

# SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

## 505<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 6 LUGLIO 1971

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente FANFANI  
indi del Vice Presidente SPATARO

#### INDICE

##### AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Trasmissione di domanda . . . . . Pag. 25662

CONGEDI . . . . . 25661

##### CONSIGLIO D'EUROPA

Dimissioni di membro supplente . . . . . 25661

##### DISEGNI DI LEGGE

Approvazione da parte di Commissione permanente . . . . . 25662

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante . . . . . 25661

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente . . . . . 25661

Presentazione . . . . . 25690

Presentazione di relazioni . . . . . 25662

Richiesta di parere a Commissione speciale . . . . . Pag. 25662

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 25661

##### Discussione:

« Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » (1525);  
« Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno » (1482), d'iniziativa del senatore Abenante e di altri senatori:

PRESIDENTE . . . . . 25663, 25667

CIFARELLI, *relatore* . . . . . 25663

CUCCU . . . . . 25668

MANCINI . . . . . 25681

##### REGIONI MOLISE E SARDEGNA

Trasmissione di voti . . . . . 25663



## Presidenza del Presidente FANFANI

**PRESIDENTE.** La seduta è aperta (*ore 11*).

Si dia lettura del processo verbale.

**G'ERMANÒ**, *Segretario*, dà lettura del *processo verbale della seduta precedente*.

**PRESIDENTE.** Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Congedi

**PRESIDENTE.** Comunico al Senato che ha chiesto congedo il senatore Celidonio per giorni 7.

### Annuncio di dimissioni di membro supplente del Consiglio d'Europa

**PRESIDENTE.** Informo che il senatore Tanga ha rassegnato le dimissioni dalla carica di membro supplente del Consiglio d'Europa.

### Annuncio di disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati

**PRESIDENTE.** Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

Deputato PALMIOTTI. — « Interpretazione autentica della legge 28 ottobre 1970, numero 777, concernente l'autorizzazione a prestazioni di lavoro straordinario per alcuni servizi delle Amministrazioni finanziarie » (1786).

### Annuncio di deferimento di disegni di legge a Commissione permanente in sede deliberante

**PRESIDENTE.** Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede deliberante:

*alla 7ª Commissione permanente* (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile):

« Corresponsione da parte dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato di un contributo nella spesa per la costruzione di nuovi impianti di raccordo tra la rete F.S. e gli stabilimenti commerciali, industriali ed assimilati nonchè per l'ampliamento degli impianti di raccordo esistenti » (1488-B), previo parere della 5ª Commissione;

« Provvidenze a favore del porto di Trieste » (1753) (*Testo risultante dall'unificazione di due disegni di legge governativi e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Bologna; Barbi e Bologna*), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 9ª Commissione.

### Annuncio di deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti in sede referente

**PRESIDENTE.** Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

*alla 1ª Commissione permanente* (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

ANDÒ. — « Modifiche all'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e all'articolo 3 della legge 31 maggio 1965, n. 575, al fine di escludere dalle sedi di soggiorno obbligato le località riconosciute stazioni di

cura, soggiorno e turismo » (1756), previ pareri della 2<sup>a</sup> e della 9<sup>a</sup> Commissione;

*alla 4<sup>a</sup> Commissione permanente (Difesa):*

MURMURA e COLELLA. — « Modifiche al trattamento economico dei militari dei Corpi di polizia per l'integrale valutazione dell'anzianità di servizio ai fini degli scatti di stipendio » (1769), previ pareri della 1<sup>a</sup>, della 2<sup>a</sup>, della 5<sup>a</sup> e dell'8<sup>a</sup> Commissione;

*alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro):*

« Aumento del fondo di dotazione dello Ente nazionale idrocarburi » (1771), previo parere della 9<sup>a</sup> Commissione;

*alla 9<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):*

ALBANESE e VIGNOLA. — « Obbligatorietà del contrassegno di confezione e di durata sugli involucri contenitori di prodotti alimentari surgelati o comunque conservati » (1763), previ pareri della 2<sup>a</sup> e dell'11<sup>a</sup> Commissione;

*alle Commissioni permanenti riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia e autorizzazioni a procedere) ed 11<sup>a</sup> (Igiene e sanità):*

BANFI ed altri. — « Norme per la regolamentazione dell'aborto » (1762).

#### **Annunzio di richiesta di parere a Commissione speciale**

P R E S I D E N T E . Comunico che sul disegno di legge: « Modifica di taluni articoli del Codice penale » (351-*bis*) (*Testo risultante dallo stralcio — deliberato il 26 maggio 1971 dalla Commissione — degli articoli da 61 a 92 e da 64 a 111 dal disegno di legge n. 351*), già assegnato alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere) in sede redigente, è stata chiamata ad esprimere il proprio parere anche la Commissione speciale per i problemi ecologici.

#### **Annunzio di presentazione di relazioni**

P R E S I D E N T E . Comunico che, a nome della 5<sup>a</sup> Commissione permanente (Finanze e tesoro), il senatore Cifarelli ha presentato una relazione unica sui seguenti 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 » (1525); ABENANTE ed altri. — « Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno » (1482).

Comunico inoltre che i senatori Chiaromonte e Soliano hanno presentato sui sopracitati disegni di legge una relazione di minoranza.

#### **Annunzio di approvazione di disegno di legge da parte di Commissione permanente**

P R E S I D E N T E . Comunico che, nella seduta del 2 luglio 1971, la 7<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile) ha approvato il seguente disegno di legge: Deputati CATTANEI ed altri. — « Modifiche e integrazioni alla legge 1<sup>o</sup> marzo 1968, n. 173, concernente l'istituzione dell'ente autonomo del porto di Savona in sostituzione dell'ente portuale Savona Piemonte » (1659).

#### **Annunzio di trasmissione di domanda di autorizzazione a procedere in giudizio**

P R E S I D E N T E . Comunico che il Ministro di grazia e giustizia ha trasmesso la seguente domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il senatore Celidonio, per il reato di emissione continuata di assegni a vuoto (articoli 81, capoverso, del Codice penale e 116, n. 2, del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736) (*Doc. IV, n. 54*).

### Annunzio di voti trasmessi dalle regioni Molise e Sardegna

**PRESIDENTE.** Comunico che sono pervenuti voti dalle regioni Molise e Sardegna relativi a disegni di legge.

Tali voti sono stati trasmessi alle Commissioni competenti per materia.

### Discussione dei 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 » (1525); « Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno » (1482), d'iniziativa del senatore Abenante e di altri senatori**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione dei 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 » e: « Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno », di iniziativa dei senatori Abenante, Argiroffi, Bufalini, Carucci, Catalano, Chiaromonte, Cipolla, D'Angelosante, Di Vittorio Berti Baldina, Fermariello, Guanti, Illuminati, Li Causi, Lugnano, Maccarrone Pietro, Magno, Papa, Perna, Petrone, Pirastu, Porio, Renda, Romano, Sotgiu, Stefanelli e Tropeano.

Il senatore Cifarelli, relatore, ha chiesto di integrare oralmente la sua relazione scritta, che è stata distribuita, perchè nel suo lavoro molto intenso la Commissione ha approvato alcuni articoli dopo che la relazione nel suo contesto generale era stata approntata. Do quindi la parola al senatore Cifarelli.

**CIFARELLI, relatore.** La ringrazio, onorevole Presidente.

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la relazione che ho avuto l'onore di presentare riguardo il disegno di legge n. 1525 e, in genere, la problematica posta per il rilancio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, non sarà ogget-

to di aggiunte orali da parte mia. Invece debbo in questo momento compiere un dovere nei confronti dei colleghi, cioè debbo sottolineare e chiarire quei punti di innovazione, rispetto al disegno di legge del Governo, che la Commissione ha fatto oggetto delle sue votazioni con le quali si è concluso il suo lungo dibattito in sede referente.

Debbo aggiungere che, come è noto, la 5ª Commissione è pervenuta alla fase conclusiva del dibattito dopo avere ascoltato in udienze conoscitive i presidenti di tutte le regioni, sia quelle a statuto ordinario, sia quelle a statuto speciale e dopo avere esaminato tutti i pareri che sono stati presentati dalle varie Commissioni chiamate a pronunciarsi e dalla Giunta straordinaria per i problemi del Mezzogiorno.

La 5ª Commissione, che ha terminato soltanto nella tardissima mattinata di sabato scorso i propri lavori, ha introdotto, quasi sempre a maggioranza, nel disegno di legge del quale ci occupiamo, alcune modificazioni che sono qui ad illustrare.

La prima, che a me pare di particolare rilievo, riguarda il primo comma dell'articolo 1 nel quale, quasi in epigrafe, e comunque con l'intento di indicare un insieme di prospettive sia programmatiche sia di indirizzo politico generale, è detto che lo sviluppo delle regioni meridionali costituisce « obiettivo fondamentale del programma economico nazionale ». Ha voluto in questo modo la Commissione sottolineare che ciò che è stato oggetto di dibattiti, di indicazioni venienti dalla letteratura meridionalistica, e dagli studi sulla varia problematica prospettata in convegni, nazionali e regionali (cioè il riconoscimento dello stretto collegamento fra l'intervento per il Mezzogiorno e la programmazione nazionale, anzi l'indicazione dell'intervento nel Mezzogiorno come fondamento, come punto di riferimento, come priorità massima del programma nazionale) andava anche consacrato in questa legge.

Ho avuto modo di ricordare nella relazione scritta un giudizio del professor Saraceno che ormai credo debba essere da tutti acquisito, cioè che ogni problema del nostro Paese deve essere considerato anche, e direi soprattutto, in funzione delle ripercussioni che

esso ha sul grande dualismo di fondo tra la Italia tutta intera e il Mezzogiorno.

Altra innovazione significativa e anch'essa di rilevantissima importanza è prevista da quello che diviene il terzo comma dell'articolo primo del disegno di legge. È stata in vari modi richiesta — ciò soprattutto è stato sottolineato dalle regioni che sono state dalla 5ª Commissione del Senato sentite in varie udienze conoscitive — una maggiore presenza, e qualificata ed importante, proprio in questa parte prioritaria della politica italiana, cioè l'intervento per il Mezzogiorno. Le regioni hanno voluto che sia consacrata questa presenza in termini costruttivi e direi condizionanti di ogni intervento. Ed ecco perchè la Commissione, pur non accogliendo certe proposte di radicale trasformazione del CIPE, pur non accogliendo la proposta, fatta attraverso il disegno di legge n. 1482, di creare un « consiglio delle regioni meridionali » per affidare ad esso tutta una serie di compiti che turberebbero fortemente, a giudizio della maggioranza della 5ª Commissione, il sistema del nostro ordinamento giuridico-costituzionale, tuttavia ha ritenuto indispensabile chiamare ad una assidua presenza le regioni meridionali nell'azione per il Mezzogiorno ed ha quindi approvato questo comma che stabilisce che un comitato costituito dai presidenti delle giunte delle regioni meridionali sia chiamato a formulare proposte ed esprimere pareri, cioè debba essere largamente sentito, su tutte le questioni sottoposte al CIPE ai sensi della presente legge. Questo comitato è evidentemente un organismo con poteri consultivi quanto mai vasti, cioè non solamente riconducibili ai cosiddetti progetti speciali, che sono poi la novità del disegno di legge n. 1525, in quanto deve spiegare un'azione molto più vasta, assidua e multiforme. Si è molto discusso circa il collocamento di questo comitato, se cioè esso debba essere una sezione della già esistente commissione interregionale istituita presso il ministro del bilancio e della programmazione economica ai sensi della legge n. 48, o se debba essere costituito presso il ministro per il Mezzogiorno, del quale è prevista nel disegno di legge — e la Commissione si è pronunciata favorevolmente — l'ulteriore

esistenza nel quadro del Governo. In Commissione è prevalso, a maggioranza, il criterio del collocamento di questo comitato presso il ministro del bilancio e della programmazione economica, cioè è prevalso il criterio dell'inquadramento univoco. Infatti, essendo l'intervento straordinario da riprendere e proseguire, sarà tutto fondato sulla programmazione e tutto strettamente ancorato alla programmazione nazionale. Pertanto questo comitato consultivo che deve emanare pareri e proposte su tutto ciò che al CIPE verrà presentato per il Mezzogiorno in attuazione della presente legge, deve essere collocato a fianco del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Questo è un elemento di novità molto rilevante rispetto al disegno di legge n. 1525 ed è un elemento che si ripercuote sulla procedura per l'elaborazione dei progetti speciali. Questi progetti speciali, che sono definiti nell'articolo 2, come approvato dalla Commissione senza grandi novità rispetto al disegno di legge governativo, saranno elaborati su proposta del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o delle regioni, sentito il comitato del quale ora ho parlato, e l'istruttoria dei progetti speciali, che il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dovrà fare di propria iniziativa o su richiesta delle regioni interessate, sarà affidata alla Cassa e costituirà un *prius* rispetto alla consultazione del comitato, al di là della quale vi sarà la deliberazione del CIPE. All'attuazione dei progetti speciali provvederà il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno indicando gli obiettivi, le modalità ed i tempi di esecuzione, nonché i mezzi finanziari per la esecuzione degli interventi. L'esecuzione dei progetti speciali è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno dagli enti ad essa collegati.

Un altro punto rilevante di innovazione del disegno di legge riguarda il rapporto, circa gli interventi straordinari, tra il ministro per gli interventi nel Mezzogiorno, una volta soppresso il comitato interministeriale per il Mezzogiorno, e le regioni, per alcune delle quali non dovrà farsi altro che proseguire l'attuazione della legislazione speciale preesistente (parlo delle regioni a statuto

speciale, Sicilia e Sardegna), mentre per le altre si dovrà considerare il pieno inizio di attuazione con l'emanazione dei decreti di trasferimento delle funzioni previste dall'articolo 117 della Costituzione.

La Commissione si è preoccupata di assicurare non soltanto che non vi siano indugi in questo trasferimento di responsabilità alle regioni circa i compiti dell'intervento straordinario, ma che non vi siano dei vuoti finanziari — mi si consenta l'espressione — specie perchè il sistema di riferimento del disegno di legge n. 1525 è all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281. Chi rilegga detto articolo si renderà conto della preoccupazione nella quale si è trovata la Commissione, e cioè che prima che entri in attuazione il « fondo per le regioni » previsto da detto articolo 9, dovendo esso essere ancorato all'approvazione del programma nazionale e alle leggi di bilancio per la sua attuazione concreta, non vengano a mancare le possibilità operative per le regioni, cioè gli stanziamenti finanziari adeguati e necessari.

Da questo punto di vista è stata formulata appunto l'aggiunta che è nel penultimo comma dell'articolo 4, cioè la previsione di un apposito stanziamento da formare, a tal fine, a carico dell'articolo 12 della presente legge, che prevede il complesso degli stanziamenti della pubblica finanza.

