

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1243-A-bis)

Relazione di minoranza della 5^a Commissione permanente

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE CALICE)

Comunicata alla Presidenza il 9 febbraio 1981

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 1980, n. 898, recante proroga fino al 31 dicembre 1981 delle disposizioni riguardanti il Mezzogiorno, nonchè proroga della scadenza del termine di applicazione di alcune agevolazioni fiscali e di quello riguardante l'adeguamento del capitale minimo delle società di capitale

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno

e dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 DICEMBRE 1980

ONOREVOLI SENATORI. — La proposta di proroga della Cassa per il Mezzogiorno contenuta nel disegno di legge n. 1243 è già un atto in sè grave, ma per il modo volutamente dilatorio con cui essa viene proposta dal Governo all'esame del Parlamento, non può che aggravare il nostro giudizio negativo.

Infatti, in occasione della discussione del disegno di legge finanziaria 1981, alla Camera dei deputati il Governo presenta un emendamento di rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per altri 2.000 miliardi; il giorno 31 dicembre 1980 presenta al Senato il disegno di legge n. 1243 di conversione del decreto di proroga senza la dotazione finanziaria; il giorno 27 gennaio 1981 alla Camera viene presentato il disegno di legge organico sulla disciplina dell'intervento straordinario.

Non è chi non veda come la voluta confusione delle sedi e dei testi, configuri una maniera pasticciata di affrontare le delicate e difficili questioni del Mezzogiorno e una deliberata volontà di continuare nella gestione di un provvisorio fallimentare.

Del resto è dal 1976 che il Governo, ad ogni scadenza della legge finanziaria, altro non ha saputo fare che chiedere ulteriori finanziamenti e proroghe di poteri e di indirizzi che si ritenevano almeno culturalmente superati dalla stessa impostazione della legge n. 183 del 1976.

Così è accaduto con la legge finanziaria del 1979, quando si sono chiesti e ottenuti 3.900 miliardi per progetti speciali e infrastrutture industriali; così è accaduto con la legge finanziaria 1980 quando si sono richiesti e ottenuti 1.500 miliardi per completamenti che non finiscono mai; così oggi con la legge finanziaria 1981 all'esame del Parlamento.

Eppure il terribile terremoto del 23 novembre 1980 avrebbe potuto e dovuto costituire un momento di accelerazione nel ripensamento dei problemi delle aree povere interne meridionali e della degradazione delle città meridionali, problemi visivamente e tragicamente resi evidenti in queste settimane nonostante trent'anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno e di proclamazioni governative sulla priorità di programmi meridionalisti.

Senza negare alcune novità della società meridionale, quei problemi in verità erano evidenti, anche nelle loro contraddizioni, da tempo. Ed erano e sono i problemi:

1) delle aree collinari e montane del Mezzogiorno interno (circa il 60 per cento del territorio meridionale; con un milione circa di contadini poveri e circa 6 milioni di ettari di terra sottoutilizzati) con il loro carico di lavoro precario di massa bracciantile, specie femminile; con soglie inesistenti, comunque inaccettabili, di servizi sociali e civili; con rischi incombenti e minacciosi di instabilità del territorio e degli abitanti.

Eppure, a riprova delle potenzialità di sviluppo di queste zone e del loro contributo all'economia del Paese, nonostante la colpevole e pluridecennale disattenzione dei governi nazionali e della Cassa per il Mezzogiorno, è proprio da queste aree e dalle migliaia di piccoli e piccolissimi comuni, molti devastati dal terremoto del 23 novembre 1980, che non solo proviene il lavoro bracciantile che consente e sorregge lo sviluppo dell'agricoltura irrigua « ricca » delle pianure meridionali, ma viene l'80 per cento della produzione zootecnica meridionale e, più in generale, il 60 per cento della produzione lorda agricola meridionale;

2) delle città meridionali e, più in generale, dei suoi centri urbani, dove ormai risiede la metà della popolazione complessiva, la cui caratteristica di fondo è data non solo dallo sviluppo di un terziario burocratico e largamente improduttivo, ma dalla presenza di una disoccupazione di massa giovanile e qualificata.

