La politica regionale nella Cee

di Giorgio De Sabbata

L'espressione « politica regionale » è molto diffusa nel linguaggio « europeo ». Il suo significato non è tuttavia così certo quanto è ampio il suo uso. Talora, infatti, si intende semplicemente il risultato che una politica economica e sociale europea o nazionale determina nelle diverse zone d'Europa; oppure l'impegno che i diversi trattati e documenti enunciano per un riequilibrio fra territori in diverse condizioni; oppure la politica di intervento nelle regioni a predominante economia agricola o in quelle in fase economica involutiva o anche in quelle a economia congestionata; oppure tutte queste cose insieme. All'origine di questa imperfezione di linguaggio non si trova una scarsa elaborazione dottrinaria, ma il tentativo di prendere in esame problemi vari e diversamente collocabili nella variegata condizione politica degli Stati « europei », in modo unificante: in modo, cioè, che possa adattarsi ai diversi ordinamenti e ai diversi comportamenti politici così come si manifestano attualmente. E non è privo di interesse critico notare che quasi mai per politica regionale si intende la politica realizzata dal potere locale nel relativo territorio e come intervento nelle scelte nazionali e internazionali.

Eppure la presenza del potere locale è una delle condizioni sulle quali va condotta la verifica del fallimento delle politiche regionali e sulle quali devono necessariamente fondarsi proposte credibili per un nuovo sviluppo dell'Europa.

Non può essere compito di una comunicazione l'analisi comparata dello stato dei poteri locali a livello regionale nei diversi paesi e dell'intreccio complicato fra l'azione di questi poteri, quella degli Stati nazionali e quella delle istituzioni europee. È del tutto evidente la grande differenza che esiste nei tre grandi paesi della Cee. In Italia è ancora in corso la fase costituente delle autonomie regionali ed è quindi aperto il problema del ruolo delle regioni nella programmazione nazionale e locale e dell'effettivo acquisto degli ampi poteri previsti dalla Costituzione. Questo ruolo e questi poteri rimangono comunque affidati, nell'ambito delle diverse disposizioni degli statuti, al consiglio regionale eletto a suffragio universale e diretto.

In vari documenti europei di studio e di proposta si fa riferimento ai Comitati regionali della programmazione economica e alla Cassa del Mezzogiorno (e Cassa del Centro Nord) come strumenti della programmazione e della politica regionale.

In Germania il carattere federale della Repubblica corrisponde alla disponibilità di maggiori poteri, rispetto alle regioni italiane, da parte dei Länder, che hanno una competenza generale su tutti gli affari interni, godono del principio di favore in casi di dubbio sulla competenza, condividono con le autorità federali la competenza sull'economia, il fisco, il diritto di lavoro, i servizi sociali, il diritto civile e penale, la ricerca. In materia di programmazione norme di procedura e organi diversi stabiliscono una competenza congiunta fra i Länder e lo stato federale. Taluni interventi economici sono oggetto di norme federali.

In Francia sono state costituite nel 1954, 21 circoscrizioni di azione regionale a capo delle quali, in base alla riforma amministrativa del 1964, è stato posto un prefetto regionale. Affiancano il prefetto le conferenze amministrative regionali, che raggruppano le autorità amministrative della regione, e i comitati di sviluppo economico regionale composti dai sindaci e dai consiglieri regionali (eletti nei dipartimenti per l'amministrazione dipartimentale) e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali e di categoria. Entrambi questi organismi vengono consultati in materia di programmazione regionale.

Il rifiuto di affrontare i complessi problemi posti da una situazione così eterogenea e dalla necessità della presenza dei poteri locali nello sviluppo europeo impedisce di trovare una soluzione nuova di fronte al generale riconoscimento dell'effetto cumulativo che le istituzioni europee hanno consentito e, secondo molti interpreti, inasprito relativamente alle disparità esistenti tra le diverse zone di Europa.

La soluzione non può certo uscire da una programmazione burocratica (o eurocratica) che si pretende di applicare a pioggia, vale a dire affidando alle autorità regionali, senza riferimento alla loro natura, politica e istituzionale, il solo compito di esecuzione o di tramite di esecuzione verso le unità territoriali minori.

