa per il Mezzogiorno dovrebbe ridimensionare i suoi compiti, trasformarsi profondamente rispetto ad oggi, diventare quasi un'« agenzia » a disposizione delle Regioni meridionali. Ma basta una lettura anche superficiale degli articoli della legge per accorgersi che così non è, e che anzi è vero il contrario. Dovrebbero andare alle Regioni, come già osservavamo, i compiti di intervento, che nel quadro della politica economica attuale appaiono come marginali: se si tiene presente il posto che all'agricoltura oggi viene fatto nelle concezioni prevalenti di politica economica, anche dal punto di vista delle scelte finanziarie, si comprende, a nostro parere, fino in fondo, il significato che nella pratica potrebbe assumere il trasferimento, pur giusto, alle Regioni delle competenze in campo agricolo.

La verità è che alla Cassa per il Mezzogiorno dovrebbe restare, nelle intenzioni del Governo, e anche della maggioranza, la « polpa » dell'intervento: i cosiddetti progetti



speciali di intervento e la manovra degli incentivi per l'industrializzazione.

Cosa siano esattamente i progetti speciali di intervento non c'è stato dato, in verità, di capire fino in fondo, durante i lavori della Commissione. Ne abbiamo avuto versioni diverse, e a volte contrastanti. In effetti essi sono una trasposizione, nella legge per il Mezzogiorno, di decisioni relative alla « futura » programmazione nazionale, prese al di fuori del Parlamento. Anche dal punto di vista del metodo democratico, ci troviamo di fronte a qualcosa di inaccettabile. Nel merito, si tratta di « stralci » di programmi, il cui quadro generale è indeterminato, o meglio non è stato deciso — e non verrebbe deciso — in nessuna sede politica. La nostra posizione critica si è ancora accentuata quando abbiamo letto sui giornali del 22 giugno 1971 la notizia che, presso il Ministero del bilancio, sono in elaborazione dodici progetti speciali. La sola elencazione di tali progetti (sistemazione sulle aree metropolitane di Torino e di Roma; realizzazione di un sistema metropolitano nella Puglia centrale; valorizzazione turistica del massiccio del Pollino; sistemazione del bacino dell'Arno, eccetera) non può che stupirci profondamente. Che razza di programmazione è siffatta elencazione? E chi ha deciso di scegliere questi, e non altri progetti? E come si conciliano, questi progetti, con i piani regionali e con le prerogative delle Regioni interessate?

Questa questione dei « progetti speciali » ci convince, ancora di più, della necessità di procedere a una precisa definizione dei rapporti fra uffici della programmazione, Governo, Parlamento e Regioni.

Giustamente — ci sembra — la Commissione Lavoro del Senato faceva queste osservazioni, nel suo « parere » al disegno di legge governativo: « Finchè non si venga a stabilire, almeno in linea approssimativa, l'insieme dei progetti che dovranno essere disposti in esecuzione del programma economico nazionale, le norme sulla formulazione dei progetti speciali rischiano di configurarsi come una scatola vuota il cui contenuto e la cui entità potranno essere quanto mai vari. Ci sono due rischi. Il primo: la possibili-

tà che sotto la pressione della necessità di destinare un ammontare crescente di fondi per gli incentivi industriali, i progetti speciali risultino piuttosto ridotti e tali da non influire in modo apprezzabile sul miglioramento delle condizioni ambientali e infrastrutturali del Mezzogiorno. Il secondo: la possibilità che, soprattutto in una fase iniziale di ritardi e di carenze nell'indicazione di un preciso quadro programmatico nazionale, venga a rientrare, sotto il titolo di progetti speciali, la realizzazione di una serie di opere grandi e meno grandi, le quali perpetuino linee di frammentarietà e di dispersione... Occorrono precise puntualizzazioni circa il meccanismo decisionale dei progetti speciali ».

Chi sceglie i progetti speciali? E chi li presenta al CIPE? Chi distribuisce gli incentivi per l'industrializzazione e sovrintende alla loro manovra? È la Cassa per il Mezzogiorno, sia pure, per alcune cose, con la « copertura » e la « tutela » del Ministro per il Mezzogiorno, le cui funzioni verrebbero così a precisarsi come una specie di « superpresidente » della Cassa per il Mezzogiorno.

*Con la legge governativa, siamo quindi di fronte a un Governatorato con maggiori poteri. Alla Cassa per il Mezzogiorno restano, in verità, amplissimi poteri e prerogative di programmazione. Al di là di ogni discorso di rinnovamento, resta in piedi, sostanzialmente immutata, la vecchia struttura dell'« intervento straordinario ». Anzi l'accentramento appare accresciuto, perchè più sostanzioso.*

In questo quadro, tutto il sistema di incentivazione proposto nel disegno di legge governativo ricalcava in sostanza le vecchie vie, senza operare quella svolta che appare necessaria per accrescere la selettività dell'incentivazione, per favorire cioè lo sviluppo della piccola e media attività industriale, e l'incremento di quelle industrie che assicurino un maggiore livello di occupazione.

Anche la questione dei disincentivi — così come era posta nel disegno di legge governativo — appariva del tutto insoddisfacente: ed è stata sottoposta a critiche assai larghe. Si è fatto osservare che la multa prevista per quegli imprenditori industriali che

investivano (nelle zone da dichiarare altamente congestionate) era non solo assai esigua, ma facilmente recuperabile per vie diverse. Ma l'osservazione principale è stata quella che, con il sistema proposto dal Governo, non si sarebbe riusciti a spostare alcun investimento industriale verso il Mezzogiorno: ma tutt'al più, nella migliore delle ipotesi (anch'essa assai opinabile), si sarebbe riusciti a spostare qualcosa nell'ambito stesso del Nord, nelle zone meno congestionate della Lombardia, del Piemonte, eccetera.