Questi problemi strutturali delle aree povere interne e della disoccupazione giovanile qualificata, come problemi di lungo periodo, sono essi a rischiare di sommergere, socialmente e politicamente, quanto pure di positivo è emerso nella società meridionale: dagli sparsi nuclei di classe operaia di fabbrica, ai medi livelli di reddito e di vita delle aree di pianura, alla vivacità di una imprenditorialità minore ma dedita soprattutto ai settori merceologici tradizionali e scarsamente concorrenziali sui mercati esteri.

Un ripensamento si imponeva quindi e di più si impone in considerazione delle drammatiche urgenze del terremoto che, se non affrontate in un'ottica nuova, possono aggravare la situazione non solo economica ma democratica del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

Occorreva ed occorre perciò andare alle radici di queste contraddizioni e di questi risultati dell'intervento straordinario e del modello « meridionalista » orientato e gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Ebbene ci pare che, se in qualche misura e fino all'inizio degli anni '70 è esistita una funzionalità della Cassa, questo è stato perchè essa ha sostenuto un certo tipo di sviluppo, sia pure distorto e di fatto anti-meridionalista: negli anni '70, di sostegno ad una vigorosa espansione monopolistica, con il compito non di risolvere ma di gestire il dualismo nord-sud, di arginare le tensioni sociali che quello sviluppo andava determinando, favorendo al nord l'incremento di produttività e la crescita della composizione organica del capitale e riservando al sud lavori pubblici e grandi interventi infrastrutturali; negli anni '60 di sostegno alla efficienza, nell'industria e nell'agricoltura, grande-aziendale, secondo la nota teoria e pratica degli interventi nella « polpa » e del-

l'abbandono dell'« osso » e cioè di gran parte del Mezzogiorno.

Allora la Cassa, in qualche modo funzionò, per la chiarezza dei compiti politici ed economici assegnati, in fasi espansive o comunque di iniziativa del capitale pubblico o privato. Ma oggi?

Oggi, in verità, il modello Cassa per il Mezzogiorno è in uno stato che non è esagerato definire comatoso, non è in grado di « programmare » all'altezza delle contraddizioni e anche delle novità della società meridionale, brancola rispetto ad innovazioni progettuali quali gli interventi intersettoriali sul territorio (progetti speciali) perchè ha una struttura operativa inadeguata e mancano orientamenti di qualche respiro della economia pubblica e privata come è mostrato dal drastico contrarsi degli investimenti delle partecipazioni statali (dal 46 per cento del totale nazionale manifatturiero nel 1974 al 36 per cento nel 1978) e dall'inerzia del capitale privato che la Cassa non è stata in grado di contrastare. Gli interventi, infatti, per la formazione di capitale fisso della Cassa per il Mezzogiorno, valutati in termini reali, sono scesi da 1.343 miliardi nel 1975 a 1.197 miliardi di lire nel 1978 (nell'industria da 464 a 320 miliardi di lire).

Queste valutazioni del resto (salvo la singolare e non facilmente comprensibile contraddizione di chiedere ulteriori fondi e proroghe di poteri per la Cassa) erano largamente presenti nella relazione che nel settembre scorso il ministro Capria ha presentato alla Commissione interparlamentare per il Mezzogiorno sullo stato di attuazione della legge n. 183 e sull'intervento pubblico nelle regioni meridionali.

La Cassa per il Mezzogiorno, disse allora l'onorevole Capria, non funziona, nonostante la pletoricità dei suoi 3.000 dipendenti, le decine di miliardi spesi annualmente per le progettazioni esterne, un normale sistema di concessioni ad una miriade di enti (consorzi di bonifica, aree industriali, imprese di costruzioni eccetera): una vera, propria e potente costellazione di governi paralleli che la dice assai lunga e sulla presunta capacità progettuale e su quella operativa della Cassa; non riesce a spendere: a

tutto il giugno 1980 infatti sono stati approvati dalla Cassa progetti per opere pubbliche, a valori correnti, per 18.000 miliardi circa ma ne risultano ultimati, alla stessa data, solo per 5.000 miliardi.

