

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5970

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BECCHI, DE JULIO, BASSANINI**

*Presentata il 24 settembre 1991*

Rifinanziamento delle disposizioni agevolative per le attività produttive di cui al titolo II della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità di una revisione profonda delle linee ispiratrici dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è stata in questi anni riconosciuta da gran parte dello schieramento politico presente in Parlamento, e non è perciò tema da ascrivere soltanto alle forze di opposizione o ad alcune di queste. Analogamente diffuso e non di parte è il riconoscimento che le linee ispiratrici della legge n. 64 del 1986 sono state in parte negate dalla sua attuazione concreta, sia perché le ambizioni di cui la legge si faceva interprete erano eccessive rispetto alle capacità di attuazione delle regioni e degli enti locali, sia perché alcuni nuovi indirizzi in essa contenuti, erano il risultato di un'interpretazione troppo ottimistica dei processi in atto nel

Mezzogiorno, sia infine per il manifestarsi di resistenze ed inerzie negli apparati centrali dello Stato. Sul primo fronte, stanno le difficoltà insite nei comportamenti delle regioni e degli enti locali, del resto insufficientemente stimolati dallo Stato centrale a riacquisire capacità di proposta, progettazione e selezione dei fabbisogni prioritari (queste lacune erano già pienamente evidenti negli anni passati, sì da giustificare la presentazione di una proposta di legge come quella di cui all'atto Camera n. 3857 « Modifiche ed integrazioni alla legge 1° marzo 1986, n. 64, concernente la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno », presentata il 26 aprile 1989). Sul secondo, sta l'illusione che il Mezzogiorno potesse approdare ad uno svilup-

post-industriale, quando non aveva ancora attuato le complesse trasformazioni che consentono il passaggio alla società industriale. Sul terzo, ancora, le innovazioni introdotte dalla legge n. 64 del 1986 si sono confrontate con le spinte conservative della *ex* Cassa per il Mezzogiorno trasformata in Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, ed il comma 18 dell'articolo 17 della stessa legge relativo alla soppressione della Segreteria del Ministro, non ha trovato attuazione.

A testimoniare questa crisi di impostazione stanno, del resto, sia le incerte vicende della cosiddetta programmazione degli interventi introdotta dalla legge n. 651 del 1983 e ribadita dalla legge n. 64 del 1986, sia la continua riproposizione di formule astratte (dalle « azioni organiche » ai « progetti strategici ») per nascondere la mancanza di idee circa le modalità della promozione dello sviluppo produttivo e la residua specificità dell'intervento straordinario in campi diversi da questo, sia i ritardi talvolta incomprensibili dell'attuazione degli interventi, sia le incongruenze e gli sprechi denunciati anche dalla Corte dei conti della Comunità europea. Non è difficile riconoscere che le contraddizioni già evidenti nel 1971, all'atto dell'approvazione della legge n. 853, quanto al ruolo dell'intervento straordinario dopo l'istituzione delle regioni, così come quelle presenti dalle origini e relative alle relazioni tra intervento ordinario e straordinario, si sono approfondite ed hanno dato luogo ad esiti via via più perversi nell'ultimo scorcio di tempo.

Norme di pregio, ai fini dell'organizzazione dell'intervento straordinario e del suo coordinamento con l'intervento ordinario, come quelle contenute negli articoli 2 e 7 della legge n. 64 del 1986 non sono state applicate, sia perché l'amministrazione ordinaria non è stata indotta o costretta a darsi modalità di funzionamento che lo permettessero (è il caso dell'articolo 2), sia perché alle procedure previste (l'accordo di programma di cui

all'articolo 7) si è cercato di sostituirne altre, le cosiddette « intese di programma », più vicine a quelle sperimentate con la legislazione speciale dei terremoti e dei mondiali di calcio.

L'intervento straordinario nel suo effettivo funzionamento ha ormai perciò assai poco in comune con ciò che è scritto nella legge n. 64.

Gli stanziamenti recati dalla stessa legge, pari a lire 120 mila miliardi, sono stati destinati per 30 mila miliardi alla copertura degli sgravi contributivi per le imprese aventi sede nelle aree meridionali, per circa 19 mila miliardi ai completamenti e per altri 9 mila miliardi stornati per il finanziamento di altri interventi. I 62 mila miliardi che restavano disponibili per gli interventi in opere o di agevolazione all'attività produttiva previsti, risultano tutti impegnati, ma per una quota non trascurabile, non ancora erogati.