Tanto è indifferente il carattere e la presenza della autorità regionale, che si è giunti persino a formulare per i paesi della Cee una divisione territoriale a tavolino, cioè « di laboratorio », come è stata causticamente chiamata, anche se si tende a limitarne il significato a strumenti di analisi.

A questo punto diventa difficile attribuire un significato reale alla costatazione che il potere degli Stati nazionali è compromesso da decisioni sovranazionali, poiché la sede di queste decisioni è il capitale internazionale privato, nei confronti del quale le istituzioni europee, per la loro struttura e per il metodo di gestione, risultano, nel migliore dei casi, impotenti ed anzi esercitano complessivamente una funzione di sostegno.

Se si vuole un esempio del risultato distorto che conseguono certe politiche di vertice anche quan-

1015

do gli obiettivi proposti vengono raggiunti, basta riferirsi alla agricoltura della Lombardia, che ormai conta una percentuale di addetti inferiore a quella proposta dal piano Mansholt, ma non ha ottenuto un nuovo equilibrio sociale.
Il carattere capitalistico della ristrutturazione e il criterio della efficienza aziendale hanno impedito il miglioramento della condizione del lavoratore mentre la perdita delle forze più vive e capaci in agricoltura ha determinato il decadimento delle strutture sociali e civili delle campagne e ha aggravato gli squilibri fra azienda capitalistica e azienda contadina.
È significativo che ciò accada nella Lombardia, sia che si voglia considerare i suoi aspetti di regione del « mitteleuropa », sia che si vogliano, con analisi più precisa, affermare le sue funzioni di cerniera fra l'Italia e la Cee, nel riconoscimento della posizione subalterna anche del suo più avanzato settore industriale e del suo mercato finanziario.
Ma certo l'aspetto più imponente e drammatico della condizione regionale è la situazione del Mezzogiorno; lo stato arretrato della sua agricoltura, della sua economia in generale, delle sue strutture sociali e civili è necessariamente collegato alla funzione svolta al servizio dello sviluppo capitalistico europeo, con la fornitura delle ingenti risorse della manodopera emigrata verso le regioni industriali della Cee, compreso fra esse il triangolo industriale italiano.
Basta non smarrire il valore di queste constatazioni per comprendere l'incapacità intrinseca a raggiungere i fini proclamati di correzione degli squilibri, che è propria di qualsiasi politica regionale fatta di decisioni centrali rivolte ad interventi esclusivamente localizzati; ma anche per comprendere che non si può scambiare per politica generale una linea di trasformazione della agricoltura coerente con la subordinazione alle esigenze del capitale industriale e finanziario, che dal piano Mansholt al memorandum della Commissione della Cee del 1968 ha costantemente ed uniformemente proposto nei fatti lo sviluppo della azienda capitalistica a danno di quella contadina. Non è un caso che il Feoga abbia avuto una funzione effettiva solo in tema di prezzi e cioè per la garanzia, e una funzione del tutto trascurabile nel settore orientamento, conducendo alla drammatica situazione che si propone, in apparenza, di superare con il memorandum.
Il quadro non muta neanche per i settori extra agricoli, quando vi è stato un intervento effettivo come quello della « politica regionale » della Ceca. Ne sanno qualcosa il Sulcis e l'Iglesiente.
Il fatto è che ormai il problema meridionale non è più soltanto il problema nazionale di Gramsci, ma è anche un problema europeo e lo è quindi non solo nel senso che si tratta di una grande estensione territoriale e demografica arretrata, ma anche nel senso della sua necessaria compenetrazione con l'esistenza, il carattere, le prospettive del capitalismo europeo e perciò anche con le prospettive di un rinnovamento europeo. Lo è anche per il rischio che la sua mancata assoluzione comporta per la sopravvivenza e lo sviluppo della democrazia in Europa.
Destinati al fallimento continueranno a rimanere anche gli sforzi di quanti, comprendendo che la retorica delle regioni favorite non basta a nascondere i problemi economici, umani e sociali acutamente presenti nelle zone di congestione, insistono nel proporre interventi in queste zone senza collegamento con il problema del Mezzogiorno e delle regioni arretrate d'Europa, che sono il supporto del tipo di sviluppo da correggere.
Un nuovo corso politico ed economico dell'Europa, che affermi l'Europa dei popoli, esca dai limiti della Cee, comporti per la Cee il superamento della discriminante dei suoi confini, non può essere aperto senza il concorso dei poteri regionali autonomi e democratici.
La settima e l'ottava Conferenza europea dei poteri locali del Consiglio d'Europa, hanno riconosciuto l'esigenza di poteri locali elettivi, nei loro documenti finali, dopo un dibattito non privo di contrasti e di contraddizioni. È un riconoscimento non privo di limitazioni e di esitazioni, che si frappongono alla formulazione di conclusioni più efficaci e complete, ma si tratta ugualmente di un fatto che merita interesse.