Ora questo « fondo » prima dell'entrata in funzione dell'articolo 9 della legge n. 281 e le previsioni dell'articolo 5 circa la possibilità dell'assistenza agli interventi da parte della Cassa per il Mezzogiorno su richiesta delle regioni e anche dopo la scadenza del termine che è stato introdotto (31 dicembre 1973), su sollecitazione delle regioni, costituiscono un insieme di disposizioni il cui intento principale è di conseguire l'entrata in funzione piena e valida delle regioni per tutte le materie di intervento straordinario che sono di loro competenza in base alla Costituzione, ma di assicurarne nel contempo la continuità dello sforzo, in quanto è chiaro che le opere in corso per gli interventi della Cassa e tutto ciò che già si è iniziato nei vari settori sarebbe danneggiato dalla interruzione degli interventi: del resto le regioni non possono uscire come Minerva armata dalla testa di

Giove, cioè mettersi da un giorno all'altro pienissimamente in grado di far fronte a tutte le esigenze al riguardo.

Onorevole Presidente, la Commissione si è poi fatta carico di specificare il sistema delle direttive del CIPE in materia di industrializzazione per il Mezzogiorno. Il sistema di specificazione delle direttive del CIPE gli onorevoli colleghi lo trovano all'articolo 8, nel quale sono previste appunto due sfere di azioni, le quali però sono sempre ricondotte alla competenza ed alla responsabilità del CIPE, cioè del Comitato interministeriale per la programmazione economica: la prima riguarda le direttive generali e l'indicazione fondamentale dei settori produttivi che spetta al CIPE, l'altra indica le direttrici prioritarie per la massima penetrazione del processo di industrializzazione nei territori esterni alle zone di concentrazione, le direttive per la localizzazione di impianti industriali nelle zone particolarmente depresse, cioè caratterizzate da gravi fenomeni di spopolamento, e così via. E tutte queste deliberazioni del CIPE saranno adottate su proposta del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Strettamente collegata a questa determinazione è quella delle agevolazioni a favore delle iniziative industriali, per le quali la Commissione ha modificato il sistema del disegno di legge proposto all'esame del Parlamento, nel senso di specificare con maggiore precisione le tre classi di industrie considerabili, cioè quelle fino a due miliardi di lire di investimenti o di immobilizzi, quelle da 2 a 9 miliardi di investimenti o di immobilizzi e quelle oltre i 9 miliardi, per le quali entra in attuazione il sistema delle procedure della contrattazione programmata.

La Commissione ha altresì allargato con maggiori precisazioni, circa la entità e la sfera di attuazione e i controlli, il sistema delle riserve sia di investimenti sia di forniture in favore del Mezzogiorno. Con l'articolo 9 del nuovo testo la Commissione ha inoltre stabilito che possa essere creata una società finanziaria meridionale con un capitale di 200 miliardi.

Di particolare interesse, anche per le polemiche suscitate, è la norma del disegno di

legge relativa alle misure per contrastare la congestione industriale. Noi abbiamo in varie sedi sentito sottolineare che è responsabile intento del Governo realizzare in questo modo una specie di saldatura tra quello che occorre per il Mezzogiorno quanto a sviluppo delle sue risorse e quanto occorre per il riequilibrio dello sviluppo sul piano nazionale. Sappiamo che ci sono, e ne lamentiamo la gravità, forme di congestione nelle aree industriali del Nord-ovest e in particolar modo nel cosiddetto « triangolo industriale ». Era stato nel disegno di legge n. 1525 elaborato un sistema per ottenere il superamento o comunque l'attenuamento di siffatte situazioni di congestione e invece l'avviamento delle imprese, escluse o dirottate dalle aree congestionate, verso il Mezzogiorno.

Invero il disegno di legge n. 1525 da una parte prevedeva il sistema dell'autorizzazione per i nuovi impianti industriali di rilevante entità e, dall'altra, stabiliva una penalizzazione, connessa alla determinazione di certe zone di eccessiva congestione industriale, per le imprese che impiegassero dipendenti oltre un certo limite.

A questo punto la Commissione si è domandata se tale sistema possa essere attuato e se invece non desse luogo ad inconvenienti gravi; a cominciare dalla gravissima difficoltà e di determinare le zone da disincentivare, e di attuare le penalizzazioni, stante fra l'altro la possibilità di distorsioni dello stesso significato delle penalizzazioni, giacchè il gettito di esse dovrebbe essere utilizzato non già in vantaggio del Mezzogiorno, bensì a diminuzione della incidenza negativa della congestione sulla finanza pubblica delle regioni considerate.

La Commissione quindi è giunta alla conclusione di proporre al Senato di non approvare le norme riguardanti le penalizzazioni previste, stanti gli inconvenienti dei quali ho parlato, e di proporre invece un sistema meglio configurato e precisato di autorizzazione per i grandi impianti industriali, cioè per quelli al di sopra di 5 miliardi di investimento o appartenenti a gruppi la cui consistenza finanziaria già superi i 5 miliardi. Quindi un sistema valido per tutto il nostro Paese, incentrato anche que-

sto sulle direttive e sulle specifiche determinazioni del CIPE. In questo modo dal sistema della programmazione nazionale e dal funzionamento degli organi ad essa riferentisi si vuole trarre una concreta possibilità di contrastare gli sviluppi abnormi del nostro sistema economico-sociale, combattendo il primo e più grave fenomeno che è la congestione per ottenere che possa derivarne una migliore distribuzione dell'apparato industriale italiano. Ed anche al riguardo si dovrà, Dio ben guardi, riaffermare ed attuare la direttiva fondamentale che consiste nella priorità per il Mezzogiorno tra gli obiettivi della programmazione nazionale.

Questa norma, che appunto è contenuta nell'articolo 13, è l'ultima delle norme innovative che sto descrivendo, perchè la Commissione non si è trovata nella possibilità di innovare per quanto riguarda due altri punti e cioè la fiscalizzazione degli oneri sociali e gli stanziamenti particolari e globali. Per quanto riguarda la fiscalizzazione degli oneri sociali, la Commissione, stante l'emanazione dei decreti-legge congiunturali da parte del Governo, ha lasciato aperto il problema e si è limitata ad approvare il testo così come proposto nel disegno di legge n. 1525, volendo sottolineare nello stesso tempo, per il mio tramite, la necessità che si tenga conto dei decreti stessi, rapportandoli alle norme già previste per il Mezzogiorno, allo scopo di assicurare per questo la straordinarietà e la aggiuntività delle agevolazioni. Quindi si dovrà considerare se questa incentivazione, estesa a tutto l'apparato economico nazionale, sia ed entro quali limiti compatibile con l'intento del disegno di legge n. 1525 di contribuire all'incentivazione dello sviluppo industriale del Mezzogiorno mediante la proroga e l'aumento dello sgravio degli oneri sociali.

Per quanto riguarda la congruità degli stanziamenti previsti nel disegno di legge n. 1525, alle esigenze conclamate, alle valutazioni che sono state approfonditamente fatte, al sistema ampliato e migliorato dell'incentivazione industriale, alle possibilità di ulteriore intervento nel Mezzogiorno per quanto riguarda i compiti e le attività che già erano nell'intervento straordinario della

Cassa per il Mezzogiorno e che verranno al più presto trasferiti alle regioni e nel frattempo verranno gestiti dalla Cassa fino a che le regioni non abbiano il modo di validamente mettersi all'opera dopo l'emanazione dei decreti di trasferimento, a tutte queste pesanti e prementi esigenze, ivi comprese quelle della Finanziaria meridionale, dovrebbero corrispondere nuovi stanziamenti di notevole entità, in aumento di quelli già notevoli che sono previsti nel disegno di legge.

Aggiungasi — ed io stesso ho posto l'accento, in Commissione, fin dal primo momento su questo punto — che raffrontando gli obiettivi indicati quanto ad aumento dell'occupazione nel settore secondario (l'industria) e nel settore terziario e quelli inoltre di completamento degli interventi attinenti al settore primario — agricoltura — noi possiamo chiaramente renderci conto del fatto che le esigenze effettive sono di gran lunga superiori alle risorse che col disegno di legge si prevede di porre a disposizione dello ulteriore intervento nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno. Questo ci insegna l'esperienza che si è fatta nel Mezzogiorno, questo ci insegna, direi, l'aritmetica attraverso i calcoli che possono farsi in relazione alla situazione economica generale.

S'intende che il relatore, come ogni politico democratico, del resto, si rende conto della situazione congiunturale generale del nostro Paese, si rende conto della situazione della finanza pubblica italiana, si rende conto della necessità che il Governo ha, di contemperare le varie e prementi necessità dello Stato.

Tuttavia il relatore non può non sottolineare (e lo fa con convinzione) l'ordine del giorno conclusivo che la Commissione ha approvato e che è riportato nella ultima parte della mia relazione stampata. Io vorrei rileggerlo. Con esso « la 5ª Commissione invita il Governo, nel riesaminare le misure finanziarie disposte per il Mezzogiorno a seguito dei provvedimenti congiunturali in corso di elaborazione, ad assumere una posizione che renda possibile alla Commissione di proporre all'Assemblea emendamenti migliorativi ai succitati articoli per quanto attiene: 1) la

fiscalizzazione degli oneri sociali prevista dal primo comma dell'articolo 9 per le aziende industriali, artigianali e del piccolo e medio commercio, con riferimento a tutti i lavoratori occupati indipendentemente dalla data di assunzione ».

Qui vi è la eco dell'esigenza espressa largamente in seno alla Commissione che vengano superate nello sgravio degli oneri sociali le distinzioni, quanto alla decorrenza, consistenti nella diversa entità del contributo di fiscalizzazione.

L'ordine del giorno della 5ª Commissione così prosegue: « 2) gli stanziamenti previsti, anche allo scopo di garantire alle regioni la continuità dell'intervento straordinario che diventa di loro competenza ed anche nel periodo transitorio di cui all'articolo 14 ».

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, so benissimo di essere stato frammentario e forse noioso. Però ho compiuto il mio dovere di aggiornata e pronta informazione dell'Assemblea. Se il tempo non mi fosse tiranno, avrei cercato di provvedere ugualmente mediante uno scritto di completamento della mia relazione. Avendo assolto al mio dovere io ringrazio i colleghi per avermi presentemente ascoltato e attendo il dibattito che dovrà ora iniziarsi.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio il senatore Cifarelli di avere integrato con alcuni rilievi la sua relazione scritta, facilitando così la discussione generale, che dichiaro aperta. Prima di dare la parola al senatore Cuccu, sento il dovere di ricordare che per decisione della conferenza dei Presidenti dei Gruppi, che ha approvato il calendario dei lavori, saranno dedicate alla discussione generale di questi disegni di legge, alle relazioni, alla replica governativa e all'inizio dell'esame degli articoli le due sedute di oggi, la seduta pomeridiana di mercoledì, le due sedute di giovedì e quella mattutina di venerdì; l'esame degli articoli proseguirà nella seduta pomeridiana di venerdì e riprenderà nelle due sedute di martedì 13 e si concluderà non oltre la seduta pomeridiana di mercoledì 14. Di conseguenza i Presidenti, riuniti nella conferenza da me ricordata, decideranno, in base ai poteri che il Regolamento

loro conferisce, di disciplinare questa nostra discussione in modo che ciascun Gruppo, di regola, faccia parlare un oratore. I Gruppi maggiori hanno previsto eventualmente di estendere a due gli interventi in discussione generale.

Considerate quindi le previsioni del calendario, dopo aver invitato i Presidenti dei Gruppi ad accelerare l'iscrizione dei loro oratori (perchè finora sei sono gli oratori iscritti) invito gli oratori stessi a contenere i loro interventi, tenendo presente il quadro generale che ho sopra ricordato. Naturalmente la Presidenza si avvarrà dei poteri che il Regolamento conferisce per contenere le letture al limite previsto di non più di mezz'ora e per richiamare i singoli oratori a cercare di contemperare la necessità di dire tutto con la necessità di fare questo con le parole più dosate dal punto di vista della quantità. È uno sforzo che a tutti è richiesto nell'interesse del sollecito esame non solo di questa, ma anche delle due leggi previste dal nostro calendario, quella della riforma tributaria, dal 15 in poi, e quella della casa che si prevede, se possibile, di portare in Aula il giorno 23, sempre salva naturalmente la cooperazione, che è stata pienissima finora da parte della 5ª Commissione, delle Commissioni competenti all'esame in sede referente delle leggi di cui parlavamo.

È iscritto a parlare il senatore Cuccu. Ne ha facoltà.

C U C C U . Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, sul problema del Mezzogiorno almeno tre giudizi pare possano considerarsi acquisiti, divenuti ormai di senso comune.

È certo intanto che il problema non è nuovo (e non lo era neppure vent'anni fa, essendo esso già vivo non quando nasceva la Cassa, ma quando nacque lo Stato nazionale unitario) e che non è nè poco nè mal conosciuto, dopo tanta dovizia di studi sistematici e di saggi di ogni angolazione culturale e politica.

È chiaro poi che la cosiddetta questione meridionale non ha più senso nè consistenza se non come questione nazionale, e non

più solo per ragioni storiche o di principio, che pure sono sempre valide, ma perchè il sottosviluppo del Mezzogiorno è venuto a rifluire ormai in tutto il territorio nazionale. Non ci sono state nè ci sono regioni del Nord contro regioni del Sud; il concetto è persino ridicolo. Ci sono, nel Nord e nel Sud, stati e livelli di benessere e di malessere di diversa natura e dimensione, che hanno una causa comune ed un comune supporto economico e politico. E giunge ora quanto mai strano e stonato — ma si fa strada — un certo significato europeo del problema del nostro Mezzogiorno come di una « macro-regione » che sarebbe « la più sottosviluppata d'Europa » e che abbisognerebbe dunque, secondo alcuni, di interventi straordinari anche a livello comunitario, sui quali ancora una volta lucrare in dimensioni ancora più vaste.

Ed è divenuto chiaro per tutti, infine, che l'errore storico della politica meridionalista del nostro Paese, della borghesia progressista di settant'anni or sono come di quella riformista dell'ultimo quarto di secolo, è stato ed è nella settorializzazione del Mezzogiorno, nella straordinarietà localizzata degli interventi, in tutte le « politiche di intervento » dello Stato italiano nel Sud. Una localizzazione di rigore razzistico se è scesa a livello di provincia (le province di Latina e di Frosinone, per il Lazio) o di circondario (la Valle del Tronto, per le Marche): al punto che si è parlato persino di « ghetto del Sud » in riferimento a questa minuziosa politica di territorio, non certo casuale nè ingenua, ma prevedibile anzi nella sua costitutiva improduttività.