Per quanto riguarda, infine, il finanziamento della legge, ci siamo trovati di fronte a decisioni assolutamente inadeguate in generale, e, per una parte, a una vera e propria beffa.

È necessario, innanzitutto, fare chiarezza sulle cifre, per smascherare ogni mistificazione propagandistica. Il disegno di legge governativo stanziava, a favore della Cassa per il Mezzogiorno, 2.663 miliardi per il periodo dal 1972 al 1975. La Cassa è inoltre autorizzata ad assumere impegni, fino alla concorrenza di 1.200 miliardi, in conto dell'assegnazione che sarà fatta dal 1976 al 1980. Infine, si stanziavano, per alimentare gli incentivi per l'industrializzazione, altri 2.800 miliardi dal 1976 al 1985. Per quanto riguarda il modo come far fronte, da parte delle Regioni, ai compiti ad esse trasferiti dalla Cassa, come abbiamo già detto, si resta nel vago, in modo assai preoccupante.

Si paragonino queste cifre con quelle cui faceva riferimento l'onorevole Giolitti e che abbiamo già riferito: e ci si renderà conto dell'assoluta inadeguatezza degli stanziamenti predisposti. Per alcuni settori, anzi, come, ad esempio, l'agricoltura, il rischio che si corre è quello di una caduta rispetto alla media degli ultimi cinque-dieci anni.

Decisioni gravi da un punto di vista della politica degli investimenti.

Decisioni gravi anche nel modo degli interventi, perchè si vorrebbe continuare su una via che ha già dimostrato la sua incapacità ad affrontare e avviare a soluzione la questione meridionale.

C'è anzi qualcosa di peggio: si vorrebbe predeterminare l'orientamento futuro in materia di programmazione nazionale e di pro-

cedure in materia di programmazione nazionale e di procedure di programmazione.

Qui sta la gravità delle proposte governative. Da qui la nostra opposizione alla loro stessa impostazione.

Le proposte che avanziamo oggi per la trasformazione della legge tengono conto, ovviamente, della discussione che si è svolta in Commissione, e anche delle posizioni che sono state espresse dalle Regioni e dai Sindacati. Crediamo anzi opportuno e necessario, prima di passare ad esporre le nostre proposte di modifica e trasformazione della legge, riassumere le proposte che sono state avanzate dalle Regioni e dai Sindacati.

11. — La consultazione con le Regioni ha avuto due momenti: l'esposizione del parere di ogni Giunta regionale, fatta oralmente davanti alla Commissione dai presidenti o dai loro delegati; l'invio di un documento che, nella quasi totalità dei casi, è stato votato dai Consigli regionali, dopo un ampio dibattito. Abbiamo già espresso, prima, il nostro giudizio politico su tale consultazione: vogliamo qui esporne i risultati e le indicazioni principali.

La politica di « intervento straordinario », seguita da venti anni a questa parte, viene definita, nella migliore delle ipotesi, inadeguata e priva di efficacia.

Il Consiglio regionale dell'Umbria, con una sola astensione, ha votato un documento nel quale si afferma a questo proposito che « lo squilibrio storico tra Nord e Sud, i problemi antichi del Mezzogiorno, sono stati aggravati, nonostante gli interventi straordinari predisposti ed attuati dal 1951, dal tipo di sviluppo capitalistico della società nazionale ».

Il Consiglio regionale delle Marche dichiara: « Non è più possibile attribuire il parziale insuccesso della politica passata a favore delle aree depresse ad un troppo esiguo sforzo... mentre più opportuno sembra attribuirlo ad alcuni errori di indirizzi... o ad alcune incoerenze della politica economica nazionale ».

Il Consiglio regionale della Sardegna afferma: « Le cause di fondo del fallimento della politica verso il Mezzogiorno portata

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

avanti sino ad ora sono da individuarsi: a) nella mancata riforma delle vecchie ed arretrate strutture economiche e sociali, particolarmente nelle campagne; b) nell'aver esteso al Mezzogiorno il modello di sviluppo capitalistico italiano nella convinzione che potesse risolvere spontaneamente i problemi dell'occupazione e dell'arretratezza del Sud; c) nell'errata e poco incisiva politica delle Partecipazioni statali; d) nel ritardo con cui si è proceduto alla creazione delle Regioni a statuto ordinario e nella politica vessatoria e accentratrice dei governi nei confronti delle Regioni a statuto speciale; e) nella convinzione che una politica di interventi aggiuntivi e di incentivi indiscriminati potesse determinare nelle Isole e nell'intero Mezzogiorno un generale processo di sviluppo economico e sociale, territorialmente equilibrato ».

In quasi tutti i documenti delle Regioni, si insiste sul legame fra politica meridionalistica e politica nazionale di programmazione: e si lamenta anzi il fatto che il dibattito sul Mezzogiorno avvenga al di fuori di quello sugli obiettivi, gli strumenti e le procedure della programmazione nazionale.

Il Consiglio regionale della Lombardia afferma che « una strategia della modificazione non può esaurirsi nel pur necessario ed arduo compito di spostamento delle risorse al Mezzogiorno, ma coinvolge gli odierni meccanismi di sviluppo di tutto l'apparato produttivo nazionale ».

Così il Consiglio regionale della Campania afferma « la esigenza politica fondamentale per la quale il problema del Mezzogiorno va unitariamente collocato come problema nazionale nel quadro della politica di programmazione ».