La funzione della regione

Così merita interesse la relazione dell'8ª Conferenza quando considera l'attribuzione del potere politico alla regione come un mezzo per rafforzare la partecipazione del cittadino alle decisioni e per esercitare un contrappeso al centralismo degli Stati nazionali e delle istituzioni europee.
Bisogna, però, andare oltre e porsi il problema del rapporto con la programmazione. La partecipazione del cittadino risulta fortemente limitata e poco efficace se la regione ha compiti di mera esecuzione, al massimo di programmazione territoriale o di programmazione interna nell'ambito delle decisioni « superiori » già sancite; e risulta analogamente limitata anche la capacità della regione di salvarsi dal centralismo nazionale e delle istituzioni europee.
Alle regioni deve essere riconosciuto il ruolo di protagoniste autonome della programmazione capaci di elaborare proposte, di esercitare contestazione e contrattazione nei confronti della programmazione nazionale ed europea, di concorrere, perciò, alla formazione di una programmazione che nasca per sintesi dalle esigenze regionali, a loro volta definite con il concorso dei poteri locali di base. Attuazione e verifica devono essere gli ulteriori compiti della regione.
Con ciò si riconosce alla regione un ruolo che va ben oltre un elenco di richieste. Una regione che sceglie per la sua agricoltura un rapporto di produzione che assicuri al lavoratore la proprietà o l'affitto della terra in modo da renderlo coltivatore diretto riconosce a questo la responsabilità dell'iniziativa economica, della integrazione associativa, la capacità di mobilitare economicamente il profitto e la rendita totalmente o parzialmente pervenuta nelle sue mani e in definitiva promuove una forza politica e sociale nuova e diversa, favorisce un conseguente orientamento della programmazione nazionale, fa penetrare il profitto e la ren-

1016

dita nelle determinazioni europee, troppo ampiamente e quasi esclusivamente assorbite dalla falsa imparzialità delle dimensioni d'azienda, della riduzione dei costi, dell'incremento della produttività. Analogamente una regione che proponga uno sviluppo ampio della piccola e media produzione industriale come mezzo per estinguere il movimento patologico della popolazione, per decollare verso nuovi livelli di reddito, per integrare l'economia agricola, propone una scelta politica ed economica che guidi e sostenga i ceti medi produttivi, assegnando loro un compito autonomo ed essenziale in un mercato rinnovato e quindi un ruolo democratico e sottraendoli alla ormai tradizionale funzione di massa di manovra degli oligopoli europei ed extra europei. E per ottenere questo deve affrontare anche il problema dei beni strumentali e delle industrie a tecnologia avanzata, proporre un nuovo orientamento dell'azione pubblica in questo settore, sollecitare nuovi indirizzi del mercato finanziario, penetrare nel sancta sanctorum del capitalismo monopolistico di Stato.
Sono, questi, soltanto degli esempi, ma sono scelti come indicazioni di coerenza con un quadro complessivo della programmazione, che respinge un intervento individuale e frammentario delle regioni, ricerca invece la formazione di una proposta unitaria che emerge da un contributo pluralistico, condanna l'isolamento degli interventi verso le regioni arretrate e verso le regioni congestionate. Una programmazione così intesa ha un contenuto antimperialista, si apre a nuovi rapporti e a nuovi sviluppi politici con l'Est europeo, assume con il Terzo Mondo un rapporto libero dalle tendenze colonialiste antiche e recenti e dettato dalla volontà di risolvere il grande problema mondiale della fame e della miseria.