Orbene, con il disegno di legge n. 1525 siamo in presenza di una ulteriore novità di tipo interventistico che, stando al senso comune, si era in diritto o in dovere di considerare fra le cose improbabili in un momento così delicato e serio della vita politica nazionale. Il Governo infatti ha presentato questo suo disegno di legge non come un provvedimento interlocutorio, di emergenza, ma programmatico, ed in sè organico, destinato a confermare le scelte del passato, non solo, ma ad integrarle addirittura in una sorta di strumento legislativo che vien chiamato « te-

sto unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno»: una definizione che fa uno strano effetto nella terminologia della legislazione italiana degli ultimi 25 anni, così povera di testi unici di propria fattura, e che riemerge dal fondo sconfinato di analogie normative molto arcaiche e rugginose ancora viventi, anche se per lo più congegnate in un periodo preciso della storia d'Italia, durante il quale si unificava tutto e tutto si centralizzava in nome dell'efficientismo e della celerità nei modi e nei tempi di svolgimento della pubblica amministrazione, il che significava solo onnipotenza della burocrazia, colonna portante del fascismo. Cosicché questo nuovissimo testo unico, coerentemente intitolato alla Cassa per il Mezzogiorno (che abbrevia appunto, come si sa, i tempi e i modi dei propri interventi rispetto alla normale burocrazia degli altri enti di pubblica amministrazione — configurandosi come « agenzia di programmazione e finanziamento », su modelli d'oltr'alpe e d'oltre oceano —), farà buona compagnia a tanti altri ingombranti e polverosi testi unici della burocrazia del passato che resiste nel presente.

E si presenta, come quelli, modificato ed integrato: *alter et idem*, come il sole di Orazio, che è come dire diverso e inalterato, una presa in giro, insomma, se si tratta di una legge.

E appunto dietro questa novità terminologica di testo unico si nasconde il rifiuto della terza di quelle che abbiamo definito come verità di senso comune. Mai si era visto infatti nella legislazione italiana un testo unico legislativo di territorio. Se, come lo stesso Governo riconosce nella relazione introduttiva, il significato dei vantaggi dell'intervento straordinario, dall'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, e precisamente nel periodo 1951-69, si è « obiettivamente indebolito » per via del « permanente squilibrio del reddito (sia globale che *pro capite*) fra il Sud e il Centro-Nord d'Italia », è lecito chiedersi perchè si voglia insistere in questo errore dell'intervento straordinario.

E se riconoscere che l'obiettivo indebolimento di questa politica d'intervento, applicata per venti anni, ed anche con periodiche verifiche e modificazioni, non serve al Gover-

no per indurlo a trovare altra formula più propria sul piano concettuale e più produttiva sul piano operativo, quale senso si deve dare ai propositi, dichiarati nella stessa relazione al disegno di legge, di inquadrare l'azione pubblica nel Mezzogiorno « nel più vasto contesto della programmazione economica nazionale », di ristrutturare « in chiave regionalistica l'azione pubblica nel Mezzogiorno », di « favorire l'occupazione *in loco* della mano d'opera meridionale »?

Si tratta infatti di cose già dette, di impegni già proclamati in precedenti leggi di modifica della stessa legge istitutiva della Cassa. Si tratta, come diceva Maiakowski di alcune delle poesie che venivano declamate sulla tomba di Esenin, di « versi conficcati come pali » sulla tomba del poeta, « tolti da altri funerali, senza neppure essere rifatti ». Questi tre concetti, per esempio, sono già espressi nella nota aggiuntiva del 1962, in particolare, e nella legge n. 717 del 1965.

Cosa pensare, allora, di queste ripetizioni o di queste analogie normative attorno ad una concezione meridionalistica di territorio sconfessata dalla storia del nostro Paese e riconosciuta come improduttiva dallo stesso Governo nell'atto stesso di riproporla al Parlamento e al Paese?

Questo « testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » farà dunque compagnia a molti altri testi unici fascisti; e farà compagnia anche ad altri testi unici prefascisti cui si tiene abbarbicata la nostra classe dirigente e, su di essa, la nostra alta gerarchia burocratica, di cui De Gasperi poteva liberarsi — e doveva, per salvare il Paese — e non si liberò, per battere i comunisti e i socialisti, e che pesa come una cupola di bronzo sulle stesse capacità decisionali del Parlamento.

E dove porterà questa fedeltà alla formula del testo unico « modificato e integrato », se non nell'infinito mare delle *multae leges nullaee leges* in cui naviga imperturbato il nostro Stato? Il quale si proclama « di diritto », riferendosi appunto a questa cinta protettiva di leggi secolari, qua e là restaurate (ma non troppo), e consente però ai giovani istituti, come la Cassa per il Mezzogiorno, di so-

vrapporsi a non poche di esse nonchè agli organi preposti alla loro applicazione.

In materia di acque pubbliche, ad esempio, si sa che la Cassa vende l'acqua potabile (cosa che prima non avveniva mai) anche ai comuni che hanno tutti i requisiti di legge per esserne proprietari. E in tema di appalti di opere pubbliche, la Cassa decide vistose concessioni ad enti di propria estrazione o ad essa collegati (ad esempio i consorzi e i nuclei di industrializzazione), sottraendoli di fatto alla competenza degli organi propri dello Stato, e retribuendo gli appalti relativi con una tariffa dieci o venti volte superiore a quella stabilita per gli organi dello Stato, naturali destinatari degli appalti stessi, in quanto specializzati nell'esecuzione di quelle opere e nel giudizio su quei disciplinari esecutivi.

Il che ha creato nel Mezzogiorno non poca confusione all'interno dell'amministrazione della cosa pubblica e specialmente quella inclinazione alle soluzioni « romane », clientelari ed estemporanee, che andava in senso contrario alle esigenze reali e che ha dato luogo a conseguenze di non lieve peso per tutto il Paese.

Ad esempio, il grosso problema, tutto meridionale in apparenza, delle opere pubbliche non finite, che sono centinaia e centinaia (di bonifica idrologica e forestale, di infrastrutture irrigue, commerciali e turistiche, di viabilità, di edilizia scolastica, ospedaliera, civile e così via) è un problema che ha nell'autorità sovrastante della Cassa e nelle sue decisioni estemporanee, definite anche sociali da qualche Ministro, le sue cause di facile individuazione. Questa sovrapposizione aziendale della Cassa, dei suoi metodi di agenzia privatistica su un tessuto burocratico che andava certamente snellito ma che non poteva essere disatteso per semplice atto di autorità, ha creato ritardi assai costosi e disarmanti a carico dell'attuazione degli stessi interventi straordinari, ed anche della stessa Cassa, o dei programmi di rinascita delle regioni autonome, dove il numero dei passaggi delle pratiche, quando c'è stata di mezzo la Cassa, si è per lo meno raddoppiato, se non triplicato.

Non è senza ragione, dunque, se nella riu-

nione dei presidenti delle regioni meridionali, tenutasi a Bari il 22 aprile 1971, è stato affermato che « l'attuazione degli interventi dovrebbe essere demandata esclusivamente alla regione che dovrebbe avvalersi, per la esecuzione, degli uffici statali, degli enti locali e degli altri enti ed organi a fini speciali e che in ogni caso va soppressa ogni compresenza della Cassa in sede di esecuzione, in quanto inutile duplicazione di provvedimenti ». E quanto alla Regione sarda, si aggiunge che « non sono proponibili neppure le remore che giustificano l'affidamento alla Cassa dell'attuazione delle grandi infrastrutture nel meridione peninsulare ».

Ha bisogno di spiegazione politica, inoltre, anche il fatto che questo disegno di legge, con la sua solenne denominazione di « testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno », non smentisce i testi simili del passato fascista e prefascista quanto alla inevitabile contraddittorietà del termine « unico » rispetto alla polverosa molteplicità dei provvedimenti via via correttivi che la legge di partenza si carica dietro lungo il suo cammino nel tempo. Anche questo testo unico, nato con scadenza dichiarata, decennale, con finanziamento dichiarato (1.000 miliardi, 100 all'anno) ha subito modificazioni ed alterazioni ed ha perso l'orientamento nelle dimensioni finanziarie. Dopo 20 anni siamo a 7.500 miliardi di spesa (375 miliardi all'anno), salvo i debiti da pagare! La legge 10 agosto 1950, istitutiva della Cassa, ha generato la legge 29 luglio 1957, n. 634; poi è venuta fuori la nota aggiuntiva del maggio 1962, del professor Saraceno, innestata nel suo programma di sviluppo nazionale; poi è improvvisamente esplosa la legge 26 giugno 1965, n. 717, detta di « coordinamento degli interventi a favore del Mezzogiorno » per il periodo 1965-69, la cui scadenza è stata prorogata con altra leggina al 31 dicembre 1970 e poi ancora, con altra legge-ponte al 31 dicembre 1971, per finire ora, e per ora, in questa nuova legge, ancora senza data, che modifica, integra ed accresce la molteplice unicità dei testi precedenti. Questa vicenda dei testi unici dunque, di questo come degli altri, ha una sua logica sempre uguale e abbastanza scoperta:

quella cioè di conservare nel mutamento, di modificare senza cambiare nulla e di integrare senza nulla aggiungere o sostituire, di riformare, in definitiva, ma stabilizzando i rapporti di potere nella società e i privilegi di scelta negli indirizzi del mondo produttivo.

In questa cronologia dei tempi di attività della Cassa, sulla quale si esercitano ora critiche ed apologie di ogni genere, noi non riconosciamo naturalmente le tappe di una esperienza coraggiosa e travagliata verso sbocchi moderni ed avanzati, come da qualcuno è stato detto.

Il primo tempo, si dice, mirò alle infrastrutture e allo sviluppo agricolo sulla base di due criteri operativi di fondo: l'aggiuntività della spesa rispetto a quella dell'amministrazione ordinaria e la pianificazione a lunga scadenza, decennale, articolata in programmi unitari ed annuali degli interventi nei vari settori.

La verità è che non ci fu pianificazione valida, nè ci fu aggiuntività con i finanziamenti a mezzo Cassa, nè si ebbe varietà dei settori d'intervento. L'impegno massimo della Cassa fu concentrato soprattutto in agricoltura, con risultati avvilenti che portarono appunto al mutamento di rotta della legge n. 634 del 1957. L'ammontare di spesa per le opere appaltate dalla Cassa nel Centro-Sud, comprese Toscana, Lazio e Marche, al 31 dicembre 1956 fu di 426 miliardi. Tralascio le suddivisioni. E nel settennio 1951-58 gli investimenti della Cassa salivano a 592 miliardi nel Sud, mentre i prestiti e i mutui sul fondo di rotazione del piano decennale per l'agricoltura si portavano rispettivamente a 176 miliardi per il Centro-Nord e

a 28 miliardi per l'Italia meridionale ed insulare.

La percentuale più rilevante di investimenti della Cassa fu certo assorbita dalla riforma agraria e dagli enti di riforma. Al 31 dicembre 1958 — compresi gli enti del Delta padano, della Maremma e del Fucino — 229 miliardi furono destinati all'esproprio di 758 mila ettari, di cui 610 mila assegnati, ed alle opere di trasformazione che vi erano connesse. I risultati furono anch'essi mortificanti. Il valore della produzione lorda vendibile nei comprensori della riforma agraria fu di 236.600 lire per ettaro nel Delta padano e di 305.800 lire nel Fucino, ma fu di 66.300 in Puglia, Lucania e Molise e di 19.600 lire in Sardegna, per una media generale di 94.600 lire, contro una media nazionale che già allora superava le 500.000 lire per ettaro. E risultavano anche altri dati eloquenti, nella loro materiale consistenza, relativi al meccanismo creditizio: l'indebitamento agricolo di lungo termine, per opere di miglioria, fu di 37 miliardi nel Centro-Nord e di 8 miliardi e mezzo nel Sud, mentre l'indebitamento per spese di esercizio fu rispettivamente di 100 e di 64 miliardi!

Il secondo tempo parte con l'entrata in vigore della legge 29 luglio 1957, n. 634. Si introduce un nuovo più largo sistema di incentivazione in favore dell'iniziativa privata. E la Cassa adotta nuovi strumenti e metodi — probabilmente quelli che abbiamo definito come propri dell'«agenzia» — per l'attuazione degli interventi infrastrutturali e dell'iniziativa pubblica e può sollecitare anche interventi di favore del sistema bancario per sostenere le iniziative industriali del Mezzogiorno.

## Presidenza del Vice Presidente SPATARO

(Segue C U C C U). Il piano decennale viene trasformato in piano quindicennale che non limita gli interventi all'agricoltura, ai trasporti e alle comunicazioni, agli acquedotti e alle fognature e al turismo, ma li estende anche a favore dell'industria, dello

artigianato, della pesca, dell'edilizia scolastica, dell'istruzione professionale e delle istituzioni di carattere sociale. La Cassa diviene dunque sul piano operativo un superministero del Mezzogiorno e sul piano decisionale una specie di giunta ristretta di go-

verno per il Mezzogiorno: tale è divenuta l'ampiezza dei suoi poteri e la sua libertà dai condizionamenti della normale pratica amministrativa.

Tuttavia quando, nel febbraio 1961, ci fu alla Camera quella famosa discussione nella quale vennero affrontati tutti gli aspetti dell'attività di governo e degli investimenti nel Mezzogiorno, allora vennero fuori tutte le magagne che in quel decennio si erano annidate dentro le pieghe dei propositi e delle leggi.

La storia di questo fallimento risultò enormemente chiara. La massa degli investimenti (844 miliardi) non ingannava più nessuno e preoccupava un po' tutti: anche perchè di essa 320 miliardi appartenevano al fondo nazionale di rotazione. Il fatto più chiaramente evidenziato fu che gli indirizzi di spesa erano stati arbitrari, decisi centralmente con procedure di agenzia estremamente sommarie ed attuati localmente dietro direttive condizionanti, filtrate attraverso una doppia burocrazia (Cassa-Ministero) ed anche tripla (Cassa-Ministero-regione). Così furono portate avanti bonifiche parziali e disorganiche; furono costruiti invasi e dighe di ritenuta di dimensioni faraoniche, senza riguardo alcuno alla soluzione preventiva dei problemi fondiari a valle, della destinazione di quelle acque e della loro utilizzazione, che resta tuttora uno dei problemi paradossalmente più gravi ed ancora insoluti del Mezzogiorno.