Non solo non riesce a spendere, ma quando spende i suoi tempi di spesa sono dai 6 ai 10 anni, dopo però che il progetto è stato approvato.

E non riesce a spendere soprattutto quando deve « programmare » come nel caso dei prospetti speciali — la novità più interessante della legge n. 183 — dove la spesa complessiva si è mantenuta sul 38 per cento delle somme globalmente impegnate ma al prezzo di trasformare gli ambiziosi interventi di sviluppo intersettoriali di un territorio quali erano i progetti speciali, in una somma di interventi separati e non coordinati nè progettualmente, nè esecutivamente, nè produttivamente.

Basti pensare al fallimento del progetto aree interne e alla riduzione dei progetti irrigui a semplici opere pubbliche, sia pure grandiose, di invasamento e di più lenta adduzione delle acque, o ai progetti di sviluppo agricolo (forestazione, zootecnia, agrumicoltura), dove si sono impegnati solo 179 miliardi — il 3,9 per cento del totale impegnato per i progetti speciali — e, fra l'altro, si sono spesi solo 56 miliardi.

Ma la Cassa per il Mezzogiorno, per riprendere il senso delle argomentazioni dell'onorevole Capria, contro il Mezzogiorno ha funzionato da formidabile alibi alla complessiva politica economica del Governo di fatto rimuovendo gli interventi ordinari (i pagamenti effettuati dal Tesoro nel Mezzogiorno, nel quinquennio 1974-1978, hanno rappresentato il 20 per cento del totale, la metà della riserva prevista per tutta la spesa pubblica) mentre si riservavano all'intervento straordinario quote modeste e anche decrescenti del prodotto interno lordo: 1 per cento nel 1976; 1,1 per cento nel 1977; 1,1 per cento nel 1978; 0,9 per cento nel 1979.

Vi è stato quindi, dietro lo scudo meridionalista della Cassa per il Mezzogiorno, un orientamento ed una gestione effettivamente antimeridionalista della politica economica generale del Paese.

Nonostante infatti le previsioni della stessa legge n. 183 — capo V, articoli 107 e 114 — circa la riserva al Mezzogiorno di quantificati investimenti dell'amministrazione statale ordinaria (essa, solo nel 1979, è stata di circa 900 miliardi); nonostante le solenni affermazioni del programma quinquennale del Mezzogiorno circa « l'azione di raccordo tra gli interventi degli enti di gestione delle partecipazioni statali e quelli dell'intervento straordinario » da assicurare annualmente con apposite direttive del CIPE di cui non a caso non c'è traccia, di fatto è accaduto che, nel comparto manifatturiero, dei circa 4.000.000 di occupati nuovi, ben 2.500.000 si sono concentrati nel centro-nord, mentre continuava l'emigrazione di massa dal Mezzogiorno.

Risultano pertanto derisorie o almeno di ipocrita maniera le affermazioni contenute nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione del decreto di proroga, secondo cui senza la proroga della Cassa ci sarebbero « dannose soluzioni di continuità ». Quale continuità! Vero è che occorre interrompere questa continuità e cambiare, e presto, gli orientamenti, l'impostazione, le procedure istituzionali della politica economica nazionale secondo un effettivo segno e disegno meridionalisti.

Nè vale coprirsi dietro la foglia di fico di un rapporto fra richiesta di proroga annuale e recupero del programma quinquennale per il Mezzogiorno.

È certo incontestabile che quel programma, previsto dagli articoli 2 e 3 del testo unico n. 218, mirava a finalizzare gli interventi pubblici, straordinari e ordinari, con procedure di revisione annuali e sottoponendoli alla verifica e al controllo del Parlamento e delle regioni meridionali; mirava a coinvolgere nella programmazione oltre la Cassa, le sue società finanziarie e le stesse regioni; mirava a favorire, anche con incentivi reali più che finanziari, la piccola e media impresa.