Occorre specificare il ruolo attribuito alle regioni di « contrappeso » al centralismo. È infatti illusorio per la regione ergersi a « contropotere » del potere nazionale e internazionale, sia perché ciò corrisponde ad una interpretazione distorta dei compiti della regione, sia perché la forza preponderante delle decisioni statali e superstatali ha basi ben diverse dalla semplice maggiore dimensione del territorio e si collega ai centri di direzione del capitale che hanno in mano il potere effettivo, il cui condizionamento è possibile solo con l'intervento democratico di tutti i poteri pubblici.

Il ruolo della regione deve quindi essere quello di collegarsi da una parte alle forze sociali che hanno la capacità di proporre un'alternativa al potere effettivo, dall'altra di concorrere al rinnovamento delle strutture statali ed europee.

Non basta, per fondare un'Europa dei popoli, un rinnovamento istituzionale che attribuisca poteri di decisione al parlamento europeo e gli riconosca una base elettiva universale; occorre anche una organica struttura delle autonomie fondata principalmente sulle regioni e sui comuni.

Il dibattito sulla definizione della regione non può certo trovare qui una risposta esauriente, ma non può trovarla per il momento nemmeno fuori di qui. La ricerca pregiudiziale di una conclusione rischierebbe solo di danneggiare il senso e il risultato di una discussione, che deve invece continuare, e per la quale può essere utile tentare di individuare alcuni elementi di orientamento.
In altri termini, piuttosto che effettuare una scelta immediata per la regione lineare o per quella omogenea o per quella corrispondente ad un campo di interrelazioni dotate di intreccio e di forze sufficienti, è meglio riconoscere che nella scelta regionale occorre rispettare la struttura e la tradizione politica, storica, civile, culturale di ogni paese e di ogni contrada e promuovere i caratteri unificanti nella autonomia, nell'elettorato, nella partecipazione dei cittadini e nell'intervento nella programmazione. Una scelta che pretendesse una maggiore uniformità ed omogeneità di poteri e di struttura giuridico-politica, urterebbe contro la storia e la realtà dell'Europa e contro la prospettiva di un'Europa non limitata dai confini della Cee.
Non si può ragionevolmente pretendere che i Länder della Germania federale riducano il loro potere politico di Stato della federazione e le loro competenze per adeguarsi alle regioni italiane o viceversa; si può proporre, per entrambe, un'acquisizione democratica secondo gli orientamenti indicati, come la si può proporre per gli istituti regionali prevalentemente burocratici della Francia che forse sono quelli che devono percorrere in questa direzione un più lungo cammino.
Un analogo discorso deve essere rivolto alle autonomie comunali.

Stato, regioni e istituzioni europee

Il rapporto fra le regioni e fra queste, gli Stati e le istituzioni europee, deve essere un rapporto aperto e dinamico. La regione non deve « saltare » lo Stato nazionale; l'eccessiva insistenza sul rapporto diretto fra istituzioni europee e regioni, che si avverte da qualche parte, non vale più di un diversivo, dato che non ha senso trascurare la forza del potere dello Stato. Ma non va neanche escluso un rapporto fra la regione e le istituzioni europee. Alle regioni italiane è, ad esempio, affidata la gestione dell'agricoltura e non è un'ipotesi lontana un atteggiamento dello Stato che si faccia forte delle decisioni della Cee per imporre una direttiva non prevista dalla Costituzione; una saldatura fra la Comunità e il potere centrale dello stato italiano può corrispondere a una linea di fuga dalla responsabilità interna di questo, al tentativo di svuotamento dell'art. 117 della Costituzione, al pericolo di soffocamento dell'autonomia regionale. Del resto anche una saldatura fra Stato e regione può comportare una grave limitazione dell'autonomia comunale. In realtà tutte le autonomie devono sostenersi ed integrarsi tra loro in modo che le autonomie comunali e regionali siano la struttura portante dello Stato nazionale, e divengano struttura delle istituzioni europee, esaltando il carattere nazionale dello Stato e favorendo il superamento delle deviazioni nazionaliste.
Il discorso istituzionale non può essere fine a se stesso: più di altri un partito comunista è necessariamente consapevole che un assetto istituzionale può conseguire un risultato democratico se, essendo organicamente aperto in questo senso, trova un collegamento con i lavoratori organizzati