Il Consiglio regionale del Molise rileva che « la più importante conseguenza sul piano politico di una tale affermazione (*essere, quello meridionale, il problema fondamentale del Paese*) sarebbe dovuta essere quella di ricondurre completamente il problema del Mezzogiorno nell'ambito dell'attività di programmazione economica, in modo tale da costituire di quest'ultima il punto centrale, sicchè ogni grosso intervento lo Stato volesse intraprendere, venisse esaminato anche

secondo i riflessi che l'intervento stesso potrebbe avere nei confronti del problema del Mezzogiorno ».

Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, afferma che « la soluzione della questione meridionale è condizionata a una politica di riforme da attuarsi nel quadro di una programmazione democratica nazionale, capace di modificare l'attuale meccanismo di sviluppo basato sul profitto capitalistico e di rimuovere le cause di fondo degli attuali squilibri sociali, territoriali e settoriali del Paese »; ribadisce che « le politiche meridionalistiche finora proposte, si sono risolte in un completo fallimento, soprattutto perchè sia la Cassa per il Mezzogiorno, sia le Partecipazioni statali, sia, in generale, i pubblici poteri, hanno guardato al Mezzogiorno come ad una grande area che costituisse una riserva strategica di consumo e di manodopera, mantenendolo in posizione subordinata alle necessità espansive delle aree più industriali nella logica dello sviluppo monopolistico »; sottolinea che « lo estendersi del divario fra Nord e Sud in termini di occupazione, di reddito, di sviluppo sociale, ha raggiunto il limite della rottura del tessuto nazionale, ponendo anche grandi problemi per la salvaguardia delle istituzioni democratiche ».

La richiesta di fondo che esce fuori, dunque, da quasi tutti i documenti è quella di una svolta verso una politica di programmazione che tenga in pieno conto i poteri delle Regioni.

Il Consiglio regionale della Lombardia chiede « uno strumento centrale di intervento e di manovra economica che assicuri il concorso delle Regioni e che affidi al Parlamento le scelte finali », riconducendo « alle Regioni una serie di poteri assegnati al CIPE, al Ministro per il Mezzogiorno, alla Cassa ». In questo documento si rivendica anche un « diritto di veto alle Regioni per quanto riguarda i progetti speciali ».

Il Consiglio regionale della Campania afferma che l'attuazione dell'ordinamento regionale ripropone nei termini più sostanziali il problema del rilancio della politica di programmazione, se non altro in quanto una delle fondamentali ragioni individuate circa

l'inefficacia del primo esperimento del programma si è ritenuta, sia in sede politica che in sede tecnica, costituita dall'inesistenza di una opportuna articolazione istituzionale per la selezione democratica delle esigenze e la determinazione delle scelte; e prosegue chiedendo di valutare giustamente il peso politico dell'autonomia regionale istituendo un meccanismo dialettico di connessione tra competenze regionali e competenze centrali in modo da trovare nella programmazione la giusta dimensione tecnico-politica di armonizzazione democratica delle autonome scelte regionali nel contesto delle più generali e sintetiche determinazioni nazionali.

Il documento del Consiglio regionale delle Marche sostiene che « il disegno di legge dovrebbe tenere maggiormente conto della esistenza delle regioni che insieme a quello centrale costituiscono il Governo del Paese. Una politica istituzionalmente centralizzata ha poche speranze di risolvere problemi che attengono a differenze locali. Gli effetti della politica centralizzata sono noti: sono il problema delle aree depresse. Il disegno di legge non può dimenticare le relazioni che ci sono sempre tra centralismo e depressione del nostro Paese ».

Il Consiglio regionale della Basilicata dopo aver rilevato che la soppressione del Comitato dei Ministri per gli « interventi straordinari » nel Mezzogiorno risponde alla necessità di considerare il problema del Sud una questione nazionale di fondo e un nodo centrale della programmazione nazionale, sostiene che « non può riconoscersi la legittima rappresentanza delle Regioni meridionali al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno la cui estraneità alla formulazione e presentazione dei programmi regionali appare evidente », e chiede poi che « i progetti speciali di interventi organici vengano realizzati dalla Cassa su richiesta delle Regioni dopo l'approvazione del CIPE ».

Il Consiglio regionale dell'Umbria così si pronuncia: « Al centro di una nuova politica per il Mezzogiorno imperniata sulla programmazione e le riforme, devono essere le Regioni con i loro poteri costituzionali e con il loro potenziale democratico ».

Il Consiglio regionale della Toscana, sostiene la necessità dell'« attribuzione integrale alle Regioni dei poteri costituzionali loro riservati, con accentuazione del loro peso decisionale nella fase di elaborazione e di formazione del piano nazionale », ribadendo la « possibilità di un intervento coordinato delle Regioni fra di loro sui problemi di carattere sovraregionale, o destinati ad incidere sull'insieme delle condizioni del Mezzogiorno ».

Il Consiglio regionale dell'Abruzzo sostiene che « una nuova politica meridionalistica presuppone il riconoscimento che le Regioni sono elemento della programmazione e postula la soluzione dei problemi relativi alle effettive funzioni delle Regioni, problemi che vanno affrontati in un organico e razionale processo di sviluppo economico e della democrazia per incidere decisamente sulle condizioni di vita delle popolazioni ».

In questo quadro, è stata avanzata, da molti Consigli regionali la richiesta di una integrazione del CIPE con i presidenti delle Regioni. Molti consigli regionali, oltre a quelli già citati, hanno chiesto l'istituzione di una Commissione delle Regioni meridionali.

Sulla Cassa per il Mezzogiorno (e le questioni collegate) le posizioni più significative sono state le seguenti:

Consiglio regionale dell'Abruzzo: « Occorre una radicale trasformazione della Cassa ».

Consiglio regionale della Basilicata: « c'è una necessità *temporanea* dell'intervento straordinario; al Ministro per il Mezzogiorno non può riconoscersi la rappresentanza delle regioni meridionali ».