Una impostazione indubbiamente innovativa e ancora oggi interessante rispetto alle caratteristiche differenziate della società meridionale, del suo sviluppo economico e del

diverso grado della sua autonomia progettuale e operativa.

Queste furono nel 1976 le intenzioni e i programmi dell'intervento straordinario.

Ma, prima di offrire qualche indicazione circa lo stato dello sviluppo economico e civile del Mezzogiorno, è forse opportuna una valutazione intrinseca del concreto funzionamento di quella impostazione programmatica e della traduzione delle intenzioni legislative affidate alla gestione della Cassa per il Mezzogiorno.

Quanto agli obiettivi macro-economici della programmazione (sviluppo, reddito, occupazione, produttività) se è vero che il programma per il Mezzogiorno non ha avuto nè punti di riferimento nella programmazione nazionale nè nei programmi regionali di sviluppo largamente inesistenti (ma questo caso mai dà ragione a quanti, e fra questi noi, ritengono di non poter separare la programmazione del Mezzogiorno da un coordinamento e da una modifica delle linee di intervento della politica economica e istituzionale generale sia a monte — lo Stato —, sia a valle — il coinvolgimento delle regioni —, e quindi puntano su coordinati progetti statali e regionali di sviluppo), sta di fatto che in questi anni il divario Nord-Sud non è diminuito, ma è cresciuto.

Il tasso di popolazione attiva è sceso al 32 per cento, la quota di reddito si è ridotta al 23,7 per cento; il reddito *pro capite* è il 67 per cento della media italiana.

Passando all'esame dei grandi comparti produttivi:

in *agricoltura*, se è vero che potenzialità enormi ci sono nelle aree irrigue di pianura (da cui fundamentalmente viene l'incremento di circa il 20 per cento della produzione lorda vendibile), è altrettanto vero che l'industria di trasformazione alimentare è concentrata per l'86 per cento nel Centro-Nord e che si è aggravata la situazione relativa delle aree interne e delle centinaia di migliaia delle sue aziende contadine marginali; che il contributo attivo dell'agricoltura meridionale allo sviluppo nazionale si è interrotto ed essa trova in una situazione di relativa stagnazione;

nell'*industria*, se è vero che nel periodo 1971-1976 l'occupazione nelle imprese con più di 20 addetti è cresciuta del 28 per cento, portando in particolare l'occupazione nella piccola e media impresa intorno ai 400.000 dipendenti; che le partecipazioni statali, fino al 1974, investono quote intorno al 58 per cento del totale, più come conseguenza in verità di un ciclo di completamenti nella grade industria di base, è altrettanto vero che, dopo questo periodo, anche l'industria conosce una stagnazione degli investimenti e una crisi grave dei grandi gruppi, oltre che di piccole e medie imprese. Sono diminuiti in assoluto gli investimenti fissi, si sono dimezzati i finanziamenti concessi nel 1978 dagli istituti di credito speciali, anche se decentramenti aziendali, lavoro nero e doppio lavoro, sostengono, soprattutto nei settori tradizionali, la vitalità di imprese, anche di medie dimensioni, favorite da questo particolare mercato del lavoro.

E, discutendo di intervento pubblico programmato, più preoccupante è la tendenza del capitale pubblico, proiettata alla metà degli anni '80, a riservare solo il 15 per cento a nuovi investimenti mentre il restante 85 per cento dovrebbe andare ad ammodernare, ampliare, ristrutturare l'esistente.

La stessa gestione degli incentivi industriali, pur impostata in maniera relativamente positiva dalla legge n. 183, ha radicalmente stravolto però le impostazioni iniziali e ha quindi negativamente inciso sui processi industriali, negativi per il Mezzogiorno, di cui abbiamo detto. Infatti nei fondi della legge n. 183 sono state agevolate 10.212 iniziative per investimenti pari a lire 7.652 miliardi, di queste però ben 7.951 pari a lire 5.752 miliardi sono state agevolate con criteri e con procedure anteriori alla citata legge, anche se riguardanti settori che il programma quinquennale aveva escluso dalla incentivazione; con la legge n. 293 del 1979, poi, permettendo tali e in conto interessi ammettendo ai beneficiare del doppio contributo in conto capitali e in conto interessi ammettendo ai benefici anche le ristrutturazioni industriali degli impianti esistenti.