I limiti della situazione che si è determinata sono ormai evidenti non solo sotto il profilo dell'inefficacia dell'intervento straordinario rispetto all'obiettivo che lo legittima, che resta lo sviluppo del Mezzogiorno, ma anche sotto il profilo della tenuta delle regole basilari della nostra democrazia.

Dice Fiorella Padoa Schioppa nel suo volume *L'economia sotto tutela*: « Con poche incertezze potremo sostenere che la manovra pubblica nel Mezzogiorno è criticabile per almeno quattro ordini di motivi: perché è troppo sbilanciata a favore del sostegno della domanda piuttosto che del potenziamento dell'offerta meridionale; perché l'accumulazione pubblica rischia di promuovere, insieme allo sviluppo delle infrastrutture, anche quello dell'economia criminale; perché le agevolazioni finanziarie alle imprese private, pur di entità non irrisoria, sono di ridotta efficacia a causa del loro tenue legame con la realizzazione degli investimenti reali effettivi e con la crescita del valore aggiunto; perché, infine, l'azione pubblica eccede nella regolamentazione, aggravando gli squilibri nel mercato del lavoro ».

Lo sviluppo richiede investimenti capaci di espandere il sistema produttivo meridionale e di qualificarlo, in modo che esso diventi il riferimento fondamentale della crescita del terziario — che invece segue un profilo in gran parte assistenzial-clientelare — e dell'adeguamento dell'attrezzatura del territorio: opere, ma soprattutto organizzazione di servizi efficienti. Non si può proprio dire che la legge n. 64 del 1986 nella sua pratica attuazione abbia fornito un contributo importante in questa direzione.

Da questi argomenti, pur sinteticamente enunciati, risulterebbe che la legge n. 64 del 1986 va cambiata, e presto. Ed è legittimo proporre, viste le carenze evocate, che la sua riformulazione sia orientata a finalizzare l'intervento straordinario al solo sviluppo produttivo: industria manifatturiera in primo luogo. È questo che può sanare nel medio periodo il drammatico squilibrio del mercato del lavoro meridionale. È da questo che possono trovare impulso la riqualificazione della politica dell'istruzione e della formazione professionale, il miglioramento delle telecomunicazioni e delle reti di trasporto, ecc. È questo che erige una barriera vera al dilagare della egemonia criminale.

\* \* \*

Perché occorre l'intervento straordinario per l'industrializzazione? Per l'industrializzazione occorrono trasferimenti finanziari, diretti a contenere i costi dell'investimento ma anche interventi *in loco* di varia natura intesi ad eliminare o riequilibrare le diseconomie esterne presenti in molte aree meridionali che dal punto di vista del mercato del lavoro potrebbero rappresentare localizzazioni ottimali per i nuovi impianti. È giusto che gli incentivi e le agevolazioni abbiano una configurazione semplificata e siano corrisposti in modo automatico, dopo un controllo *ex ante* sulla legittimità della richiesta e fatti salvi pertinenti controlli *ex post* e un sistema di sanzioni che ne scoraggi l'uso improprio. Alla seconda tipolo-

gia di interventi viene così affidato il compito di riequilibrare le sorti delle aree in cui le diseconomie esterne (in ragione dell'attrezzatura del territorio, della qualità della forza lavoro, della presenza della criminalità, ecc.) sono più rilevanti.

Non è, invece, positivo che le diseconomie esterne continuino a trovare compensazione in un differenziale dei costi del lavoro assicurato dagli sgravi contributivi riservati alle imprese aventi sede nel Mezzogiorno. La fiscalizzazione addizionale di cui godono le imprese operanti nel Mezzogiorno comporta oneri finanziari molto elevati e non ottiene (stando a quanto le ricerche specifiche sulla materia hanno enucleato) risultati significativi in termini di maggiore occupazione. La sua giustificazione è per di più debole anche quando ne sono destinatarie imprese esposte alla concorrenza, come le imprese manifatturiere: se la fiscalizzazione corrisponde ad un differenziale di produttività del lavoro, è debole perché mantiene in vita imprese inefficienti; se corrisponde a diseconomie esterne, è debole perché riduce l'incentivo a combatterle e a contenerne l'impatto. Le misure di fiscalizzazione dovrebbero perciò essere riservate solo ai settori produttivi esposti alla concorrenza, e gradualmente ridotte fino al loro definitivo superamento.