Giunta regionale della Calabria: « bisogna trasformare la Cassa in un diverso organismo, tale però da conservare i lati positivi della esperienza fin qui fatta ».

Consiglio regionale della Campania: « L'intervento straordinario non può essere istituzionalizzato *sine die*: va collocato nell'arco temporale, politico e sociale, in cui è nato, per creare premesse idonee ad un armonico sviluppo ».

Consiglio regionale del Lazio: « Deve procedersi alla abolizione delle strutture organizzative specifiche previste dalla legislazione speciale per il Mezzogiorno, verificando

la funzionalità di quelle finanziarie e creditizie oggi esistenti... La Cassa per il Mezzogiorno deve essere trasformata in un organismo tecnico, privo di ogni potere decisionale, a disposizione dello Stato e delle regioni e con compiti di studio, ricerca, progettazione e assistenza tecnica... Per quanto attiene ai Consorzi per le aree e per i nuclei di industrializzazione, la legge deve prevedere espressamente la facoltà delle regioni di sciogliere gli attuali consorzi per permetterne la ricostituzione in forme e con strutture più adeguate... Bisogna trasferire alle regioni tutte le attribuzioni di competenza del Comitato dei ministri e del Ministro per il Mezzogiorno ».

Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna: « occorre trasformare la Cassa per il Mezzogiorno in un organismo tecnico delle regioni e dello Stato, privo di ogni potere decisionale e strumento di esecuzione della programmazione ».

Consiglio regionale della Liguria: « trasformazione della Cassa in organo tecnico di finanziamento e controllo e di esecuzione, che faccia capo al Ministro per la programmazione economica, posta al servizio dello Stato e delle regioni titolari dei poteri inerenti alla programmazione ».

Consiglio regionale della Lombardia: « non si ravvede l'opportunità di conservare il Ministero per gli interventi straordinari... Soppressione di tale Ministero, e trasferimento al CIPE della segreteria del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno... Togliere alla Cassa ogni potere di decisione in materia di erogazioni e trasferire alle regioni le partecipazioni della Cassa, trasformando la Cassa stessa in un'agenzia imprenditoriale al servizio degli enti locali, regioni e Stato ».

Giunta regionale della Puglia: « condivide la configurazione della Cassa come agenzia, alla quale vengono affidati compiti esecutivi, e che non costituisca perciò un centro decisionale autonomo ».

Consiglio regionale della Toscana: « il rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno, a tempo breve e determinato e per il solo completamento delle iniziative in corso, deve escludere la permanenza di un cen-

tro decisionale largamente sottratto al controllo del Parlamento, di incerta manovra da parte del CIPE e — quel che è più grave — esplicitamente sovraordinato alle regioni, alle quali continuerebbe a sottrarre cospicui poteri in numerose materie di competenza. Si dovrà andare quindi verso una profonda trasformazione della Cassa, che la renda un organismo o una agenzia con compiti tecnici di finanziamento e di esecuzione di interventi, collegato agli organismi nazionali della programmazione e operante con una gestione controllata dalle regioni meridionali nel pieno rispetto dei loro poteri decisionali e in attuazione delle scelte programmatiche dei piani regionali ».

Consiglio regionale dell'Umbria: « non appare soddisfacente il quadro istituzionale ivi previsto, che mantiene in vita a diversi livelli strutture e competenze (Cassa e Ministero del Mezzogiorno) che più correttamente avrebbero dovuto essere portate allo interno del Ministero del bilancio e della programmazione per meglio corrispondere alla logica della programmazione nazionale. Al centro di una nuova politica per il Mezzogiorno imperniata sulla programmazione e le riforme, devono essere le regioni, con i loro poteri costituzionali e con il loro potenziale democratico ».

Sulla questione degli *incentivi per l'industrializzazione*, la maggior parte dei documenti avanza critiche e rilievi vari.

Il Consiglio regionale della Sardegna chiede « una revisione radicale del sistema degli incentivi industriali al fine di realizzare l'intesa delle regioni nell'amministrazione dei mezzi finanziari disponibili e stabilendo criteri fortemente selettivi a favore della piccola e media industria e per elevare i livelli occupativi ».

Anche il Consiglio regionale dell'Abruzzo chiede di « modificare il sistema degli incentivi in favore delle imprese con più elevata intensità di occupazione ».

Il Consiglio regionale delle Marche ritiene che « è la domanda di lavoro espressa dalla piccola e media impresa quella su cui dovrà poggiare la politica a favore delle aree depresse ed è quindi un maggior accento sui

problemi di questa sezione del sistema economico che si richiede al disegno di legge ».

Il Consiglio regionale del Lazio ritiene che « la strutturazione degli incentivi e dei disincentivi debba essere definita ai due livelli di programmazione nazionale e di quella regionale », fissando, a livello nazionale, « i principi della politica degli incentivi e dei disincentivi, la definizione dei tipi di incentivo e di disincentivo ed i massimi delle agevolazioni da concedere », e riconoscendo alle regioni « una facoltà autonoma di determinazione, al fine di conferire elasticità al sistema e, quindi, possibilità di adattamento alle situazioni locali ».

Anche sul problema dei *disincentivi contro la congestione industriale*, sono state espresse molte riserve.

La Giunta regionale ritiene che « sarebbe preferibile una politica di localizzazione geografica dell'industria, fondata sul principio dell'autorizzazione e coordinata dal CIPE ».

Il Consiglio regionale delle Marche ritiene che « il disincentivo proposto . . . difficilmente è in grado di produrre una limitazione dell'espansione della capacità produttiva nelle zone congestionate », per cui dovrebbero prevedersi « disincentivi più elevati nelle aree congestionate . . . diversi nella sostanza (ad esempio autorizzazioni e non imposte) e nella forma ».