Quanto al contributo che allo sviluppo del Mezzogiorno avrebbero dovuto fornire le autonome iniziative della FIME, della FINAM, dell'INSUD, esso è irrilevante; dell'assenza e anzi dell'alibi offerto alla spesa ordinaria dalla presenza di una struttura separata come la Cassa per il Mezzogiorno, abbiamo già parlato.

Questi sono i fatti, lontani se non divaricati rispetto al programma quinquennale per il Mezzogiorno che oggi si rievoca come copertura alla richiesta di proroga della Cassa e di nuove dotazioni finanziarie, senza alcun fondamento e in modo non meditato.

Quale sia la spiegazione di questi fatti è questione che certamente va affrontata con cautela, ma altrettanto certamente si può dire che:

1) è prevalsa, ancora una volta, rispetto ai programmi, una logica di interventi contrattati e richiesti. La ragione di ciò sta nelle resistenze politiche e di potere a superare il vecchio assetto operativo costituito da gruppi burocratici ma anche professionali e imprenditoriali, interni ed esterni alla Cassa per il Mezzogiorno, comunque raccolti intorno ad essa e agli enti concessionari e pervicacemente protetti e sostenuti dalla Democrazia cristiana e dalle forze di centro-sinistra;

2) nonostante il programma di sviluppo quinquennale per il Mezzogiorno, ad esso non ha giovato una generale politica economica orientata al contenimento dell'inflazione, alla stabilità globale, al riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

Orientamenti e strutture che occorre rapidamente modificare e superare se si vuole praticare una coerente politica meridionalistica.

Il disastro del terremoto del 23 novembre, lungi dall'attenuare questa urgenza, l'ha resa più acuta e proprio sul terreno più delicato per l'efficienza sia degli interventi urgenti che per la ricostruzione: il terreno cioè di una mobilitazione istituzionale democratica che faccia perno e renda coerentemente protagonista tutto il sistema delle autonomie locali — comuni, comunità montane, regioni — nei processi di rinascita.

Ci rendiamo conto delle difficoltà tecnico-operative delle autonomie meridionali; comprendiamo bene che una « cultura della programmazione », fatta di concretezza progettuale e di efficacia esecutiva non si inventa dall'oggi al domani. Ma vogliamo osservare che:

1) il problema politico della decisione sull'uso e sulla destinazione delle risorse non può essere confuso con il pur rilevante problema tecnico-operativo e delle relative strutture; nulla vieta, anzi, che la Cassa per il Mezzogiorno e gli enti collegati mettano a disposizione delle autonomie centri di progettazione, di ricerca e di assistenza tecnica;

2) se non si imputa la rilevante spesa pubblica necessaria per la ricostruzione a istituzioni democratiche controllabili in modo ravvicinato, il rischio è di incanalarla sui binari soliti perpetrando sprechi, inefficienze, ritardi, clientele, cui ci ha abituato la costellazione di potere che gravita intorno alla Cassa per il Mezzogiorno. I rischi, questa volta, sarebbero gravissimi per la stessa tenuta del tessuto civile e democratico di larghe zone del Mezzogiorno;

3) prorogare di un anno la Cassa per il Mezzogiorno, oltre ad entrare in stridente contrasto con le richieste di protagonismo emerse già in questa fase dell'emergenza da parte delle autonomie locali e con il contributo nazionale da esse offerto, con i gemellaggi alle zone terremotate, aggraverebbe ulteriormente il divario istituzionale Nord-Sud che lo stesso Ministro per il Mezzogiorno, correttamente, ma non consequenzialmente, imputa alla Cassa per il Mezzogiorno.