Erano stati erogati senza risparmio contributi al capitale, nel tentativo scoperto di creare o di consolidare nel Meridione e nelle isole l'azienda agraria capitalista, che non c'era per ragioni storiche, e ci fu solo per assorbire i contributi a fondo perduto (e mai fondo fu più fondo e perduto!). Gli enti di riforma, infine, avevano rispettato le previsioni di esproprio ed avevano anche assegnato le terre espropriate in lotti di superficie variabile tra i tre e i sei ettari, ma li avevano lasciati senza opere di bonifica e di trasformazione. La produzione lorda vendibile dei loro comprensori restò enormemente inferiore a quella media nazionale non riformata, giungendo nel 1962 a 50.000 lire per ettaro in Sardegna contro le quasi

658.000 del territorio nazionale e con un carico di costi che costrinse alla fuga gli assegnatari di quei fondi, non solo dalla Sardegna.

La storia di quella duplice esperienza meridionalistica, dal 1950 al 1961, fu dunque determinante nel doppio effetto dell'ulteriore disgregazione economica e della disgregazione della società. L'esodo rurale tra il 1951 e il 1957 aveva coinvolto un milione e 200.000 unità con un flusso medio annuo di 170.000 unità; ma nel biennio 1958-60 esso era salito a 200.000 unità per anno, e nel solo 1961 esso toccò il vertice di 318.000 unità. La stessa disoccupazione agricola aumentava nel Mezzogiorno, nonostante l'esodo, e regrediva invece nell'Italia settentrionale: segno evidente di un diverso modo di concepire e di attuare lo sviluppo nelle due zone del Paese, di utilizzare cioè le rispettive risorse fisiche ed umane.

Ma il dato forse più significativo di quel decennio — e qui si può essere d'accordo con l'ufficio studi della Confindustria, anche se per opposte valutazioni — fu che i fondi destinati all'agricoltura, anche se quasi raddoppiati in valori assoluti nel piano quindicennale rispetto al primo piano decennale, in termini relativi si rivelarono ridotti dal 57 per cento a circa il 56 per cento: chiaro segno di un'inversione di tendenza e dell'introduzione di un'altra politica di intervento diversa da quella solennemente dichiarata nel momento istitutivo della Cassa e determinata dal fallimento di essa nelle sue due edizioni del 1950 e del 1957.

Era ormai generale la convinzione — e si volle così giustificare quella svolta — che la creazione di infrastrutture ed il solo sviluppo dell'agricoltura non erano sufficienti a determinare la riduzione del divario tra il Nord ed il Sud d'Italia. Ma il problema ormai si era ancora spostato: non era più nel divario tra Nord e Sud, ma nel sottosviluppo crescente del Sud il vero problema. In questa centralità del problema non ci si è mai voluti calare.

Cominciava così il terzo tempo: gli indirizzi parevano almeno determinati a trarre profitto dall'esperienza settoriale negativa; si favoriva nel contempo l'installazione di

complessi di grandi dimensioni, in particolare nel settore siderurgico e chimico di base. Si studiava una più razionale ripartizione ubicazionale delle industrie meridionali e si davano mezzi finanziari ed organizzativi e prospettive di valorizzazione delle risorse turistiche.

Si trattò di intenzioni, purtroppo; e di sfortuna, si aggiunge dalla parte criticodifensivistica. In questo periodo, che fu ancora recessivo rispetto ai precedenti, il flusso migratorio di forze lavoro meridionale verso il Nord e verso l'estero si attestò fin dal 1963 sulle 300.000 unità per anno per stabilizzarsi poi sulle 200.000 unità dal 1968 in poi: 2 milioni di unità circa in soli 6-7 anni. La sfortuna era nella congiuntura, che proprio in quegli anni preparava l'esplosione drammatica del 1964!

Il fatto fu, invece, che la stessa congiuntura ebbe inizio in concreto con le prime passività della bilancia dei pagamenti, dovute all'importazione massiccia di carne, che il Mezzogiorno non produceva più perchè non c'era più gente per produrre quel prezioso alimento. Era insomma il serpente che si mordeva la coda. Fu così che nacque precipitosamente il quarto tempo con la legge 26 giugno 1965, n. 717, che si intitola: « Disciplina per lo sviluppo del Mezzogiorno » e si autodefinisce come il « primo piano quinquennale di coordinamento degli interventi a favore del Mezzogiorno per il periodo 1965-69 ». Di definizioni solenni, come si vede, la storia delle leggi per il Mezzogiorno non fa certo risparmio...

Ma dopo la consumazione di questo quarto tempo e nel vuoto della sua scadenza naturale, che è stata prorogata, approdiamo ora a questo disegno di legge n. 1525, che con le sue nuove ed attraenti definizioni verbali consacra un nuovo colossale fallimento, ci obbliga a considerare tutto, fatti e parole, stavolta, con maggiore severità che non nel passato.

Le innovazioni della legge n. 717 rispetto alle precedenti erano anch'esse non prive di sforzi persuasivi di una certa densità razionale. In particolare, fornivano materia di interesse l'inquadramento della politica meridionalistica in un più generale disegno di

programmazione regionale, articolata per piani pluriennali da sottoporre a verifiche con una certa periodicità, ed ancora la solenne accentuazione del carattere aggiuntivo dell'azione della Cassa nei territori e nei settori del Mezzogiorno ritenuti più idonei a recepire tutta la carica promozionale degli incentivi ed a trasformarli in fatti economici veri, autonomi ed autopropulsivi, oltre che moltiplicativi di effetti collaterali spontanei, naturalmente positivi.

E proprio in questi due sforzi persuasivi erano le tare del sistema. Con la scadenza di questo « primo piano di coordinamento » (che tra parentesi crediamo sia l'ultimo, giacchè i piani per il Mezzogiorno portano in sé il guaio germinale di essere sempre primi, cambiano solo gli aggettivi di qualificazione: primo piano organico del 1950, primo piano quinquennale del 1957, primo piano quindicennale del 1962, primo piano di coordinamento del 1965; la loro caratteristica è che falliscono sempre tutti, il che pone il dubbio che l'architetto non abbia neppure disegnato e previsto il secondo piano e quelli successivi...), con la scadenza di questo piano — dicevo — si è visto chiaro, da una parte, che la programmazione economica regionale meridionalista non si inquadra in quella nazionale e non trova neppure da sé un proprio quadro avulso da quello nazionale e, dall'altra parte, che la concentrazione degli interventi della Cassa in territori e settori ben definiti ci ha riscaraventati nell'illogicità tragica dei poli di sviluppo del 1957 e del 1962, che erano rose e fiori rispetto alle cattedrali siderurgiche e petrolchimiche di base dell'ultimo quinquennio.

Il giudizio globale, dunque, anche ad accettare il parametro territoriale del Mezzogiorno come è richiesto, non è soddisfacente per nessuno. Basta sentire quello che hanno detto i presidenti delle regioni centro-meridionali e direi di tutta l'Italia davanti alla 5ª Commissione del Senato nel corso della sua indagine conoscitiva nei mesi di aprile e maggio del 1971, per renderci conto che è tutta l'Italia in posizione di accusa.

Non sono soltanto i presidenti delle regioni del Mezzogiorno e depresse del Centro-Nord a lamentarsi: si lamentano tutti i pre-

sidenti, con varie cautele, di quella politica territoriale. Quelli meridionali, della Sardegna e della Sicilia in testa, democristiani entrambi, esprimono la denuncia di vere e proprie « deviazioni dai fini istituzionali » da parte dei precedenti esperimenti. La sola « inesatta osservanza delle norme » — si noti la delicatezza del termine — che fissavano le percentuali minime degli investimenti pubblici a favore delle regioni meridionali, secondo l'onorevole Fasino, presidente regionale democristiano della Sicilia, ha comportato un minor volume di investimenti pari a 2.500 miliardi per tutte le regioni meridionali globalmente considerate.

Il consiglio regionale sardo, nel suo ordine del giorno unitario del 4 giugno 1971, dopo aver ricordato un altro solenne ordine del giorno-voto, anch'esso unitario, del 6 maggio 1966, nettamente contestativo rispetto alla politica meridionalista del Governo nazionale, esprime un parere molto chiaro sulle cause del fallimento di cui oggi iniziamo la malinconica celebrazione.

Premette che la crisi economica e sociale della Sardegna è dovuta a certe cause; ed io vi leggo adesso una parte sola dell'ordine del giorno del consiglio regionale sardo votato all'unanimità nella seduta del 4 giugno 1971:

« Il Consiglio regionale sardo

premette che la crisi economica e sociale della Sardegna e dell'intero Mezzogiorno, quale emerge dai dati sull'occupazione, sull'emigrazione, sulle forze di lavoro, sulla produzione agricola ed industriale, sul reddito, sugli assetti civili, è andata progressivamente aggravandosi;

constata che nonostante l'intervento straordinario ventennale della Cassa per il Mezzogiorno e gli altri interventi ordinari e straordinari attuati dal Governo, il divario dei livelli di vita, di lavoro e di civiltà delle popolazioni meridionali rispetto a quelli del resto del Paese e particolarmente del Nord si è ancora accentuato, acuendo pericolosamente il carattere dualistico economico e sociale del Paese;

ritiene infine che le cause di fondo del fallimento della politica verso il Mezzogiorno portata 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 ed 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 ».

Il presidente della giunta regionale delle Marche professor Serrini ha dichiarato che i rappresentanti delle regioni, non solo di quelle meridionali ma anche del Centro e del Nord Italia, in un convegno hanno espresso dei pareri che mi sembrano abbastanza chiari sulla passata attività della Cassa per il Mezzogiorno, anche se non hanno subito l'esperienza diretta della attività della Cassa. Così, ad esempio, il presidente Bassetti mette in rilievo che il sottosviluppo del Mezzogiorno sta invadendo piano piano il triangolo industriale; altrettanto dice il presidente della regione del Piemonte; il presidente della Liguria aggiunge poi che i grandi centri industriali del Nord stanno diventando dei centri di richiamo del sottosviluppo a causa delle sovrastrutture innaturali che si creano attorno alle città e vicino ai centri industriali, direi a bocca di fabbrica. Ebbene, quando si dice tutto questo si afferma in pratica che la politica del territorio è fallita e che anzi se un problema di territorio c'è, questo ora è di carattere nazionale.

A tale proposito mi basterebbe citare due fonti. L'una è rappresentata da un articolo del professor Tagliacarne pubblicato su

« 24 Ore », dedicato agli « squilibri regionali ». In esso si afferma che senza dubbio questi squilibri esistono e senza dubbio si può parlare addirittura di due Italie, ma che non bisogna esagerare « ricorrendo ad assurdi ed ingiusti disincentivi nel Nord con la capziosa motivazione della fantomatica congestione ». In pratica si chiede di fare, sì, un'altra legge per il Mezzogiorno, ma di non escludere dai suoi benefici le industrie del Nord, perchè qualunque forma di incentivi in tutta la storia d'Italia è stata sempre destinata, ed è sempre arrivata a destinazione, per le industrie del Nord.

L'altra fonte è quella del « Corriere della Sera » di qualche giorno fa, in cui un altro autore, meno famoso del professor Tagliacarne, dà una notizia allarmante. Egli fa la « radiografia dei comuni depressi » del sudmilanese, che sono ben 41 contro 19 soltanto, che hanno un reddito appena sufficiente, non d'alta evoluzione. Vi si dichiara, cioè, che c'è depressione nel mezzo della Lombardia, così come c'è nelle regioni del Meridione; ed è un tipo di depressione che si risolve praticamente in mancanza di case per i lavoratori ed in sottoccupazione, che si risolve nel problema spaventoso dei pendolari. Un sindaco dice: « Ho troppi pendolari, il mio comune è sempre mezzo disabitato: nei giorni feriali perchè metà della gente è lontana a lavorare, nei giorni di festa, perchè anche l'altra metà prende la macchina e se ne va in giro; in paese spendono poco e languono le attività dalle quali l'amministrazione municipale potrebbe trarre vantaggi tributari. D'altra parte dall'imposta di famiglia più di una certa cifra non si può cavare e intanto il comune ha bisogno di molte cose: scuole, un po' di edilizia popolare, fognature, eccetera ». Mi sembra di leggere le lamentele di un sindaco della Sardegna, della Calabria. E ci sono ancora altri problemi, problemi che denunciano la mancanza di altre infrastrutture le quali sono le solite, che mancano nei paesi del Meridione.

Insomma la verità è che tutta l'Italia si è meridionalizzata e che è questo il problema da affrontare: di un'Italia che deve essere tutta riveduta e corretta da cima a fondo. A poco valgono dunque se non in

questo senso i dati quantitativi dello scaldamento, della degradazione della struttura economica ed umana del Meridione; se non nel senso di un male che riguarda tutta la nazione, e che si può guarire solo affondando il bisturi sul corpo anche vivo e sano dell'intero Paese per poter giungere appunto alle parti malate che, guarendo, ridaranno esse sole la salute che vuole e cui anela l'intero corpo nazionale. Non si tratta, quindi, di dati quantitativi di sottosviluppo limitati al Mezzogiorno, e non si tratta di costruire su questi dati pillole di cura locale. Se accettassimo questo ragionamento qualitativo cadremmo nella rete del professor Tagliacarne oppure in altre considerazioni che vengono fatte sulle riviste della Confindustria; oppure cadremmo nella rete di altri scrittori molto illuminati e molto preparati, qual è certamente il professor Saraceno, il quale è portato sì a criticare tutto, ma è portato anche a tutto giustificare. Esaminiamo questi dati e leggiamo pure queste considerazioni, nella loro integrità.

In uno studio del professore Guglielmo Tagliacarne pubblicato sul numero 18 delle informazioni Svimez, viene rilevato come nel periodo che va dal 1951 al 1969 l'Italia abbia compiuto un forte balzo in avanti, di gran lunga superiore a quello realizzato nei precedenti periodi della sua storia e sottolinea che anche nel Sud il miglioramento è stato sensibile. Il reddito prodotto al costo dei fattori a prezzi costanti del 1963 dall'Italia meridionale ed insulare è passato da 3.014 miliardi nel 1951 a 7.470 miliardi nel 1969. Ma, aggiunge il Tagliacarne, ci sono due ma: 1) il progresso del Sud è notevolmente inferiore a quello sperato, promesso, programmato; 2) il saggio di sviluppo del Sud è stato inferiore a quello del Centro-Nord. Nel 1951 il reddito prodotto dal Meridione rappresentava il 24,5 per cento del reddito complessivo del settore privato italiano; nel 1969 tale percentuale è scesa al 22,5.