La Giunta regionale del Trentino-Alto Adige ritiene che « i disincentivi proposti non varranno a spostare le iniziative dal Nord al Sud ».

La Giunta regionale della Puglia ritiene « più efficace una politica basata su un sistema di autorizzazione all'insediamento di nuovi impianti industriali ».

Anche la Giunta regionale della Calabria ritiene che « disincentivare le industrie del Nord non significa favorire automaticamente lo sviluppo industriale del Mezzogiorno ». E così pure il Consiglio regionale della Sardegna chiede « di ancorare il sistema dei disincentivi al Nord ad una politica di controllo degli investimenti dei grandi gruppi privati ».

Anche il Consiglio regionale della Lombardia chiede di sostituire i disincentivi con un più esteso e significativo meccanismo di

controllo degli insediamenti e degli investimenti, e fa discendere questa richiesta (e più in generale tutto il suo « parere » sulle leggi per il Mezzogiorno) dalla seguente argomentazione che ci sembra molto interessante e che perciò riportiamo per intero: « Sono necessarie alcune considerazioni circa il ruolo che la Lombardia può e deve svolgere per lo sviluppo del Mezzogiorno . . . I risultati conseguiti nelle regioni del Nord e specificamente in Lombardia sono considerevoli. Ciò nonostante va rimarcata la relativa debolezza di alcuni settori decisivi quali l'elettromeccanica, l'elettronica, il settore dei beni strumentali — quanto meno ad un certo livello tecnologico —, la chimica, il settore nucleare, debolezza che è nelle regioni del Nord ma che è di tutto l'apparato produttivo nazionale e che espone il nostro Paese a tensioni negative nei suoi rapporti con il resto dell'Europa. Uno sviluppo dell'apparato industriale al Sud coinvolge problemi di decentramento e di riconversione in Lombardia dell'apparato industriale, pone il problema di una maggiore articolazione del rapporto capitale-addetti, pone la questione di nuove produzioni attraverso le quali si interrompa il ruolo subordinato dell'industria nel Sud. Tutto ciò nel quadro dei nuovi problemi che sono insorti con le conquiste sindacali dell'ultimo triennio, che vanno confermate e consolidate nella consapevolezza che esse effettivamente hanno sollecitato e sollecitano una espansione della base industriale, in primo luogo nel Sud, ed una profonda riorganizzazione dell'apparato produttivo fondato su una diversa utilizzazione della forza lavoro ».

Infine, per concludere, è opportuno segnalare tre richieste particolari, che sono tuttora assai importanti.

Il Consiglio regionale della Sardegna chiede che vengano rispettati i diritti già acquisiti da quella Regione con la legge sul « piano di rinascita » della Sardegna, che deriva dall'articolo 13 dello Statuto sardo.

La Giunta regionale della Calabria chiede che i fondi derivanti dalla legge speciale istitutiva dell'imposta addizionale pro-Calabria siano interamente gestiti dalla Regione calabrese e ad essa completamente devoluti nel

loro ammontare (finora, soltanto 250 miliardi sugli 800 riscossi dallo Stato sono stati impegnati per la difesa del suolo in Calabria).

Il Consiglio regionale del Lazio che, come abbiamo già visto, si è espresso con chiarezza per il superamento dell'« intervento straordinario », chiede che « per il Lazio, in quanto solo in parte rientrante nel territorio del Mezzogiorno, sia immediatamente istituito il fondo previsto dall'articolo 9 della legge n. 281 del 1970, nel quale confluiscono tutti gli stanziamenti e gli incentivi attualmente previsti e quelli eventuali da istituire in relazione alle particolari condizioni, di squilibrio della Regione con riferimento all'area meridionale del Lazio e agli obiettivi di decongestionamento dell'area romana e di decollo delle aree settentrionali che il programma di sviluppo generale deve conseguire ».

12. — Le organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL), hanno fatto conoscere, in vario modo, la loro opinione sulle questioni oggi in discussione davanti al Parlamento. E lo hanno fatto in modo unitario: con un lungo documento su « una nuova politica economica per lo sviluppo del Mezzogiorno e la piena occupazione » (24 novembre 1970); attraverso la relazione, il dibattito e le conclusioni pubbliche della Conferenza tenutasi a Roma dal 28 al 30 maggio 1971; con una nota (« Osservazioni della CGIL, CISL, UIL al disegno di legge per il Mezzogiorno approvato dal Governo e presentato al Senato ») che è stata portata ufficialmente a conoscenza del Senato, e alla quale noi faremo in gran parte, riferimento.

I sindacati ritengono che il provvedimento governativo « ricalca e prolunga la politica meridionalistica fin qui seguita, della quale accentua in particolare il carattere indiscriminato degli interventi sia nel sistema infrastrutturale che nelle scelte di investimento ». Sembra ai sindacati che nel testo governativo ci sia « una ulteriore accentuazione del momento centralizzatore »: « pur avviando un processo di razionalizzazione e non certo di modificazione, alla Cassa del Mezzogiorno viene riconfermata la funzione di lunga mano del potere centrale per l'attuazione degli interventi nel Sud ».

In questo quadro, il passaggio di certi compiti alle Regioni « è un fatto di indubbio interesse »: i sindacati sottolineano tuttavia che « tale trasferimento di competenze è previsto senza possibilità per le Regioni di poter modificare gli assetti che ricevono in eredità e che costituiscono sovente la base su cui hanno agito i vecchi meccanismi dell'intervento straordinario. Inoltre l'attribuzione di queste competenze trova un limite insuperabile nella mancata indicazione dei finanziamenti che vanno assegnati alle Regioni ».