È accaduto infatti, in questi trent'anni di strumentazione straordinaria di intervento pubblico che la stessa esistenza degli orientamenti e degli organi della Cassa per il Mezzogiorno ha rappresentato un freno ai faticosi sforzi innovativi compiuti dagli enti locali per modificare i meccanismi di intervento e di programmazione delle risorse. Anzi, in questo senso, la presenza della Cassa ha « demotivato » gli amministratori locali meridionali. Mentre infatti regioni e comuni centro-settentrionali si odopravano per ren-

dere agibili meccanismi e apparati di programmazione, regioni e comuni meridionali, di norma, trovavano « molto più agevole mobilitarsi per ottenere nuovi impegni di fondi con interventi straordinari ». Questa supplenza della Cassa per il Mezzogiorno non solo ha demotivato, come dice il Ministro, ma ha messo in moto un circolo vizioso di degradazione delle qualità e delle capacità politico-progettuali delle autonomie meridionali che a sua volta aumenta il bisogno di supplenza, ed ha inoltre funzionato da supporto al mantenimento di un sistema di potere anche antiautonomistico costituito dagli enti concessionari.

Si tratta cioè — evitando la schizofrenia governativa di solenni dichiarazioni di principio (rapporto Giannini, relazione del Ministro per il Mezzogiorno, ecc.) puntualmente contraddette da proposte e scelte contrarie — sul delicato problema dei soggetti istituzionali da responsabilizzare, di fare invece scelte coerenti in attuazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, per garantire non solo formalmente la democraticità dell'intervento pubblico programmato, ma per recuperare pienamente in un quadro coordinato e indirizzato il concorso degli enti locali alla decisione e alla gestione degli interventi, appunto in alternativa agli enti burocratici e settoriali, privi di reale controllo democratico e perciò, tramite, molte volte, gli sprechi, di clientelismo, di corruzione.

La nostra insistenza su una strumentazione istituzionale democratica dell'intervento straordinario e ordinario non è un astratto e acritico omaggio alle autonomie locali, ma nasce dalla fondata persuasione della:

1) quasi paralisi delle amministrazioni statali, Cassa compresa, circa le spese per gli investimenti produttivi che annualmente restano intorno ad un quarto delle dotazioni e degli impegni;

2) necessità, resa acuta dal terremoto, di « motivare » fortemente le autonomie locali con tutto il supporto degli apparati tecnici necessari, sul terreno della elaborazione,

della progettazione, della gestione di spese produttive e di servizi se si vuole sul serio, e presto, invertire la tendenza alla dipendenza e all'assistenza;

3) centralità, anche ai fini dello sviluppo e del consolidamento del nuovo nel Mezzogiorno, della questione politico-istituzionale del resto condivisa da quanti, come il presidente del CENSIS, pur con troppa insistenza invitano a valutare adeguatamente le « nuove soggettualità » emerse nella società meridionale in questi anni.

Ora, conclusivamente, sono impressionanti la distanza e la estraneità della proposta di proroga annuale della Cassa per il Mezzogiorno rispetto a questa tematica e ad ogni tematica meridionalistica che pure si sono venute affacciando non dopo il terremoto, ma da tempo nel dibattito meridionalistico.

Dire quindi, come fa la relazione al disegno di legge, che si tratta di una proroga tecnica, a parte le responsabilità politiche del Governo e i ritardi nella presentazione di una proposta organica, non corrisponde al vero.

Ma c'è di più: se si tratta di una semplice proroga tecnica perchè, di fronte alle disponibilità della Cassa per il Mezzogiorno pari a lire 3.500 miliardi si richiedono altri 2.000 miliardi?

È perchè, se si intende fare presto, si ostacolano e quasi si inceppano i lavori parlamentari con questa varietà di proposte e di sedi di discussione?

Il nostro no alla proroga della Cassa per il Mezzogiorno è pertanto motivatamente fermo, deciso e responsabile, come reclama fra l'altro la necessità nazionale, acuita dal terremoto, di tener fermo al punto cardine della questione meridionale, quello dei rapporti democratici e di fiducia fra Stato e popolazioni meridionali.

Un rapporto che ben fermo terremo anche nell'imminente dibattito per l'approntamento della legge di ricostruzione delle zone terremotate.

CALICE, *relatore di minoranza*