Il raffronto dei dati relativi al reddito prodotto in Italia nei trienni 1951-53 e 1967-1969 porta ancora il Tagliacarne a concludere che:

il Mezzogiorno è ancora un'area agricola; l'industrializzazione procede lentamente;

infatti il reddito del settore agricoltura rappresenta ancora il 25,3 per cento del reddito del Meridione contro l'11,1 per cento dell'intera Italia; il reddito del settore industriale rappresenta il 32,8 per cento del reddito totale del Meridione contro il 48,7 per cento dell'Italia centro-settentrionale ed il 45,1 per cento della intera nazione;

il reddito medio *pro-capite* del Mezzogiorno è di poco superiore alla metà di quello del resto d'Italia; nel triennio 1967-69 il reddito medio *pro-capite* dell'Italia meridionale è stato di lire 370.500, contro le lire 703.900 del resto d'Italia; esso pertanto è stato pari al 52,6 per cento rispetto a quello del Centro-Nord. Nel triennio 1951-53 il reddito medio *pro-capite* del Meridione è stato di lire 178.200 contro le 326.200 del Centro-Nord; in percentuale il reddito del Meridione è stato pari al 54,6 rispetto a quello del Centro-Nord. Ancora quindi un indice di regresso anzichè di progresso;

il Mezzogiorno è progredito, ma troppo poco; meno di quanto è progredito il resto d'Italia; l'indice di progresso, raffrontando i due trienni, è per il Meridione di 126,1, mentre per il Centro-Nord è di 148,9, la media italiana è di 143,3;

anche il reddito prodotto per persona occupata (produttiva) è nel Sud inferiore a quello del Centro-Nord; minore di circa un terzo; nel triennio 1951-53 abbiamo lire 517.000 contro lire 779.000; nel triennio 1967-69 lire 1.318.000 dell'occupato meridionale contro lire 2.006.000 dell'occupato del resto d'Italia;

non solo: ma il distacco della produttività del Sud rispetto al resto d'Italia si è aggravato: ciò si riscontra in tutti i settori, agricolo, industriale, terziario; gli indici di variazione dei due trienni danno infatti per il Meridione le cifre di + 183,1 + 122,5 e + 81,4 rispettivamente per i settori agricolo, industriale, terziario; mentre per il Centro-Nord danno le cifre +218,6, +147,2 e +83,2 rispettivamente per i tre settori di attività.

Il Tagliacarne conclude osservando che i risultati non sono certamente rosei e che la delusione deriva dalla differenza tra quan-

to si attendeva e desiderava e quello che si è realizzato, e, altresì, dal fatto che non si è conseguito quel riavvicinamento tra Nord e Sud del quale si è fatto tanto sfoggio nei proponenti ufficiali. Ed accennando alla ripartizione tra le regioni del Meridione dei progressi conseguiti, esprime il timore che, oltre alle « due Italie » si creino « due Mezzogiorni »; uno abbastanza prospero ed in rapido sviluppo, l'altro arretrato e stagnante.

Pasquale Saraceno, nella sua relazione alla giornata del Mezzogiorno di Bari tenuta il 12 settembre 1970, dopo avere rilevato che nel ventennio seguito all'inizio dell'intervento straordinario, il reddito *pro-capite* del Mezzogiorno è aumentato al saggio medio annuo del 5 per cento, soggiunge che è aumentato anche nello stesso periodo il divario del reddito globale e *pro capite* tra Nord e Sud.

Quali le cause? egli si chiede. E risponde:

a) la mancanza — citiamo sempre il Saraceno — nella politica meridionalistica della componente di carattere nazionale;

b) il deficitario coordinamento, a livello non solo esecutivo ma anche di scelte politiche, fra gli interventi nel Meridione da parte delle Amministrazioni ordinarie e di quelle straordinarie sia per quel che concerne l'applicazione di alcuni incentivi diretti volti a favorire il sorgere di nuove iniziative industriali — quale, ad esempio, l'obbligo della riserva delle forniture — sia per quanto attiene all'azione infrastrutturale, in ordine alla quale l'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno si è spesso rivelato completamente sostitutivo di quello ordinario.

Dal 1951 al 1968 gli investimenti in opere pubbliche realizzate dalla Amministrazione ordinaria e dalla Cassa per il Mezzogiorno rappresentavano soltanto il 41,5 per cento degli investimenti di opere pubbliche effettuati nell'intero territorio nazionale nello stesso periodo: percentuale appena superiore a quella che — in base a disposizioni di legge da tempo in vigore — avrebbe dovuto essere la quota (40 per cento) da riservare ai territori meridionali della somma globalmen-

te stanziata nel bilancio dello Stato per le spese ordinarie di investimento. Ha avuto così ancora una volta ragione la tesi di chi sostiene che la concentrazione in determinate aree della produzione fatalmente trascina la spesa pubblica;

c) l'inadeguatezza della politica di sviluppo industriale della Cassa del Mezzogiorno attraverso la creazione delle aree e dei nuclei di industrializzazione e la tendenza delle iniziative meridionali non solo a spostarsi verso classi di investimento di maggiori dimensioni, ma anche a concentrarsi nelle zone meridionali a più alta intensità di sviluppo e nei settori *capital intensive*;

d) la politica di concentrazione seguita dalle grandi imprese industriali nazionali;

e) la situazione di crisi dei settori di attività tradizionale dell'economia del Mezzogiorno.

La mancata soluzione dei problemi della terra, l'impreparazione dell'agricoltura meridionale alla nuova disciplina venutasi a creare con l'entrata in vigore dei vari regolamenti della Comunità economica europea, lo spostamento del reddito agrario dalle campagne nelle città verso la rendita edilizia (ugualmente parassitaria) hanno pesato sul Sud in senso negativo, portando fino alle estreme conseguenze un processo di disgregazione sociale ed economica che nei investimenti massicci delle aziende pubbliche nei sovvenzioni e gli interventi straordinari della Cassa per il Mezzogiorno sono valsi a bilanciare. Il risultato impressionante è che oltre due milioni e mezzo di lavoratori meridionali hanno lasciato le loro case per trovare altrove un minimo di certezza di vivere.

Di fronte ad una situazione di questo genere, abbiamo tutta l'Italia praticamente coinvolta nel disastro, abbiamo tutta la situazione del Paese che è in questa crisi spaventosa. Ed il Governo viene a noi con questa legge che vuole continuare i vecchi metodi che a tutti hanno puramente e semplicemente dato l'impressione del fallimento, che nessuno contesta, anzi che gli stessi rappresentanti delle forze governative tranquillamente ammettono.

La via che vuole seguire il Governo è una via che non regge più; non reggono più al vaglio dell'esperienza e della critica gli strumenti di intervento straordinario che si sovrappongono agli strumenti normali, che si presentano con l'apparenza della aggiuntività e che in realtà sono sostitutivi di quelli ordinari. Non reggono più i progetti speciali d'interventi organici. Prima li si chiamava piani organici di trasformazione aziendale, poi li si è chiamati piani zionali, senza che mai siano approdati a nulla o abbiano significato qualcosa. Si parla di piani zionali dalla legge 215 del 1933 e non si va avanti di un metro, in cinquant'anni, su questa via. Cioè, non vi è progresso ormai in nessun settore senza la presenza delle persone che debbono partecipare alla progettazione e all'attuazione di questi piani. È inutile fare o proporre piani da dietro un tavolo, qui a Roma. I piani li fa chi li sente necessari e deve poi attuarli. Ed i piani nostri sono falliti sempre appunto perchè non c'è mai stata la partecipazione dei maggiori interessati, che sono le imprese dirette, non già le fantomatiche imprese capitalistiche.

Così come non regge nemmeno la Cassa per il Mezzogiorno, questo istituto speciale di credito che chiede garanzie speciali di estrazione politica o economiche reali mentre invece ogni provvedimento di risanamento dovrebbe fluire attraverso le garanzie normali che l'impresa può dare, e che i canali normali di credito possono valutare meglio, da vicino. Queste banche speciali sono anche forme speciali per sottrarre al pubblico erario somme ingenti di denaro che dovrebbero essere diversamente utilizzate e meglio controllate.

Non hanno più ragion d'essere neppure le incentivazioni e le agevolazioni, né i contributi o le fiscalizzazioni di oneri sociali, perchè tutti sappiamo che a pagare, quando paga lo Stato, sono sempre i lavoratori. I contributi a fondo perduto hanno arricchito molta gente e le fiscalizzazioni di certi oneri sociali hanno aumentato e consolidato i profitti delle imprese, ma non hanno certo sollevato di un ette le condizioni del nostro Mezzogiorno.

Non voglio esaminare il disegno di legge nei singoli articoli, ma mi concentro su questi tre punti che vengono presentati come i più positivi: « inquadramento dell'azione pubblica nel Mezzogiorno nel più vasto contesto della programmazione economica nazionale »; « ristrutturazione in chiave regionalistica dell'azione pubblica nel Mezzogiorno »; « massiccio e determinante impegno per favorire l'occupazione *in loco* della manodopera meridionale ». Sono queste tre enunciazioni che abbiamo letto troppe volte, cui ormai non possiamo più credere. Il problema non è davvero nella quantità del sottosviluppo, così come non è nella quantità dei provvedimenti settoriali di intervento, così come non è nella continuazione di una cura fallace, molto costosa e sicuramente destinata al fallimento (dati i precedenti che conosciamo). Il problema è nell'indirizzo degli interventi economici generali, nella politica nazionale programmata verso lo sviluppo, nel collocamento che vogliamo scegliere nel contesto dell'area europea in cui ci muoviamo; il problema è di scegliere una politica nuova non per il Mezzogiorno, ma per tutto il Paese, attraverso i punti dolenti delle aree depresse, che per caso si trovano nel Mezzogiorno, ma non solo nel Mezzogiorno.

Siamo malati di un male latino, di cartesianesimo, anche in questioni economiche. Partiamo cioè dai principi generali astratti per scendere poi, deduzione su deduzione, ai particolari concreti; e così partiamo dalle grandissime imprese per arrivare alle piccole, alle quali però è difficile arrivare per questa via. A Taranto, per esempio, c'è bisogno di 300.000 posti di lavoro? Ebbene, si fa un grande centro siderurgico che occupa 10.000 persone; non si cerca invece nella Puglia o nelle regioni finitime di incentivare le risorse locali per occupare tutte le 300.000 unità prive di lavoro; non si è dato corso cioè ad un gran numero di piccole e medie imprese, magari associate tra loro, che risolverebbero il problema principale, cioè il problema dell'uomo. È l'uomo, infatti, la materia prima più importante che bisogna conservare; quando si perde la materia prima uomo, si è perso tutto nell'economia.

Non vorrei a questo riguardo polemizzare con un articolo apparso l'altro giorno sul « Corriere della sera », scritto da Libero Lenti, che porta il titolo: « Le misure anticongiunturali non bastano », riferendosi ai due discorsi del presidente del Consiglio onorevole Colombo e del ministro della programmazione onorevole Giolitti, i quali dicono che non bastano questi provvedimenti ma occorrono altre cose. Secondo Libero Lenti queste « altre cose » vogliono dire che occorre una migliore imprenditorialità, cioè una maggiore capacità di investire il danaro; e quindi praticamente occorre consigliare le imprese che hanno dato prova di capacità imprenditoriale e non si devono agevolare le imprese che questa capacità non hanno dimostrato. È il solito discorso del forte, che ha sempre ragione.

Per noi la sommatoria della ricchezza è data da due componenti: il reddito di lavoro e il reddito di impresa. In un'area depressa, come è il Meridione, il reddito di lavoro è chiaro che è sottosviluppo (è la tesi cara appunto a Libero Lenti); ma si osservi anche che il reddito di impresa se ne va altrove. Per quale motivo negli ultimi 25 anni è avvenuto questo, per quale motivo il reddito di impresa non si è trasformato in una proliferazione, sul posto, di altre iniziative che dessero poi altri redditi di lavoro? La sommatoria non si è realizzata; si sono avuti soltanto redditi di lavoro; i redditi di impresa ad un certo punto hanno cercato altre vie, anche quelle dell'estero. Perché la economia è diventata solo finanza, si è ridotta a borsa. È per questa ragione che non si ha ricchezza; ed è per questa ragione che si hanno le crisi cicliche cosiddette congiunturali che sono poi strutturali.

Occorrono delle prove? Nel 1938 in Calabria e in Basilicata gli impieghi bancari erano superiori ai depositi; oggi avviene il contrario e si verifica la più spaventosa fuga di forza lavoro che quelle regioni ricordino nella loro lunga storia. In Sardegna avviene la stessa cosa. La ricchezza prodotta in queste regioni non viene sfruttata e va a finanziare altre produzioni attraverso il sistema bancario. Invece l'Umbria e le Marche, utilizzando strutture bancarie proprie a livello regiona-

le, hanno più impieghi che depositi, anche attualmente, nell'agricoltura direi più tradizionale (la vite, l'orto, il bestiame). Una agricoltura portata a livelli produttivi elevati, fondata sull'impiego dell'uomo, senza dubbio; ma di alto e costante rendimento. In tutte le parti del mondo troverete emigrati sardi, siciliani, calabresi, molisani, pugliesi, campani, anche bergamaschi, d'accordo, però ne troverete pochissimi marchigiani, umbri e toscani. Questo perchè appunto in queste regioni hanno imparato che bisogna utilizzare la propria forza di risparmio. Il problema è qui: è nel rapporto depositi-impieghi, è nella forza di risparmio che deve essere utilizzata in direzione dello sviluppo e non nella direzione che le banche hanno deciso per conto proprio. Perchè si fa questo tipo di utilizzo in Italia? E perchè avviene che i capitali nati dal profitto vengono esportati addirittura all'estero?

Il Sud, insomma, va strutturato su piccole e medie aziende industriali che sfruttino le risorse locali, anche unificate fra loro in consorzi o in altre forme associative, ma fondate sulle risorse primarie locali.

In Sardegna c'è un'unica fonderia di minerali ferrosi, quella della società Montevecchio, che lavora settanta-centomila tonnellate circa di galena. Ebbene queste settanta-centomila tonnellate vengono acquistate dalla Grecia ad un prezzo determinato mentre in Sardegna si producono più di centomila tonnellate di galena, che però vengono esportate in Spagna e in Portogallo appunto perchè quella fonderia non acquista la galena che si produce in Sardegna. Eppure la galena sarda offre il 60 per cento in più di produttività rispetto alla galena greca. Per quale motivo si importa il minerale dalla Grecia e non si utilizza quello della Sardegna? La Sardegna — tutti lo sanno — è tutta una miniera; ma quali ricerche si sono fatte? Quali sfruttamenti si sono fatti dei minerali che si sono trovati? Questo è un problema da risolvere. Quando affermiamo che il Sud va strutturato in questa maniera, non vogliamo certo trascurare il petrolio. Questo rappresenta una ricchezza spontanea della natura, ma anche l'agricoltura è una ricchezza spontanea. Petrolio ed agricoltura hanno de-

stinazioni diverse, ma entrambi servono all'umanità. Bisogna, quindi, rendere l'agricoltura economicamente competitiva rispetto al petrolio. Dove c'è il petrolio, certo lo si sfrutti, ma dove non c'è si sfruttino le altre risorse.