Anche la politica di incentivazione industriale, indicata nella legge governativa, va sottoposta, secondo i sindacati, a critica, perchè, nonostante le novità pur esistenti, « non si intacca sostanzialmente il carattere non selettivo delle agevolazioni ».

E così le misure di disincentivazione appaiono, ai sindacati, « del tutto inadeguate a frenare il fenomeno della congestione delle aree del Nord e comunque a ripagare le collettività locali da queste coinvolte degli oneri che su di esse ricadono per il processo di concentrazione territoriale delle attività produttive »; mentre un aspetto positivo « è costituito dall'introduzione dell'istituto dell'autorizzazione per i nuovi insediamenti industriali nelle aree congestionate ».

In conclusione, i sindacati rilevano « la estrema inadeguatezza del disegno di legge governativo a contribuire alla messa in moto di una nuova politica economica che abbia come componente centrale lo sviluppo delle regioni meridionali », tanto più che « tutto lascia prevedere che con la dizione dei progetti speciali si intendono nascondere le scelte di investimento, peraltro in gran parte già avvenute, dei gruppi sia pubblici che privati ». « Ancora una volta (con l'assenza di qualsiasi precisazione da parte del disegno di legge della necessità di avviare programmi di settore) si rischia di ripetere un atteggiamento del potere pubblico sostanzialmente passivo di fronte alle decisioni di investimento dei gruppi privati e pubblici, con l'effetto di impiegare i mezzi pubblici in iniziative sostanzialmente non coordinate e disorganiche fra loro ».

Osservazioni assai critiche, come si vede. Osservazioni che sono state precisate e ri-

badite durante la Conferenza che si è svolta a Roma alla fine di maggio. Sulla Cassa per il Mezzogiorno, il relatore alla Conferenza, Vito Scalia, ha detto: « Occorre una radicale modificazione dei compiti e delle competenze della Cassa... il disegno di legge governativo non corrisponde affatto a tale criterio ».

Ci sia consentito anche di riportare qui un brano dell'appello conclusivo della Conferenza unitaria dei sindacati per il Mezzogiorno. In esso è sancito un impegno di lotta meridionalistica del movimento sindacale italiano: e non è chi non veda, al di là anche del maggiore o minore accordo su questa o quella posizione espressa dai sindacati, la grande importanza politica di tale impegno.

« Il Mezzogiorno è il primo grande problema che occorre risolvere nella battaglia per trasformare la vita economica e sociale del nostro Paese, per conquistare lavoro stabile e per consolidare i risultati delle lotte rivendicative. Tale problema si affronta con una visione ed un impegno unitari così da respingere l'attacco che oggi le forze conservatrici muovono a tutti i lavoratori. Si tratta di lottare con coerenza di indirizzi nelle fabbriche e in tutto il Paese per conquistare un modo nuovo, più giusto ed equilibrato, di produrre, di scelte nei consumi e negli investimenti anche per mutare il meccanismo che ha sino ad oggi caratterizzato la vita economica e sociale italiana. Il movimento sindacale, forte della sua unità, pone tale problema al centro della propria volontà politica e di tutta la tensione delle lotte dei lavoratori ».

13. — La discussione nella quinta Commissione del Senato è stata, per tutta la prima parte (consultazione delle Regioni e discussione generale), assai interessante, ricca di contributi, realmente aperta. Nella seconda parte — quando si è passati agli emendamenti — la situazione è diventata assai confusa. Per giorni e giorni, non si è potuto iniziare a discutere nel concreto, perchè erano in corso riunioni affannose fra gli esponenti dei partiti della maggioranza: il tema di queste discussioni non è

risultato, in verità, chiaro, e, per alcuni aspetti, ha toccato punti che non meritavano un tale accanimento. Grave è stato l'atteggiamento del Governo. Certo, la presenza governativa è stata assicurata, sempre, da un punto di vista formale, dal sottosegretario Di Vagno, che ha partecipato con impegno a tutti i lavori della Commissione. Ma l'onorevole Taviani, come abbiamo già rilevato, è comparso, per tutti questi mesi, soltanto due volte. Altri ministri avevano annunciato la loro presenza, anche per discutere aspetti particolarmente importanti della legge (ad esempio quello finanziario), ma non si son fatti vedere: a tal punto che su due articoli — appunto quelli finanziari — sono stati ritirati anche gli emendamenti di senatori della maggioranza, e la maggioranza ha approvato il testo governativo, solo come « fatto tecnico », cioè per consentire che la legge venisse portata in Aula nella data stabilita nel calendario dei lavori del Senato.

La discussione ha tuttavia portato ad una modifica assai larga del disegno di legge governativo. Su alcuni cambiamenti il nostro giudizio è positivo. Ma è rimasta in piedi l'impostazione generale iniziale.

In tali condizioni, i senatori comunisti continueranno la loro azione per giungere a quella profonda trasformazione della legge che è necessaria per far fronte alla situazione. E concentreranno questa loro azione sui seguenti punti.

A) *Definizione del modo come la programmazione economica nazionale deve affrontare i problemi dello sviluppo del Mezzogiorno.*

La maggioranza della Commissione ha respinto un nostro emendamento con il quale si stabiliva che « il programma economico nazionale determina gli orientamenti relativi agli investimenti e ai consumi individuali e sociali che debbono influire sullo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno ». Il nostro emendamento stabiliva inoltre che il programma economico nazionale « indica gli obiettivi » per quanto riguarda l'incremento



dell'occupazione, l'irrigazione e le conversioni colturali, i programmi di sviluppo industriale » eccetera.

La maggioranza ha preferito a tutto questo una dizione assai generica, e non impegnativa in alcun modo.