1017

nei sindacati e nei partiti operai, con gli altri partiti democratici, con i ceti medi.
Ha un valore europeo l'esperienza del movimento operaio italiano che nel corso di decenni ha acquisito la coscienza del significato democratico del potere locale autonomo, della sua non necessaria integrazione in un sistema di potere determinato, della sua potenzialità rinnovatrice, della sua capacità di favorire l'estensione dell'influenza e delle possibilità di lotta, di emancipazione, di partecipazione dei lavoratori e dei ceti medi.

Le regioni e la spinta all'autonomia dell'Europa

Attraverso questa presa di coscienza, attraverso la nuova consapevolezza che il successo delle riforme richiede una generale trasformazione dello Stato, i ceti popolari sono spinti prima a superare la diffidenza ed il disinteresse, poi a superare anche la concezione del potere locale come strumento di difesa di interessi locali o di ceti produttivi per giungere ad esercitare attraverso esso una positiva iniziativa di intervento ricca di proposte e sorretta da una volontà, da una forza di appoggio reali ed effettive, che sono il contenuto di base di una partecipazione concreta.
Alle regioni così intese, inserite in un sistema organico di autonomie, spetta anche il compito di favorire il confronto fra le grandi forze politiche dell'Europa. Per essere fruttuoso il confronto e il dibattito, non solo all'interno del parlamento europeo, ma anche negli incontri fra eletti locali, devono svolgersi fuori dallo schema di « blocchi nazionali » che è prevalso finora nelle istituzioni comunitarie e in tanti convegni e conferenze di poteri locali. Il dialogo deve essere diretto, deve coinvolgere forze e orientamenti politici senza il diaframma dell'appartenenza nazionale, tanto più assurdo se si vuole esercitare anche il ruolo di apertura verso l'Est europeo, che le autonomie hanno piena possibilità di svolgere senza attendere l'autorizzazione dei governi, interpretando nel senso più largo il proprio interesse e l'interesse della propria esistenza democratica in un'Europa che voglia essere democratica e fattore di pace nel mondo.
La cosiddetta spinta oggettiva alla formazione dell'Europa politicamente unita non ha impedito che le strutture politiche europee si ponessero al servizio dei gruppi capitalisti più potenti e più retrivi d'Europa e d'America. Per costruire un'Europa diversa occorrono volontà, forze e strutture politiche nuove. Le regioni e i poteri locali autonomi possono e debbono dare in questo senso un contributo insostituibile.
Vi è oggi un'altra spinta oggettiva che si manifesta per l'Europa nel suo complesso. È la spinta all'emancipazione dagli Stati Uniti dovuta a traguardi produttivi e di mercato raggiunti dall'Europa, alla crisi profonda e duratura in cui sono entrati i rapporti degli Stati Uniti con il resto del mondo. Di questa situazione le recenti vicende monetarie sono una manifestazione che ha determinato e continua a determinare momenti di grande tensione.
Ebbene anche in questo una struttura autonomista ha un ruolo da esercitare, per la sua intrinseca tendenza antimperialista, per la sua capacità di porre il problema della emancipazione dall'interferenza degli Stati Uniti in modo diverso dalla contrapposizione di un imperialismo analogo, di evitare che la pressione degli Stati Uniti provochi il ritorno di un nazionalismo esasperato in Europa, di proporre un'Europa, fattore di pace e di progresso nel mondo.
Un'Europa democratica, ispirata alla Resistenza, indipendente dall'America, un'Europa dei popoli, capace di aprire davanti a sé un lungo periodo di tranquillità e perciò oggi disposta a promuovere la conferenza per la sicurezza europea, un'Europa che vuole ed opera per l'emancipazione del Terzo Mondo: questo può essere l'Europa delle autonomie.

1018