Di fronte a questo antagonismo agricoltura-petrolio, qual è la risposta popolare, la risposta dell'uomo della strada, ironica, si intende? Bisognava favorire ancora una volta quelle forze economiche che si erano avvantaggiate su tutta la società italiana dall'unità in poi. Lo Stato ha detto agli industriali: « andate a piantare le industrie di qualunque tipo nel Sud, perchè tanto vi finanzia io ». Tutte le industrie del triangolo nel Nord erano sorte nella stessa maniera un secolo o mezzo secolo prima. Nel loro secolo di formazione, queste industrie sono sorte dai capitali delle banche che li avevano drenati in misura preponderante dai risparmi agricoli del Sud, in quanto quelli agricoli del Nord sono rimasti all'agricoltura, che oggi è certamente evoluta, che gode di una media di oltre 30 addetti per ogni 100 ettari, mentre nella mia Sardegna vi sono 7 addetti per ogni 100 ettari, pure essendo la Sardegna un territorio estensivamente più coltivabile dell'intera Lombardia, in quanto ha una altitudine media di 332 metri e le colline più alte sono sotto i 150 metri. La Sardegna, ad esempio, ha un milione e mezzo di ettari che tecnicamente possono essere destinati alla viticoltura; 120.000 ettari possono essere destinati alla bieticoltura e così via. Non voglio dilungarmi in queste elencazioni ma la verità è che queste risorse non sono state valorizzate, mentre il Nord ha valorizzato le proprie.

Questo processo naturale, allora, ha portato naturalmente alla Cassa per il Mezzogiorno il cui 20 per cento dei fondi del primo decennio sono stati destinati alle industrie del Nord (non bisogna dimenticarlo, perchè dei 100 miliardi annui, venti miliardi erano destinati alle industrie del Nord) e nell'ultimo decennio, dopo la calata dei petrolieri, le incentivazioni in conto capitale e in conto mutui hanno raggiunto totali annui persino del 110 per cento.

L'ENI afferma a chiare lettere che non vuole venire in Sardegna se non otterrà il 125 per cento. Mi chiederete come è possibile. È chiaro: rimanendo anche al solo caso di una delle grandi società che si è suddivisa in 53 piccole società per avere il massimo di contributi (che era il 30 per cento), questa società ha avuto il 30 per cento di contributi a fondo perduto, poi ha avuto la restante cifra come mutuo al 3 per cento. Fate la differenza tra l'8 per cento medio ed il 3 per cento per dodici anni ed arriverete al 60 per cento. Questo 60 per cento più il 30 per cento, fa il 90 per cento. Aggiungeteci inoltre l'usura naturale del denaro (perchè il denaro tecnicamente si usura per conto proprio, a parte i fenomeni di svalutazione che possono intervenire per casi eccezionali), aggiungeteci questo 2,50 per cento e moltiplicatelo ancora per dodici e formate un altro 25 per cento. Il precedente 90 per cento, quindi, più questo 25 per cento fanno il 115 per cento. Ecco la storia delle cattedrali del petrolio nella Sardegna e nella Sicilia. Questa è la storia: contributi del 115 per cento o del 110 per cento. Però l'ENI, azienda di Stato, vuole il 125 per cento; e certo lo avrà.

E poi c'è, direi, un altro tipo di usura del denaro, il tipo di usura che è rappresentato dal modo di restituzione del denaro stesso alla banca di diritto pubblico che lo ha anticipato, dai tempi di restituzione che superano di molto il 2,50 per cento di usura tecnica che dicevo prima e che superano anche i tassi di svalutazione di questi ultimi, che sono stati particolarmente sfavorevoli.

Dunque, oggi il problema del Mezzogiorno è in tutti noi e tutti noi oggi siamo dentro il problema del Mezzogiorno perchè è stata data al Mezzogiorno una struttura economica che non era la sua. Ci voleva una struttura agricola, una struttura industriale metalmeccanica, turistica, una struttura che fosse del Mezzogiorno, e non fosse di altri luoghi o persone.

Tutto questo naturalmente ha una sua storia che tutti noi conosciamo. Mi limito a citare qui il periodo di questa storia che si riferisce alla casa Savoia. Tutti sanno che

questa era carica di debiti al tempo del Risorgimento; e che si prese l'incarico di promuovere l'unità d'Italia con la speranza certo non molto nascosta di pagare appunto i debiti che aveva. E li pagò con le confische dei beni dei Borboni e della Chiesa. Fu senza dubbio l'affare più grosso che fu compiuto nel fatto storico dell'unità d'Italia, l'affare più grosso dell'unità d'Italia. Un affare del quale però godette una cerchia molto ristretta di imprenditori molto vicini alla casa Savoia, che furono i primi baroni che depreदारono il Meridione in mille forme: con l'incendio dei boschi, per esempio, per produrre la cenere da vendere alla Francia che la utilizzava per produrre la soda caustica. Questi baroni calarono nel Meridione per sfruttarlo in tutte le maniere, ma erano degli ingenui rispetto agli industriali che adottano lo stesso comportamento dei baroni di un tempo e depreदारono le risorse fisiche, umane, i risparmi e il lavoro delle popolazioni meridionali, con una tecnica assai più autorevole e raffinata.

L'uomo è portato a sfogliare il suo passato. Ebbene, il male più nefasto che abbia sofferto il Mezzogiorno è stato questo: l'aver avuto instillato nel suo sangue, nelle generazioni delle sue popolazioni, il senso del servilismo. Da questo servilismo nascono queste due conseguenze esteriori, ma non troppo: prima il Meridione si ammazzava per le guerre ingloriose dei Savoia e del Piemonte; oggi i meridionali si ammazzano per lavorare in un'industria del Nord o per avere un'industria del Nord nel loro territorio (sia essa di Moratti, sia di Rovelli, dell'IRI o dell'ENI e così via).

Questa storia di servilismo meridionale deve finire, onorevoli colleghi, signor Ministro. Deve finire questa storia di servilismo dei popoli meridionali giacchè da servilismo nasce servilismo e, così come il Meridione sta meridionalizzando oramai tutta l'Italia, potremmo finire, per questa via, per fare di tutto il nostro Paese un Paese di servi, il Paese più ricco di servi che vanti la Comunità europea. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Mancini. Ne ha facoltà.

M A N C I N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, i provvedimenti per il Mezzogiorno, che sono all'esame del Senato, devono inserirsi in un netto quadro riformatore, di modifica dell'intervento pubblico nell'economia e di partecipazione democratica alla gestione del potere.

La forte spinta all'estendersi e al consolidarsi delle autonomie locali, l'assunzione di una crescente responsabilità delle organizzazioni sindacali dei lavoratori nei confronti dei fondamentali problemi economici e sociali del Paese, il passaggio della programmazione da principi generali ad una fase di preciso impegno di orientamento e di modifica del meccanismo di investimenti, sono le premesse in grado di conferire un nuovo vigore all'azione in favore delle regioni meridionali.

Ma quest'azione deve abbandonare i vecchi schemi, le impostazioni e le procedure che, introdotti oltre un ventennio addietro, non sono adeguati a riflettere le mutate condizioni ed esigenze sia del Mezzogiorno che dell'intero quadro economico e sociale del Paese. Nel momento in cui il Governo e le forze politiche, a tutti i livelli, sono impegnati a realizzare un processo di diversa articolazione e decentramento delle funzioni e del potere statale, accumulatosi in un secolo di vita unitaria, non sono ammissibili incertezze ed indugi circa l'organizzazione che deve essere assunta da un intervento straordinario nel Mezzogiorno, che era stato concepito come intervento agile e flessibile, in modo da aggredire e risolvere il problema di promuovere nelle regioni meridionali meccanismi autopropulsivi di crescita. Se c'è un dato che oggi accomuna le forze politiche, pur nella varietà delle posizioni che le divide, è il giudizio critico sull'esperienza meridionalista che ci sta alle spalle.

Come ci ha ricordato anche di recente il ministro del bilancio e della programmazione economica onorevole Giolitti, quel certo « nordismo » ottimistico ed efficientistico che ancora coltivava l'illusione di perseguire in alcune aree soltanto del Paese una politica avanzata di benessere, senza preoccuparsi dei « vagoni di coda » del con-

blem: arroventati delle cinture industriali di Milano e di Torino, non meno che con le esplosioni di rabbia delle popolazioni meridionali.

Tutto ciò pone in gioco le stesse precedenti impostazioni di politica meridionalista, volte ad assecondare e ad orientare verso il Mezzogiorno, con la predisposizione di fattori e di incentivi via via nuovi o rafforzati, un meccanismo di diffusione di attività industriali dal Nord, che era considerato da molti un elemento indiscutibile ed immutabile della nostra economia.

L'amara realtà dei modesti posti di lavoro creati a seguito di un concentrato impegno finanziario in settori di base ad alta intensità di capitale e le disillusioni determinate dal continuo rivolgersi della maggior domanda creata nel Mezzogiorno verso i prodotti delle industrie ancora localizzate nelle regioni sviluppate (e ciò vale sia per i beni di consumo, sia per i beni strumentali che per parecchi prodotti intermedi) rappresentano da tempo sul piano economico la definitiva ed eloquente smentita a quanti puntavano sui rimedi, cosiddetti inevitabili, dello spontaneismo del sistema.

Per un motivo o per un altro tutte le fasi della politica di intervento nel Mezzogiorno, con le loro diverse caratteristiche e connotazioni, a partire dal 1949 fino alla legge n. 717 del 1965, sono state presentate come valide e risolutive. Ma va anche detto che altrettanto risolutivi sono stati considerati i provvedimenti di rifinanziamento dell'intervento straordinario che si sono succeduti dal 1965 ad oggi.

Da troppi anni si è fatto affidamento da un lato sui possibili effetti favorevoli delle economie esterne, create nel Mezzogiorno come conseguenza degli interventi effettuati dall'azione straordinaria e dagli interventi ordinari, sul rafforzamento del sistema degli incentivi, sulle iniziative indotte dai grandi impianti di base e dall'altro lato sugli svantaggi ormai ben evidenti di un ulteriore sviluppo delle aree congestionate.

Così i tempi lunghi, che molti di noi avrebbero desiderato quanto più possibile accorciare, sono diventati tempi eterni ed ogni passaggio delle misure specifiche di interven-

to è stato scandito da un'ondata di emigrazione che, portando via dal Mezzogiorno quasi 3 milioni di nostri concittadini, ha coinvolto zone sempre più ampie delle regioni meridionali, sconvolgendo l'assetto territoriale sia delle zone di vecchio insediamento sia delle limitate fasce costiere su cui si sono concentrate nel Mezzogiorno le iniziative produttive non controllate da una adeguata politica di localizzazione industriale.

Di fronte a tali andamenti emerge sempre più pressante la richiesta di un deciso intervento a livello di programmazione economica nazionale. Ciò per un'ampia serie di ragioni, che riguardano sia l'entità delle risorse nazionali che devono essere spostate in favore dello sviluppo del Mezzogiorno, sia la capacità di influire sulle scelte d'investimento, portate avanti da gruppi imprenditoriali, che operano su una dimensione nazionale o addirittura in una visione che travalica il mercato del nostro Paese, sia, infine, le motivazioni e gli interventi di una spesa pubblica, dello Stato e delle imprese da esso controllate, che copre una larga quota del reddito e degli investimenti dell'intero Paese.

Si è parlato giustamente della necessità di conferire una precisa finalizzazione meridionalistica a tutta la politica economica nazionale.

Il disegno di legge presentato dal Governo si muove su questa linea. Esso infatti propone l'assunzione da parte del massimo organo di direzione della politica economica, cioè da parte del CIPE, della responsabilità delle azioni di intervento nel Mezzogiorno, riportando all'interno del CIPE ogni attività di propulsione e di controllo dell'intervento straordinario, della spesa pubblica ordinaria, dei programmi delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno.

Il CIPE si troverà così a svolgere, nel nome e nell'interesse delle regioni meridionali, un'azione di coordinamento estesa ai singoli settori della vita produttiva e sociale del Paese ed alle decisioni prese ai diversi livelli, inserendo il tutto in una visione meridionalista del divenire economico e sociale di tutta la comunità nazionale.

L'importanza di ciò appare sempre più evidente ove si consideri il naturale prevalere, in un sistema economico moderno, di una serie di esigenze di breve periodo, interne o legate ad avvenimenti internazionali, che vanno correttamente inserite ed armonizzate lungo le direttrici di fondo di un'azione di riequilibrio territoriale tra le varie zone del Paese.

L'idea di poter mantenere la politica di intervento nel Mezzogiorno in una specie di laboratorio a sè stante rispetto alla sede in cui si elabora e si attua la politica di programmazione nazionale è stata da noi a lungo combattuta, ed è con vivo compiacimento che vediamo concretizzarsi quella unitarietà di comando da tempo da noi auspicata.

È stato posto il dubbio che il CIPE possa impegnarsi adeguatamente — qualcuno ha detto almeno dodici ore su ventiquattro — in favore del Mezzogiorno. Non si tratta, però, dell'utilizzo a tempo pieno o meno di certe strutture organizzative, ma della capacità di formulare e rendere operante, in ogni scelta, una precisa graduatoria di esigenze, in cui sia assicurata una posizione di assoluta priorità ai problemi di sviluppo delle regioni meridionali.

È quanto, in fondo, il CIPE ha incominciato a fare nel momento in cui ha concepito in chiave meridionalistica sia il piano chimico nazionale sia i programmi — attualmente allo studio — per l'elettronica e l'aeronautica.

Tali iniziative ed altre ancora non potranno, ovviamente, continuare a restare un fatto a sè stante rispetto ad una generica politica industriale elaborata per il Mezzogiorno in altra sede e con criteri spesso contraddittori sul piano settoriale e territoriale.

Del resto, un ulteriore esempio della impossibilità di procedere per compartimenti stagni ci viene offerto, proprio in questi ultimi giorni, dal fatto che, mentre il disegno di legge governativo, ora all'esame, prevedeva un limite massimo del 25 per cento per lo sgravio degli oneri sociali nel Mezzogiorno, uno dei decreti-legge approvati nell'ultimo Consiglio dei ministri, nel quadro

dei provvedimenti congiunturali, ha elevato, a meno di sei mesi di distanza, al 30 per cento il limite stesso.

La contrattazione programmata e la fiscalizzazione degli oneri sociali rappresentano due istituti che sono stati introdotti nella politica di intervento nel Mezzogiorno come conseguenza della maturazione di esperienze condotte a livello della programmazione economica nazionale; oggi che, a vent'anni di distanza dalla creazione della Cassa, parecchi degli strumenti in atto mostrano evidenti segni di obsolescenza, vi è proprio bisogno di apportare continuamente linfa nuova nell'armamentario degli interventi meridionalisti specifici, e tale linfa va proprio elaborata nella sede in cui tutte le misure e tutte le politiche possono essere messe a confronto e vagliate, cioè in sede di programmazione nazionale.