Noi insistiamo perchè la legge sul Mezzogiorno dia, sin da ora, indicazioni precise sul modo come nel programma economico nazionale dovranno essere affrontati i problemi del Mezzogiorno.

Del resto, un'esigenza di questo tipo era stata avvertita anche dall'onorevole Giolitti nella relazione tenuta il 9 dicembre 1970 alla Commissione interregionale per la programmazione economica: « La dimensione interregionale del Piano dovrà essere assicurata: a) in primo luogo, dalla configurazione di un quadro di riferimento di quello che potremmo definire il sottosistema meridionale nell'ambito del sistema economico nazionale (un quadro cioè che determini le grandezze economiche che lo sviluppo meridionale dovrà e potrà raggiungere, per conseguire concretamente l'obiettivo di lungo periodo del riequilibrio territoriale); b) dell'analisi di tutte le azioni programmatiche, generali e periferiche, per quanto riguarda i loro aspetti che incidono sullo sviluppo meridionale. Da questo esame deriveranno le indicazioni programmatiche riguardanti la politica di intervento sotto il triplice aspetto: della politica di industrializzazione, dell'intervento sulle grandi infrastrutture, degli indirizzi unitari e concreti da assicurare agli interventi regionali in materia di agricoltura, di turismo, di urbanistica, e negli altri settori riservati dalla Costituzione alla competenza delle Regioni ».

Ci sembra evidente che, solo in questo quadro di indicazioni precise della programmazione per tutto il Paese e per il Mezzogiorno, si può accogliere, opportunamente modificata, l'idea dei progetti speciali di intervento. Altrimenti, questi progetti, oltre ad essere lesivi delle prerogative delle Regioni, appaiono, e in realtà sono una cosa estranea alla programmazione.

B) *Smantellamento delle strutture dell'intervento straordinario.* Su questo pun-

to, la legge è rimasta, dopo i lavori della Commissione, sostanzialmente immutata.

Per tutte le considerazioni che prima abbiamo svolto, noi proponiamo che la legge fissi una data (ad esempio: il 31 dicembre 1972) per lo scioglimento della Cassa per il Mezzogiorno e per il trasferimento di tutte le sue competenze alle Regioni. Questa ci appare come la misura discriminante per intraprendere sul serio una strada nuova.

È nostra preoccupazione, tuttavia, che il patrimonio rappresentato dalle competenze e dalle esperienze tecniche e amministrative della Cassa non vada disperso, e che sia anzi posto a disposizione delle Regioni e degli enti locali meridionali e degli organi nazionali della programmazione. Per questo, noi proponiamo l'istituzione di un istituto per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (ISVEM), ente di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica. L'ISVEM dovrebbe avere la facoltà, per incarico delle Regioni meridionali e degli organi nazionali della programmazione, di condurre ricerche di carattere economico per lo sviluppo del Mezzogiorno; elaborare piani economici e di assetto territoriale, e progetti esecutivi di opere anche di carattere interregionale; realizzare, direttamente o mediante appalti, opere pubbliche, sistemazioni dell'assetto territoriale, infrastrutture industriali e turistiche.

Nel corso dei lavori della Commissione, ci è stato fatto notare che questo Istituto sarebbe la stessa cosa della Cassa. Non è così. Quello che noi vogliamo annullare è il potere di programmazione che la Cassa ha avuto e che avrebbe in modo accresciuto anche con la legge nel testo della Commissione.

Proponiamo anche lo scioglimento dei Consorzi per le aree e i nuclei industriali come sono adesso. E anche qui non proponiamo affatto di disperdere quanto si è costruito, ma di trasformarlo e metterlo a disposizione di una politica nuova. Pensiamo infatti che le Regioni debbano procedere alla individuazione, nell'ambito del proprio territorio, di comprensori che ne coprano tutta l'area, e debbano promuovere, in tali

comprensori, la costituzione di consorzi di soli enti territoriali, incaricati di redigere i piani regolatori per l'assetto del territorio e di esercitare le deleghe che vengono loro attribuite dalle Regioni.

Proponiamo infine che non ci sia più il Ministro del Mezzogiorno. Non vediamo il motivo della sua esistenza. Abbiamo citato prima le opinioni, a questo proposito, dell'onorevole Taviani. Chiediamo al Senato di dar ragione, su questo punto, all'onorevole Taviani.

C) *Commissione delle Regioni per il Mezzogiorno.* Durante la discussione nella quinta Commissione del Senato, è stata introdotta nella legge una modifica; è stato costituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione, un comitato composto dei presidenti delle Giunte delle regioni meridionali o da assessori incaricati, che formulano proposte e pareri su tutte le questioni sottoposte al CIPE. Riteniamo tale modifica importante ma del tutto insufficiente.

Da dove nasce un'esigenza di questo tipo? Essenzialmente dal fatto che, in materia di programmazione, e anche più in generale, noi pensiamo che non possa esistere soltanto un rapporto fra gli organismi democratici centrali e ogni singola regione meridionale. Questo infatti verrebbe a colpire un punto meridionalistico fondamentale, che è quello della unitarietà dei problemi delle diverse regioni meridionali e della necessità che le regioni meridionali, insieme, facciano sentire la loro voce.

Per questo noi proponiamo la costituzione di una Commissione per il Mezzogiorno formata dai rappresentanti dei consigli regionali del Mezzogiorno che proceda, sulla base delle determinazioni delle singole Regioni, all'esame delle proposte di programma economico nazionale ed avanzi al Parlamento osservazioni e proposte al riguardo; provveda al coordinamento tra il programma di spesa delle amministrazioni dello Stato ed i programmi regionali ed avanzi proposte in tal senso al Parlamento e alle regioni; esamini i programmi di investimento delle partecipazioni statali e degli enti economici ed esprima il proprio parere sui criteri di con-

cessione degli incentivi e delle agevolazioni tributarie, sull'ammontare dei tassi per il credito agevolato; eccetera.

Proponiamo inoltre che, per il coordinamento della spesa dello Stato nel Mezzogiorno con quella delle regioni meridionali, tre mesi prima dell'approvazione del programma economico nazionale, il Ministro del bilancio e della programmazione economica trasmetta a questa Commissione, un programma di spesa quinquennale, con la indicazione della spesa delle singole amministrazioni statali per le regioni meridionali. Proponiamo infine che le regioni meridionali trasmettano anche esse i propri piani di spesa a questa Commissione, che procede al coordinamento avanzando proposte in tal senso al Parlamento e ai Consigli regionali.

D) *Finanziamento.* Consideriamo grave la situazione che si è venuta a determinare in questo campo. Erano stati presentati, anche da senatori della maggioranza, oltre che da noi, numerosi emendamenti, che tendevano o ad aumentare il complesso degli stanziamenti o a stabilire uno stanziamento particolare sia per mandare avanti i lavori che sono in corso sia per dare alle regioni fondi necessari ad iniziare subito le loro funzioni nelle materie che la Cassa trasferisce alle regioni (dato che tutta la Commissione ha ritenuto assolutamente inadeguate le indicazioni del disegno di legge governativo).

Il Governo si è opposto. Si va in Aula con il testo presentato dal Governo. Il Senato deve assolutamente cambiare gli articoli della legge relativi al finanziamento. Battersi per una diversa qualità degli interventi, e della loro strumentalizzazione, non ha mai significato, per noi, e per tutte le forze meridionalistiche, non vedere l'importanza del problema dello spostamento massiccio di risorse verso il sud.

La nostra proposta principale in questo senso vuole raggiungere l'obiettivo di una intensificazione immediata degli investimenti, per dare lavoro, per elevare l'occupazione per frenare l'esodo.

Noi proponiamo, cioè, che al finanziamento degli interventi per tutte le materie trasferite alle regioni, si provveda con appo-

sito fondo, il cui ammontare per il quinquennio 1972-76 sia fissato in 2.200 miliardi.

Proponiamo inoltre che il 50 per cento di questo fondo sia riservato per l'attuazione degli interventi diretti all'approvvigionamento idrico, all'irrigazione, e alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti dell'agricoltura e pastorizia; e che il 5 per cento del fondo sia riservato per la concessione di contributi alle imprese artigiane. Insistiamo perchè questa nostra proposta venga accolta: ciò è richiesto dalle drammatiche condizioni attuali del Mezzogiorno.

E) *Incentivi e disincentivi.* Qui la legge è stata molto modificata dalla discussione in Commissione. Per quanto riguarda gli incentivi, noi proporremo ancora che si accentui il loro carattere selettivo, a favore delle piccole e medie industrie e di quelle attività industriali che assicurino il massimo dell'occupazione. Proporeremo inoltre facilitazioni per il credito di esercizio, perchè anche e in certi casi soprattutto di questo hanno bisogno i piccoli e medi industriali meridionali. Proporeremo infine la costituzione di un fondo nazionale per le incentivazioni industriali: riteniamo che questa materia (cioè l'ammontare di tale fondo e i criteri generali per la manovra degli incentivi) debba essere regolata nazionalmente, anche se è possibile, necessario e anche utile che si studi il modo perchè le Regioni siano chiamate a gestire, sulla base dei criteri nazionali, i fondi affidati ad esse, anche perchè questa gestione è parte integrante dell'attuazione dei piani regionali di sviluppo.

Proporeremo anche la modifica dell'articolo che riguarda la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali. Faremo questa anche in relazione ai provvedimenti « congiunturali » che allo stato non conosciamo. L'indirizzo generale che intendiamo far prevalere è quello di usare anche questo strumento della fiscalizzazione degli oneri so-

ciali in modo fortemente selettivo, a favore delle piccole e medie industrie, a a favore del Mezzogiorno.

Torneremo ancora sulla questione dei programmi delle Partecipazioni statali. Qui una parte delle nostre proposte è stata accolta dalla commissione: proporremo ulteriori precisazioni, nella direzione di un impegno chiaro, e verso serti settori, dell'industria pubblica.

Per quanto riguarda i disincentivi, siamo favorevoli al principio dell'« autorizzazione » per tutti gli impianti industriali al di sopra di certi parametri. Proporeremo al testo della commissione larghe modifiche, soprattutto per salvaguardare, anche qui, i poteri delle Regioni, e per istituire, sulle decisioni degli organi esecutivi della programmazione, un chiaro controllo politico di carattere democratico.

F) Per le questioni particolari di quelle zone del Lazio, della Toscana e delle Marche che oggi ricadono sotto la giurisdizione della Cassa per il Mezzogiorno, proporremo che per lo sviluppo equilibrato di queste Regioni, secondo le previsioni dei rispettivi programmi regionali di sviluppo, in attesa dell'entrata in funzione dei finanziamenti previsti dagli articoli 9 e 12 della legge finanziaria regionale, siano assegnati fondi pari al 16 per cento di tutti gli stanziamenti previsti dalla legge (15 per cento al Lazio, 5 per cento alle Marche, 1 per cento alla Toscana).

14. — I senatori comunisti si augurano che su questi e altri punti sia possibile trovare un'intesa fra tutti i gruppi democratici del Senato e che il dibattito su queste leggi per il Mezzogiorno e le sue conclusioni facciano fare un passo avanti alla battaglia meridionalistica e alla democrazia.

CHIAROMONTE e SOLIANO,  
relatori di minoranza