Distinguere le imprese esposte alla concorrenza da quelle che operano per un mercato senza competizione (come nel caso in cui la domanda sia pubblica) è, del resto, cruciale anche con riferimento agli incentivi ed agevolazioni finanziarie. Non si avrà sviluppo produttivo senza una sostanziale crescita di imprese competitive, mentre le agevolazioni fornite alle imprese che stanno su mercati protetti, non faranno che accrescere le sacche di privilegio e favorire comportamenti inefficienti. Per questo beneficiarie degli interventi devono essere soprattutto, se non in via esclusiva, le attività manifatturiere.

La presenza di consistenti differenziazioni tra le diverse aree meridionali rende necessario mettere a punto una strategia cui l'intervento di sviluppo

debba uniformarsi. Nei fatti, in questi anni (ma anche negli anni a venire stando alle più recenti proposte di investimenti avanzate dalle imprese) l'industrializzazione ha mostrato una tendenza a concentrarsi nelle aree in cui le diseconomie esterne sono più contenute, escludendo del tutto le aree in cui esse sono molto rilevanti. Per contrastare questa linea di tendenza non solo non bastano, ma possono essere disutili, agevolazioni differenziate, mentre sono essenziali azioni *ad hoc* per rimuovere o contenere le radici delle diseconomie esterne più significative: questa tesi è il perno della proposta di legge atto Camera n. 5683 « Provvedimenti a favore dell'industrializzazione della Calabria », presentata il 17 maggio 1991.

Se l'intervento di industrializzazione può consistere solo di incentivi che incidono in modo automatico sul costo dell'investimento, la struttura che la governa deve sia assumersi la responsabilità dei controlli *ex ante* ed *ex post*, sia assolvere a compiti di indirizzo e coordinamento con gli interventi di altre strutture pubbliche (la scuola, l'apparato di sicurezza, la formazione professionale, la SIP, ecc.). Per far questo non occorre un gigante burocratico, ma una struttura snella e dotata delle necessarie professionalità (struttura che non ha in sostanza punti di contatto né con ciò che fu la Cassa per il Mezzogiorno, né con ciò che attualmente è l'Agenzia di cui all'articolo 4 della legge n. 64).

Può questa struttura coincidere con il Dipartimento istituito dall'articolo 3 della legge n. 64 del 1986 presso la Presidenza del Consiglio? In linea di principio sì, ma con una sua ridefinizione che in ragione dei nuovi compiti gli attribuisca le corrispondenti professionalità.

La ripuntualizzazione dell'intervento a fini di sviluppo produttivo è urgente, non solo perché alcuni importanti progetti sono stati recentemente presentati da imprese nazionali ed internazionali e le stesse piccole imprese manifatturiere del Sud attraversano una fase di particolare vivacità, ma ancor più perché le trasformazioni in atto nel settore manifatturiero

in Italia e in Europa, potrebbero favorire una forte ripresa del processo di industrializzazione del Mezzogiorno, se gli strumenti fossero adeguati. Fasi come l'attuale non possono essere prolungate a piacere: se le condizioni non sono favorevoli nel momento dato, le imprese compiranno altre scelte di localizzazione (le grandi) o rinunceranno ai loro progetti di espansione e ammodernamento (le piccole).

E le opere pubbliche? A distanza di vent'anni dal 1971, non si è ancora riusciti a restituire un ruolo all'intervento straordinario, nell'articolazione delle competenze tra Stato e regioni. È anzi emerso con sempre maggiore chiarezza che, se si vuole che il Mezzogiorno disponga davvero di un'attrezzatura del territorio adeguata, bisogna escludere la politica delle opere pubbliche dal campo dell'intervento straordinario. Perché? Si distinguano le opere di interesse nazionale e sovraregionale da quelle locali. Per le prime è facile dimostrare che la presenza dell'intervento straordinario non ha impedito l'accumularsi di ritardi e carenze, specie sul fronte dell'attrezzatura fine, ma al limite l'ha favorito. Le cose avrebbero potuto andare diversamente se gli obiettivi di potenziamento e riqualificazione ed i fondi corrispondenti fossero stati assegnati alle aziende ed agli enti competenti per materia (SIP, Ferrovie, ENEL, ecc.), impegnandoli a presentare progetti puntuali e a realizzarli compiutamente e tempestivamente. Il Mezzogiorno non è, come sostiene anche un recente studio della Confindustria, omogeneamente arretrato sotto questo profilo: di strade ne ha più di quante gliene occorrono, eppure si continuano a costruire strade (vedi Corte dei conti, CEE). Anzi gli interventi più vari, dal punto di vista della loro intitolazione, si risolvono nella realizzazione di nuovi chilometri di viadotti con spreco di risorse finanziarie e spesso ingiurie gravi all'ambiente.

Le attrezzature primarie devono essere perciò realizzate sotto la responsabilità degli enti ad esse preposte, senza l'intermediazione pletorica e deviante dell'intervento straordinario.

Per le opere locali, le due regioni a statuto speciale hanno, qualora il dettato costituzionale sia rispettato (e non lo è più da qualche tempo), fondi molto consistenti: l'incidenza *pro capite* è molto più elevata della media italiana e della media del centro-nord. Per le altre, si deve pensare ad un maggior equilibrio del trasferimento ordinario, sia pure acquisendo garanzie circa le modalità di selezione e di effettiva realizzazione delle opere. Non ha senso che si continui a provvedere anche tramite l'intervento straordinario.

È vero che vi sono categorie di interventi che non rientrano in queste due tipologie: valga per tutti l'esempio delle opere idrauliche. Per queste categorie di interventi si rende però necessaria una riorganizzazione a scala nazionale e non solo meridionale, ed essa può essere avviata, per l'intero territorio, sulla base di norme già varate. Gli interventi di completamento, riqualificazione, ecc., delle reti dovranno far capo alle nuove strutture introdotte e potranno essere finanziati indipendentemente dal sussistere o meno del titolo I della legge n. 64 del 1986. Proprio nel settore delle opere idrauliche, del resto, proprio in questo settore la Cassa ha realizzato importanti investimenti, acquisendo anche preziose competenze: ciononostante, in quarant'anni, il problema idrico in molte zone del Mezzogiorno non è stato risolto, mentre molte opere sono incompiute, inutilizzate o male utilizzate.

Il Mezzogiorno — si badi bene — non è penalizzato, contrariamente a quanto da molte parti si sostiene, nella ripartizione della spesa per opere pubbliche. Negli anni recenti ha ricevuto oltre il 40 per cento del totale nazionale di questa spesa (si tratta della spesa effettiva). L'Istat parla del 42 per cento al 1987, la Svimez e il Cresme del 45 per cento negli ultimi anni ottanta e nel 1990. Il punto è che nel Mezzogiorno assai più che nel resto del Paese non si costruiscono opere selezionate in base al criterio dell'utilità del servizio che dovranno rendere, ed insieme

i tempi di realizzazione tendono a diventare indefiniti, mentre meccanismi come la variante del progetto, la perizia suppletiva, ecc. sono utilizzati con grande spregiudicatezza. Opere spesso « cattive », in genere molto costose, che in casi non rari non forniranno alcun servizio, perché incomplete, non raccordate, male identificate, ecc.

Dal punto di vista, poi, dell'incidenza che riveste come strumento di sostegno dei livelli di occupazione, l'intervento per opere pubbliche tende ad avere un carattere residuale. I posti di lavoro così creati, oltre che temporanei, acquisiscono sempre più spesso i caratteri del lavoro irregolare e nero. Talvolta è la criminalità organizzata operante nella catena degli appalti e subappalti che si fa garante del ricorso su larga scala a queste modalità atipiche di uso del lavoro.

E non è tutto. Nessuna riforma degli appalti che restituisca concorrenzialità al mercato e trasparenza alle procedure seguite dalle amministrazioni, può essere attuata, se la politica delle opere pubbliche si suddivide in mille rivoli, straordinari, aggiuntivi, speciali. La strada delle deroghe è stata percorsa e si è rivelata deleteria sul piano dei risultati, senza peraltro aver garantito la tempestiva realizzazione di opere concluse, che in teoria la legittimava. Invece, essa ha avuto l'effetto di potenziare enormemente il corredo di questa politica in termini di corruzione e di infiltrazioni della criminalità organizzata, da un lato, e di avvantaggiare le imprese — di progettazione e/o costruzione — più protette, rendendole arbitre non solo della scelta delle opere e della identificazione delle loro caratteristiche, livelli dei prezzi inclusi, ma anche della sopravvivenza delle imprese minori, pulite e non pulite.

Incurante di tutti questi aspetti, la linea che va sotto il nome di « progetti strategici », intende rendere l'intervento straordinario più omogeneo a quest'impostazione emergenziale, e non restituirgli dignità, che del resto non occorre riacqui-

sti, se si è convinti documentatamente della sua ridondanza.

\* \* \*

I temi che sono stati via via affrontati hanno a che fare con la revisione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il superamento della legislazione esistente e la messa a punto di una nuova legge che ne ridefinisca le caratteristiche, tenendo anche conto dei criteri definiti dalla Comunità europea. Essi sono tuttavia anche l'inevitabile riferimento delle decisioni che occorre prendere oggi, e con urgenza.

Qual è il punto? I fondi accantonati per il rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, sono stati finora in larga parte utilizzati per prorogare al 30 novembre 1991 gli sgravi contributivi alle imprese operanti nel Mezzogiorno (leggi nn. 89 e 214 del 1991). I fondi destinati a questo fine ammontano a 7.318 miliardi di lire, sui 10.776 di cui all'accantonamento nella tabella B della legge finanziaria 1991.

Un disegno di legge governativo per l'utilizzo non solo dei fondi residui ma anche di altri, di diversa provenienza, è stato da tempo preannunciato, ma mai presentato al Parlamento. I fondi stanziati sarebbero, a quanto si è appreso, 6.300 miliardi di lire di cui 950 per il 1991 e 3.458 per il biennio 1992-1993 derivanti da appositi stanziamenti della legge finanziaria 1991 e gli altri prelevati da altri accantonamenti previsti dalla stessa legge. Le somme che si renderebbero disponibili ammonterebbero a 24 mila miliardi di lire per il periodo 1991-1994, perché una parte dello stanziamento sarebbe finalizzata ad accendere mutui con la Banca europea degli investimenti (l'onere corrispondente per il bilancio dello Stato ricadrebbe perciò soprattutto sugli anni a venire). Lo squilibrio tra fondi disponibili e stanziamenti presenti e futuri è probabilmente la ragione principale della mancata presentazione del provvedimento.

Il disegno di legge governativo ancora non formalizzato destinerebbe alle agevolazioni per le attività produttive 4 mila miliardi di lire nel periodo 1991-1993, finalizzando le risorse ottenute con i mutui BEI alla realizzazione dei cosiddetti « progetti strategici ».

È così molto probabile che si entri nella sessione di bilancio per la formazione della legge finanziaria 1992 e del bilancio annuale 1992 e pluriennale 1992-1994, senza aver provveduto al rifinanziamento dell'intervento di industrializzazione. La conseguenza più grave sarebbe che i progetti per nuovi investimenti industriali già presentati dovrebbero essere o annullati o deviati verso altre destinazioni. Migliaia di posti di lavoro produttivi andrebbero così perduti per il Mezzogiorno. Eppure gli stanziamenti ancora disponibili (950 miliardi di lire per il 1991 e 3.458 per il biennio 1992-1993) sarebbero sufficienti a consentire di fronteggiare in gran parte le richieste.

Ove il rischio evocato si verificasse, si sarebbe in presenza di una contraddizione lacerante visti: i livelli assolutamente eccezionali della disoccupazione nelle aree meridionali, i danni di una politica di sostegno all'occupazione tutta centrata sull'espansione del terziario pubblico e parapubblico, il dilagare delle attività sommerse e il reclutamento su vasta scala di giovani da parte delle organizzazioni criminali.

È perciò, appunto, urgente provvedere. E in coerenza con quanto sopra, la norma che segue propone di destinare le somme ancora disponibili al finanziamento dei primi articoli (gli articoli dal 9 al 15) del titolo II della legge n. 64 del 1986. Così facendo si impedirà che investimenti importanti siano revocati. E si eviterà di penalizzare la crescita delle imprese minori, molte delle quali locali.

La sessione di bilancio prossima potrà poi, ove lo si ritenga necessario, integrare i finanziamenti per soccorrere ad altre finalità, che difficilmente però possono risultare prioritarie rispetto a quella ora identificata.

Nel proporre di destinare gli stanziamenti disponibili all'industrializzazione, i proponenti non dimenticano che le norme a tal fine in vigore hanno bisogno anch'esse di essere riorganizzate per accre-

scerne l'incisività e superare distorsioni e sprechi. Con la proposta di legge che contestualmente a questa si presenta al Parlamento, si formulano per questi aspetti concrete proposte.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Gli interventi di cui agli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 della legge 1° marzo 1986, n. 64, sono rifinanziati nella misura di lire 950 miliardi per il 1991, di lire 2.076 miliardi per il 1992 e di lire 5.259 miliardi per il 1993. All'onere che ne deriva, si provvede utilizzando in corrispondente misura, per il 1991, lo stanziamento di cui all'articolo 2, comma 5, della legge 29 dicembre 1990, n. 405, tabella D, di rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, iscritto ai fini del bilancio 1991 al capitolo 7759 del Ministero del tesoro e, per il biennio 1992-1993, l'accantonamento « Rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, concernente disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ivi compresi gli oneri di fiscalizzazione », iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.