Il disegno di legge governativo ha voluto giustamente fissare in un preciso inquadramento generale la politica di spesa delle amministrazioni pubbliche e delle partecipazioni statali, stabilendo una serie di vincoli minimi, salvi gli ulteriori impegni che saranno richiesti di volta in volta nel quadro dei progetti e dei programmi determinati dalla pianificazione economica.

Fra l'altro il disegno di legge proroga al 31 dicembre 1975 la riserva delle spese di investimento delle amministrazioni dello Stato e degli enti ed aziende a partecipazione statale, elevando per queste ultime la percentuale dei nuovi impianti da effettuare nel Mezzogiorno dal 60 all'80 per cento. Inoltre, il disegno di legge governativo ha determinato una serie di norme volte a rendere più concreto il controllo del rispetto dell'obbligo di riserva degli investimenti delle amministrazioni pubbliche.

Va segnalato che in sede di Commissione finanze e tesoro si è raggiunta, in verità, un'ampia convergenza sulla necessità di estendere la proroga degli obblighi di riserva a tutto il 31 dicembre 1980, vale a dire per un periodo più ampio, e di fissare al 60 per cento la quota degli investimenti totali che devono essere effettuati nelle zone meridionali dalle partecipazioni statali.

La Commissione finanze e tesoro ha altresì opportunamente esteso il vincolo di riserva anche ai fondi gestiti dall'IMI per l'appoggio a programmi di ricerca scientifica e per la riconversione aziendale. Tale Commissione ha anche stabilito l'obbligo di presentazione, da parte degli enti di gestione delle imprese a partecipazione statale, di programmi quinquennali di investimento nelle regioni meridionali, dettagliati per quel che concerne le ubicazioni, l'ammontare dei nuovi posti di lavoro e l'entità degli investimenti.

Tutte queste norme determinano innovazioni migliorative rispetto alla normativa attuale e rendono evidente una precisa volontà politica di rendere sempre più effettivo e penetrante l'apporto della spesa pubblica e dell'imprenditore pubblico allo sviluppo del Mezzogiorno.

C'è da augurarsi che queste norme vengano confermate dal dibattito in Aula e successivamente alla Camera dei deputati. L'accordo raggiunto in Commissione da parte di un ampio schieramento politico su tali norme sta a significare la disponibilità di queste forze politiche di concorrere a migliorare il testo del disegno di legge proposto dal Governo.

In questo quadro ci riserviamo di presentare ulteriori emendamenti migliorativi sui tre punti qualificanti, a nostro giudizio. In particolare, come ha richiesto la 10ª Commissione del Senato che ho l'onore di presiedere, sembra necessario che le imprese a partecipazione statale dovranno localizzare nel Mezzogiorno almeno la metà degli investimenti industriali e nelle attività di ricerca scientifica, proprio per evitare, come è avvenuto nel passato, che il raggiungimento della percentuale-vincolo degli investimenti lordi sia basato essenzialmente sugli interventi nelle autostrade, nei telefoni e negli altri servizi.

Riteniamo invece che le imprese a partecipazione statale debbano organizzare impegnativi programmi nelle industrie ad alta tecnologia e ad adeguati livelli occupazionali, come l'industria elettronica, l'industria aeronautica, la strumentazione industriale, e debbano, altresì, contribuire efficacemente

alla politica di sviluppo della ricerca scientifica nel Mezzogiorno, ampliando in tali regioni l'attività di ricerca applicata e collocando quanto più possibile a diretto contatto con i principali centri produttivi meridionali i propri istituti di ricerca.

Una seconda modifica qualificante concerne, a nostro avviso, l'impegno che dev'essere assunto dalle imprese a partecipazione statale di predisporre un programma di riorganizzazione delle direzioni amministrative e commerciali dei diversi gruppi e settori in modo da permettere un ampio decentramento nel Mezzogiorno delle attività direzionali.

Un altro emendamento, che è la logica conseguenza della modifica apportata in sede di Commissione finanze e tesoro, dovrà riguardare l'aumento al 60 per cento degli interventi della nuova società finanziaria costituita recentemente da tre grandi enti di gestione delle partecipazioni statali: l'ENI, l'IRI e l'EFIM; tale aumento non farà altro che impegnare l'azione di questo nuovo strumento secondo gli stessi vincoli fissati, in linea generale, per le imprese pubbliche.

Il rilancio della programmazione economica avviene oggi in concomitanza con l'avvio dell'ordinamento regionale. Da tale avvio la programmazione nazionale non può non risultare rafforzata e qualificata.

L'utilizzazione delle risorse e la realizzazione degli obiettivi fissati dalla programmazione economica nazionale devono svolgersi in piena aderenza alle priorità di sviluppo interne alle singole regioni meridionali, poiché il meccanismo di sviluppo in una regione va affrontato e modificato nei suoi punti nevralgici, determinabili pienamente solo se visti a livelli quanto mai ravvicinati.

È quindi necessario puntare su una diretta partecipazione delle forze locali al processo di rinnovamento delle strutture economiche; tale partecipazione non può essere esclusivamente adesiva o meramente esecutiva di indirizzi determinati settorialmente al di fuori di una strategia globale, cui le stesse regioni non possano contribuire.

L'opposizione delle forze moderate a un effettivo decentramento di poteri non è affatto casuale: essa risponde alle caratteristi-

che di uno sviluppo economico, sociale e politico del Paese che ha fin qui prosperato all'ombra di grandi gruppi di interessi, che hanno trovato in un forte potere accentrato il supporto più efficiente della loro egemonia.

Di qui la necessità di capovolgere lo schema tradizionale tendente a risolvere in sede centrale sia la determinazione tecnica, sia le scelte decisionali, sia gli indirizzi di realizzazione degli interventi, per far leva, al contrario, sullo sviluppo dei poteri e delle autonomie locali e in particolare, soprattutto in relazione al problema meridionale, sulle regioni.

Non si tratta, sia chiaro, di dividere il Paese e magari lo stesso schieramento riformatore in « nordisti » e « sudisti ». Già al convegno di Palermo delle regioni del Centro-Sud venne positivamente riaffermata l'esigenza di non contrapporre le regioni povere a quelle ricche, in un confronto privo di motivazioni valide. Si tratta invece di individuare nell'attribuzione di poteri agli enti locali e nell'esercizio effettivo di questo potere l'elemento unificante e realmente democratico a garanzia di uno sviluppo economico che finalmente corregga la tendenza alla divaricazione crescente tra Nord e Sud.

È da rigettare infatti il falso luogo comune, caro all'opinione di destra, e anche non di destra, secondo il quale l'affermazione delle regioni porterebbe al trionfo dei particolarismi sull'interesse generale, al primato della disarticolazione degli interventi su un'organica politica di programmazione. A quest'opinione va contrapposto un fatto inoppugnabile: la centralizzazione del potere, l'umiliazione delle autonomie locali hanno portato il nostro Paese a quel grado esasperato di squilibri economici e sociali che nessuno può disconoscere.

Chi crede di intorpidirci ricordando fatti ed episodi negativi avvenuti in questa o in quella località del Mezzogiorno, senza peraltro effettuare un serio esame delle cause recenti e remote che sono alla base di questi fatti, dovrebbe seriamente meditare sull'indubbia circostanza che uno dei principali limiti della politica d'intervento straordinario nel Mezzogiorno è consistito proprio nel-

la sua burocratizzazione, ovvero nella rinuncia ad associare alla politica di sviluppo le energie locali e a formare una nuova classe dirigente.

L'intervento straordinario, che avrebbe dovuto risolvere il problema della creazione, nella società meridionale, di condizioni idonee per dare l'avvio a processi formativi di strutture organizzative e gestionali via via autosufficienti, si è limitato invece a continuare processi di elargizione di questo o di quell'intervento pubblico in chiave paternalistica e clientelare.

Ed è questa la ragione per cui, riconoscendo l'esistenza di effettive condizioni di « contestazione » nel Mezzogiorno e da parte del Mezzogiorno nei confronti dell'azione pubblica presa nel suo complesso, si tenta di affermare una pretesa situazione di « unitarietà » del problema meridionale, « unitarietà » che è utile alle classi dominanti e ai gruppi di potere per mediare tra una regione e l'altra del Mezzogiorno, negando ad una determinati interventi in nome della possibile protesta da parte di altre, e finendo quindi per perpetuare la quotidiana *routine* di azioni settoriali disarticolate e parziali.

Questi gruppi di potere temono, in altre parole, il colloquio diretto con le singole regioni, nella prospettiva che si possa effettivamente spostare l'asse degli interventi in favore di questo o quel territorio; essi sanno infatti che sui problemi concreti e sulle impostazioni di largo respiro non tarderebbero ad affermarsi una capacità di scelta ed una graduatoria di priorità che essi tendono invece, quanto più possibile, a ritardare.

Esistono invece oggi le condizioni per una svolta, da un lato per una grande mobilitazione sindacale a favore di una soluzione della questione meridionale, e dall'altro per l'istituzione dell'ente regione, che è l'unica risposta valida all'esigenza di rompere le vecchie strutture clientelari della società meridionale. Va cioè montando una domanda politica nuova ed una forte spinta di base alla quale siamo chiamati a rispondere non in termini trasformistici, ma secondo parametri di decentramento e partecipazione adeguati alle nuove condizioni.

Ma perchè la nostra risposta non eluda i problemi prospettati dall'esigenza di una diversa distribuzione delle risorse, fondata sulla ricostruzione del tessuto sociale, sul riequilibrio degli *standards* di insediamento, su diversi criteri di localizzazione degli impianti produttivi, delle infrastrutture civili e servizi sociali, è necessario battere in breccia tutte quelle resistenze e quei pregiudizi che ancora ostacolano la piena realizzazione del disegno di riforma.

Sotto questo profilo, l'*iter* fin qui compiuto in Commissione dal disegno di legge numero 1525 offre un campione di quella smagliatura all'interno dello stesso schieramento governativo, che ci costringe ad una puntuale verifica di congruità tra le concessioni verbali ad un regionalismo di maniera e gli atteggiamenti concreti di volta in volta assunti sugli aspetti generali e particolari del piano di ristrutturazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

In questo senso appare evidente la contraddizione tra, da un lato, l'ampia apertura che si è rivelata nello schieramento governativo e nello schieramento politico quando si è trattato di regolamentare un maggiore impegno dell'amministrazione ordinaria e delle partecipazioni statali nel Mezzogiorno e, dall'altro lato, le posizioni di netta chiusura che sono emerse, nello stesso disegno di legge governativo e ancor più nel dibattito in Commissione finanze e tesoro, circa la corresponsabilizzazione delle regioni nella determinazione e nella realizzazione degli interventi straordinari.

Nella relazione governativa al disegno di legge, veniva infatti indicata come scelta politica di fondo « la ristrutturazione in chiave regionalista dell'azione pubblica nel Mezzogiorno, riconoscendo alle regioni un ruolo primario e determinante nella politica di sviluppo... ». « In tal modo — continua la relazione — le regioni meridionali saranno organicamente inserite ai vari livelli nei processi decisionali, non solo in quanto titolari di proprie competenze legislative e amministrative in determinati settori di attività economica, ma soprattutto in quanto esse rappresentano l'articolazione politica e amministrativa dello Stato che intende svol-

gere, in attuazione di un preciso interesse nazionale, una profonda riforma di struttura del sistema economico...». Dall'altro lato, invece, le norme del disegno di legge operavano in modo da ridurre il contributo delle regioni entro i confini angusti di una generica intesa con le decisioni assunte dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, al quale era riservata la facoltà esclusiva di proponimento di quei progetti speciali di intervento organico nei territori meridionali che rappresentano l'elemento chiave della nuova programmazione.

Non v'è chi non veda la distanza che separa i fatti dalle intenzioni. Per questo, fin dalla prima formulazione di parere della 10ª Commissione, denunciavamo « le evidenti imperfezioni del meccanismo concepito nel disegno di legge n. 1525, che riduce l'apporto delle regioni nelle fasi di predisposizione di progetti ad un'intesa finale, mancando la quale i progetti restano egualmente validi, essendo già prevista una platonica partecipazione del presidente della giunta della regione interessata nella seduta in cui il CIPE è chiamato a deliberare sui progetti già predisposti ».

Ebbene, nel momento stesso in cui, fedeli allo spirito « aperto » del provvedimento, abbiamo proposto in sede di discussione di merito la costituzione presso il Ministero del bilancio e della programmazione di un comitato composto dai presidenti delle giunte delle regioni meridionali o da assessori incaricati, che formulasse proposte ed esprimesse pareri su tutte le questioni sottoposte al CIPE, ebbene, dicevamo, di fronte ad un emendamento che saldava il quadro istituzionale alle premesse di valore del provvedimento, abbiamo assistito non solo allo sfaldamento della maggioranza ma — quel che è peggio — al ricostituirsi di ibridi schieramenti di centro-destra, esaltati questa mattina dal « Corriere della Sera », a difesa di prerogative che contraddicevano apertamente lo spirito innovativo della riforma.

Nè ci consola il fatto di avere costretto allo scoperto forze che avevano fin qui abilmente dissimulato la propria vocazione conservatrice dietro la cortina di un progressismo parolaio. A certi atteggiamenti

non abbiamo mai creduto perchè essi nascevano immancabilmente da contingenti scelte di opportunità e mai da consapevoli opzioni politiche.

D'altronde siamo stati sempre consapevoli della propensione di fondo della Democrazia cristiana all'accentramento delle funzioni decisionali, secondo una logica alquanto ingenua che le consentirebbe al tempo stesso di giocare a livello locale sul tavolo dell'autonomia e a Roma su quello dell'integralismo.

L'attività del comitato dei presidenti delle giunte delle regioni meridionali, contemplato nell'articolo 1 del testo approvato dalla Commissione, ha natura propositiva e consultiva su tutte le questioni sottoposte al CIPE in materia di interventi previsti dal disegno di legge. È questo un punto fondamentale, ma che richiede di essere ulteriormente qualificato. In primo luogo è da considerare che il CIPE non entra in merito ai progetti speciali se non nel momento in cui questi gli vengono sottoposti, come stabilisce l'articolo 3 del nuovo testo approvato dalla Commissione. A loro volta le regioni sono in grado di formulare proposte di progetti speciali, ma la istruttoria dei progetti stessi è affidata al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che vi provvede su propria iniziativa o su richiesta delle regioni interessate.

Appare evidente che tutta questa normativa presenta parecchi punti deboli.

In primo luogo, se va rispettato — come va giustamente rispettato — il principio di un pieno e organico collegamento dell'intervento straordinario con la programmazione nazionale, non sembra dubbio che già nella fase di predisposizione dei progetti debba essere effettuato un coordinamento con le direttive del CIPE, soprattutto in considerazione del fatto che tutto il programma economico nazionale si verrà ad articolare secondo progetti pilota o progetti speciali e secondo i programmi di promozione.

Per evitare possibili contrapposizioni e diseconomie sembra opportuno prevedere

in modo definito un rafforzamento dei poteri del CIPE, da esercitare, innanzitutto, sotto forma di individuazione dei criteri, delle direttive e degli altri elementi per la scelta dei progetti speciali (ordine di grandezza dei principali interventi, finalizzazione a determinati obiettivi di sviluppo, individuazione dei rapporti generali con il territorio, eccetera).

In questa fase, che sta a monte, le regioni parteciperebbero adeguatamente attraverso il comitato previsto dall'articolo 1 del testo approvato dalla Commissione. La determinazione delle direttive da parte del CIPE fornirebbe il quadro di riferimento per le proposte dei progetti speciali sia da parte del ministro che delle regioni.

Secondo l'attuale stesura dell'articolo 3, tenuto conto anche dell'ampio contenuto dell'articolo 2 che definisce i progetti speciali, le proposte dei progetti stessi potrebbero essere quanto mai ampie e indeterminate. Una delimitazione preventiva del possibile ambito dei progetti rientra sia nell'interesse dell'economicità e dell'efficienza dell'intervento straordinario sia nel rispetto dell'autonomia delle regioni. Quanto alle regioni, infatti, i progetti speciali si pongono come un fatto eccezionale di deroga rispetto a parecchie delle materie in cui le regioni hanno una competenza primaria che deriva loro dal disposto dell'articolo 117 della Costituzione. Per quanto riguarda invece lo stesso intervento straordinario, una possibile proliferazione dei progetti non è certamente produttiva, specie se si tiene conto della limitatezza dei fondi comunque disponibili.

In sostanza le norme dei progetti speciali vanno accompagnate da un preventivo riferimento ad un quadro programmatico ben preciso.

D'altra parte quello che più preoccupa è che proprio in assenza di tali norme generali da parte del CIPE il punto centrale di tutto il processo verrebbe costituito dalla istruttoria dei progetti speciali affidata, con ampi margini di discrezionalità, al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

In realtà questa fase di istruttoria dei progetti minaccia di configurarsi come il momento di programmazione dell'intervento pubblico straordinario nel Mezzogiorno. Ed a questo punto si entra — lo si voglia o no — in conflitto con la programmazione nazionale, perchè si verrebbe a creare presso il ministro per il Mezzogiorno un'attività di programmazione mentre questa deve essere ricondotta al CIPE, al quale viene lasciata invece soltanto una metaforica potestà di approvazione; approvazione di massima, perchè, in base a quanto indicato dal secondo comma dell'articolo 3, spetterebbe poi al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno indicare in attuazione delle deliberazioni del CIPE i seguenti importanti punti: obiettivi, modalità, tempi di esecuzione, mezzi finanziari per la realizzazione dei progetti così definiti, cioè praticamente tutto.

A questo punto è giusto chiedersi il perchè della soppressione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno: per ricondurre i poteri al CIPE o per condurre tutti i poteri del vecchio Comitato soltanto a livello del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che acquisterebbe così la figura del superministro nell'ambito della programmazione meridionale?

E così viene confermata la nostra preoccupazione che attraverso questo contorto meccanismo dell'articolo 3 si introduca — istituzionalizzandolo — un livello di programmazione, per quanto si riferisce al Mezzogiorno, in una sede diversa dal CIPE e sostanzialmente sulla testa delle regioni.

Per questi fondati motivi, ribadiamo il nostro dissenso in Aula con riserva di proporre gli opportuni emendamenti allo stesso l'articolo 3, richiamandoci alla proposta da noi già presentata in sede di Commissione di merito e che varrà la pena qui ricordare: « Le proposte di progetti speciali... formulate dalle regioni meridionali e dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sono sottoposte da quest'ultimo all'esame del CIPE il quale delibera sulle stesse, in attuazione del programma economico nazionale e fissa i criteri per la elaborazione dei progetti stessi. Il CIPE

approva in via definitiva i progetti speciali su proposta del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno d'intesa con le regioni interessate».

Nella nostra proposta formulata dinanzi alla Commissione vi sono due momenti in cui decide il CIPE: un momento politico, il momento delle scelte politiche, e poi un secondo momento che è tecnico-politico, quando è chiamato nuovamente ad approvare i progetti elaborati e definiti.

Onorevoli colleghi, a questo punto non si tratta di innamorarsi delle proprie tesi ed apprestarsi ad una difesa ad oltranza: la nostra proposta, che si collegava all'emendamento approvato all'articolo 1 circa la costituzione del comitato dei presidenti delle giunte delle regioni meridionali, configurava un meccanismo direttamente collegato a quella programmazione economica, che deve regolare — e lo si è detto tante volte — tutto l'intervento nel Mezzogiorno.

Invece nella formulazione del testo approvato dalla Commissione, ci troviamo di fronte ad una figura composita di ministro — quello per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno — che esercita insieme poteri di direttiva e di vigilanza sulla Cassa e sugli enti ad essa collegati e poteri di proposta e di istruttoria (tecnica e di merito) sui progetti speciali; che è chiamato ad indicare tutto l'iter di attuazione dei progetti speciali — dei quali fissa obiettivi, modalità, mezzi finanziari — e che si vede attribuire anche una serie di poteri di direttive e di decisioni in materia di industrializzazione. Contrariamente a quelli che si vanno delineando come gli indirizzi di articolazione dei poteri statuali nell'economia, ci troveremo di fronte ad un ministro con poteri insieme di amministrazione attiva e di elaborazione tecnica con l'aggiunta di poteri programmatori, decisionali e di proposta: insomma un ministro che da solo verrebbe ad esercitare tutte le competenze — come dicevo — del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno di cui si propone con il disegno di legge la soppressione.

Onorevoli colleghi, qualcuno aveva manifestato il timore che, una volta soppresso il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno

e in presenza delle regioni di nuova costituzione, non restassero poteri di alcun rilievo per il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, al punto da consigliare la soppressione di tale figura.

Diciamo con tutta sincerità che non saremmo stati noi a dolerci di una simile eventualità, data la possibile duplicazione di ruoli in materia di intervento pubblico nel Mezzogiorno; ma come è noto la funzione sviluppa l'organo e perciò alcune forze della maggioranza hanno pensato di corredare tale funzione con una serie mai pensata e impensabile di nuove attribuzioni. Evidentemente se ciò si verifica, vi è un disegno ed una logica, quella appunto di perpetuare due livelli di programmazione e due sfere di potere autonomi e concorrenti, da un lato la pianificazione nazionale e regionale, dall'altro lato la cosiddetta pianificazione meridionale.

L'esperienza della legge 717, che ha visto contrapporsi un piano centralizzato e settorializzato, con pretese di validità generale per il Mezzogiorno, ad un programma economico nazionale ancora privo di strumenti operativi, ci insegna a diffidare dal ripetersi, per i progetti speciali, di un'ennesima contrapposizione, che non potrebbe non trovarsi confermata, malgrado l'abolizione dell'organo collegiale del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, dalla pratica permanenza di strutture politiche e tecniche, cui la nuova legge attribuisce poteri così ampi. È chiaro, invece, che, poiché la predisposizione dei progetti speciali non rientra nel campo della mera articolazione operativa di certe direttive generali o settoriali, ma è pertinente sempre ad una fase di programmazione, l'unico modo per sfuggire a qualsiasi equivoco è quello di concentrare tale predisposizione nelle due sole sedi in cui esiste una vera e propria facoltà di programmazione: il CIPE come organo della programmazione nazionale, le regioni come responsabili della programmazione regionale, ed entrambe le sedi come punti di riferimento di un processo di programmazione che, attraverso una dialettica fra istanze di base e visioni sintetizzanti, interessi tutte le forze politiche,

con la partecipazione dei lavoratori, dei sindacati, delle altre categorie economiche.

Onorevoli colleghi, ci siamo tanto dilungati sul problema dei progetti speciali perchè si tratta di una nuova dimensione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, dimensione che va meglio impostata e collegata al quadro istituzionale, al fine di evitare inconvenienti che non tarderebbero ad evidenziarsi svuotando di validità il tentativo certamente rimarchevole di fare un passo avanti rispetto alla legge n. 717.

Non possiamo fare a meno di valutare un altro punto, già accennato, che è quello dell'attuazione dei progetti speciali. Ferma restando la competenza primaria della Cassa e degli enti ad essa collegati per la realizzazione di una ampia serie di progetti speciali, noi non saremmo degli illuminati e previdenti legislatori, se non contemplassimo, specie per taluni progetti di primario interesse territoriale, la possibilità di una loro esecuzione da parte delle regioni.

Ciò può essere reso operativo in un immediato futuro per le regioni a statuto speciale, ma non dobbiamo precludere la possibilità di attuazione anche per quelle a statuto ordinario. Ciò è quanto ci chiedono le regioni del Mezzogiorno e ne fa fede il documento approvato a Bari il 22 aprile ultimo scorso, in cui si riafferma « la necessità di garantire la partecipazione delle regioni nelle diverse fasi di progettazione ed attuazione degli stessi ». Ciò è quanto è stato ribadito nella seconda riunione svoltasi anche a Bari il 3 del corrente mese.

Devo anche ricordare, per gli stessi principi e la stessa logica che ci ha guidato in questa esposizione, il suggerimento formulato dalla Commissione industria del Senato, dalla Commissione lavoro e dall'unanime richiesta delle regioni meridionali, di inserire nel consiglio di amministrazione della Cassa componenti nominati in rappresentanza delle regioni meridionali. E questo nostro punto di vista acquista maggior valore dopo l'approvazione di un emenda-

mento, proposto dal partito di maggioranza relativa in sede di Commissione che ha portato da sei a dieci i membri del consiglio di amministrazione; cosicchè non si spiegherebbe più per quale motivo si aumentano i posti del consiglio di amministrazione e, quindi, i relativi membri e non si voglia poi dare una rappresentanza numerica alle regioni meridionali che sono in tutto nove.

Onorevoli colleghi, ci siamo soffermati su molti aspetti del disegno di legge ancora controversi; sarebbe ingeneroso non accennare, pur fuggacemente, a quelli che sono stati risolti nel complesso lavoro della Commissione finanze e tesoro.

Il primo, e certo altamente qualificante, riguarda l'affermazione del principio di autorizzazione ai nuovi impianti nell'industria e nei servizi al di fuori dell'area meridionale per iniziative di certe dimensioni.

La formulazione dell'articolo 13 concernente tale istituto, risolve adeguatamente parecchie delle perplessità e delle osservazioni che erano state formulate a proposito dell'articolo 10 del testo governativo, osservazioni su cui si è intrattenuta ampiamente la Commissione lavoro nel parere espresso.

Altrettanto positiva consideriamo la formulazione dell'articolo 9 concernente la costituzione di una società finanziaria per il Mezzogiorno, lasciatemelo dire, onorevoli colleghi, questo nuovo strumento fu oggetto di lunga e non serena discussione, quando il nostro Gruppo alla Camera dei deputati, con propria mozione, nell'aprile 1969, propugnò la creazione di un organismo di promozione e partecipazione industriale.

Consideriamo altresì positivo il trasferimento alle rispettive regioni dei programmi di attuazione del piano di rinascita della Sardegna e della legge speciale per la Calabria. Su tali specifici punti avevamo presentato degli emendamenti che sono stati sostanzialmente accolti. Tuttavia per la legge speciale per la Calabria, riteniamo doveroso e giusto riproporre l'opportunità che, coprendo essa materie di competenza regionale, la definizione completa degli inter-

venti stessi sia affidata direttamente alla regione.

Al contrario, parecchi elementi vanno ancora rivisti e meglio precisati in materia di industrializzazione, in particolare per quel che concerne la fiscalizzazione degli oneri sociali, il meccanismo di incentivazione e la realizzazione delle relative infrastrutture, che va quanto mai accelerata e resa agile.

Ma su questi altri aspetti il Gruppo del partito socialista italiano avrà modo di precisare le proprie posizioni in sede di discussione dei singoli articoli del disegno di legge, con l'intento di apportare, anche in detti campi, un contributo costruttivo. Non trascureremo, in tale fase, una particolare attenzione alla determinazione dell'ammontare degli stanziamenti necessari, su cui il nostro Gruppo si richiama all'ordine del giorno presentato ed approvato in Commissione finanze e tesoro.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi rendo conto, di aver abusato del vostro cortese ascolto, ma l'ampiezza e la complessità della normativa introdotta dal disegno di legge, dai lavori delle Commissioni, dalle udienze conoscitive e dal dibattito nella Commissione finanze e tesoro, hanno richiesto da parte mia un'opportuna disamina, pur essendo mio intendimento non riproporvi temi e considerazioni che sono stati oggetto del parere formulato dalla 10ª Commissione.

Come ho avuto occasione di dire in tale documento, resta confermata, per il Gruppo del partito socialista italiano, la sostanziale positività del disegno di legge, così come è stato presentato dal Governo e rielaborato dalla Commissione. Noi ci auguriamo di poter contare, anche per i punti rimasti ancora aperti, sulla disponibilità di quelle forze autenticamente democratiche, regionalistiche e meridionalistiche, largamente presenti nel Senato della Repubblica, per far compiere al Mezzogiorno un decisivo passo in avanti, sicuri anche di interpretare le aspirazioni di tutte quelle grandi masse meridionali, alle quali dobbiamo garantire un lavoro e un accettabile inseri-

mento, anche dal punto di vista umano e sociale, nelle regioni da cui esse provengono.

Non è un meridionalismo teorico quello che ci anima, nè è nostro intendimento calcolare, in modo più o meno approssimativo, il numero di anni necessari per superare i divari esistenti: sappiamo soltanto, per esperienza diretta e perchè figli di una regione fra le più depresse del Mezzogiorno, che il meccanismo attuale va piegato alle esigenze sociali della collettività nazionale, e del Mezzogiorno, per aprire alle regioni meridionali, che di essa fanno parte, possibilità adeguate alle speranze della nostra generazione. (*Applausi dalla sinistra. Congratulazioni*).

**P R E S I D E N T E .** Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

#### **Presentazione di disegno di legge**

**T A V I A N I ,** *Ministro senza portafoglio.* Domando di parlare.

**P R E S I D E N T E .** Ne ha facoltà.

**T A V I A N I ,** *Ministro senza portafoglio.* A nome del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge:

« Norme in materia di previdenza per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto » (1787).

**P R E S I D E N T E .** Do atto all'onorevole Taviani, Ministro senza portafoglio, della presentazione del predetto disegno di legge.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,15*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari