CAMERA DEI DEPUTATI N. 3507

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SORIERO, MUSSI, BASSANINI, BARBERA, SOLAROLI, ABATERUSSO, ANGIUS, BARGONE, COLAIANNI, DALLA CHIESA CURTI, DE SIMONE, FINOCCHIARO, FOLENA, GRASSO, IMPOSIMATO, JANNELLI, ANGELO LAURICELLA, LETTIERI, MONELLO, NARDONE, OLIVERIO, PERINEI, PREVOSTO, REICHLIN, SANNA, SITRA, VOZZA, RONZANI

—

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica

Presentata il 16 dicembre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali hanno raggiunto un primo livello di conclusione e di proposta; rimane ancora aperto invece il confronto sulle politiche fiscali, redistributive ed economiche per l'attribuzione di gran parte delle funzioni dello Stato centrale ai poteri regionali e locali. All'analisi regionalizzata della spesa pubblica si provvede soltanto ora con uno studio curato della Ragioneria generale dello Stato che ha preso in considerazione 594.087 miliardi di pagamenti erogati dallo Stato a vario titolo attraverso le tesorerie centrali e provinciali.

I risultati sono interessanti e forniscono nuovi elementi utili all'analisi dei problemi e ad interventi perequativi.

Il documento prende in esame le principali poste del bilancio pubblico (trasferimenti, correnti e in conto capitale; stipendi al personale pubblico; pensioni al

personale in quiescenza, interessi sul debito; acquisto di beni e servizi) considerando, per ognuna di esse, i titoli di pagamento e la quota di finanziamenti erogati direttamente sul territorio regionale.

Dai dati diffusi dalla Ragioneria (ma anche da molti altri dati ufficiali, come quelli dell'ISTAT e della Banca d'Italia che pochi si prendono cura di analizzare) vengono fuori non poche sorprese. Che il sistema pensionistico, basato sul criterio « a ripartizione », fa sì che i contributi sociali versati dai lavoratori attivi nel Mezzogiorno d'Italia, eccedano dello 0,7 per cento l'importo delle pensioni erogate nell'area.

E che, in particolare, tre regioni come il Piemonte, la Valle d'Aosta e la Puglia non riscuotono contributi sufficienti a coprire le prestazioni pensionistiche pagate sul territorio. In Piemonte, i datori di lavoro hanno versato, nel 1990, 7.700 miliardi di contributi; i dipendenti 3.000 miliardi; in tutto 10.700 miliardi, del tutto insufficienti a coprire la spesa pensionistica della regione, che ha raggiunto i 16.000 miliardi. La Liguria copre, con i suoi contributi, appena il 64 per cento delle erogazioni per pensioni (dati 1990). Uno squilibrio destinato a crescere a dismisura per l'aumento di pensionati e prepensionati e per la caduta verticale del numero di occupati. In Lombardia si pagano 34.593 miliardi di contributi sociali (il 15 per cento del PIL regionale); la spesa sociale nella regione (sanità, previdenza, assistenza) supera i 47.000 miliardi. Inoltre parte dei contributi versati da imprese del Nord sono relativi a lavoratori che operano in sedi decentrate al Centro, o al Sud d'Italia.

Questi sono solo alcuni esempi di come un'analisi più accurata di tutte le erogazioni del settore statale e le entrate fiscali e contributive destinate ad ogni singola regione conduca a risultati tutt'altro che scontati e a ricomporre un quadro fedele del « dare-avere » tra lo Stato centrale e le amministrazioni locali.

Con l'approvazione della legge 19 dicembre 1992, n. 488, e, successivamente, con l'emanazione del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, (che ha consentito di evitare la consultazione referendaria) si è chiuso definitivamente l'intervento straordinario in favore delle regioni del Mezzogiorno.

In particolare la citata legge n. 488 del 1992 ha disposto, a decorrere dal 1° maggio 1993, lo scioglimento del Dipartimento e dell'Agenzia per il Mezzogiorno, organi preposti all'intervento straordinario. L'insieme delle competenze e delle funzioni prima svolte da organismi *ad hoc* spetta ora alle amministrazioni ordinarie dello Stato, a seguito dell'adozione di uno o più decreti legislativi delegati.

L'azione delle amministrazioni non sarà indirizzata specificatamente allo sviluppo del Mezzogiorno, ma a tutte le aree depresse dell'intero territorio nazionale (senza distinzione tra aree « a ritardo di sviluppo » e zone « di declino industriale ») coerentemente con la politica regionale, strutturale e di coesione economica promossa dalla Comunità.

Cessate le leggi eccezionali per il Mezzogiorno, molte cose restano ancora da fare.

Il prodotto per abitante del Mezzogiorno è inferiore del 43 per cento a quello del Centro-nord; il tasso di inoccupazione medio del Paese è del 16,1 per cento; nel Sud è del 30,9 per cento (comprende: il 19,9 per cento di disoccupati; lo 0,9 per cento di lavoratori in cassa integrazione guadagni; il 5 per cento di persone disposte a lavorare; il 5,1 per cento di riserva potenziale di lavoro, gli « scoraggiati », soprattutto donne).

Il divario Mezzogiorno-Centro-nord nei consumi delle famiglie, secondo la Banca d'Italia, è del 31 per cento. La dotazione media di infrastrutture del Sud del Paese è il 50-60 per cento di quella del Centro-nord; alcuni settori critici, come quello dell'approvvigionamento idrico, sono solo il 40 per cento delle dotazioni del centro-nord. Le aziende municipalizzate (trasporti, acquedotti, luce, gas, latte) realizzano il 91,4 per cento degli investimenti nel Centro-nord e l'8,8 per cento nel Mezzogiorno.

Gli investimenti per abitante nel Sud, vent'anni fa, erano pari all'86,7 per cento

del Centro-nord; ora sono dell'86,2 per cento. Negli ultimi 13 anni gli investimenti delle partecipazioni statali nell'industria meridionale sono diminuiti del 22 per cento.

In questo quadro desolante, dove alla miseria materiale si è sostituito lo « sfasciume » fisico e geologico che denunciava Giustino Fortunato, i meridionali devono fare i conti con l'accusa sempre più insistente di « parassitismo ». Il Mezzogiorno, secondo critici di vario orientamento (in numero sempre crescente) spende molto, produce poco, non paga le tasse. E in quarant'anni di intervento straordinario avrebbe assorbito una quantità esorbitante di ricchezza nazionale, prodotta nel resto del Paese.

L'intervento nel Mezzogiorno, contrariarmente a quanto sostenuto dai critici, non ha messo in crisi l'economia del Paese: dal '50 ad oggi, le risorse trasferite non hanno mai superato, in media, lo 0,7 per cento del PIL; una quota francamente modesta. Pessima invece la qualità della spesa e gravissime le inefficienze nella gestione dei fondi e nei meccanismi tecnico-amministrativi.

Il disegno delineato dalla legislazione straordinaria non ha conseguito i risultati auspicati, anche per l'incapacità degli enti dell'intervento straordinario a trovare elementi di raccordo e di dialogo nella fase di programmazione, decisionale e di monitoraggio degli interventi con le amministrazioni dello Stato e con gli altri enti interessati.

Come sottolinea opportunamente la Corte dei conti nella relazione 1992 sul Rendiconto generale dello Stato, « gli investimenti assunti con l'intervento straordinario hanno sovente denotato un carattere sostitutivo e non realmente aggiuntivo rispetto agli obiettivi e alle risorse proprie delle gestioni ordinarie ». Tardiva, e insufficiente, è stata la costituzione e l'attivazione delle procedure e degli organi previsti dalla citata legge n. 64 del 1986. I piani annuali di attuazione dei programmi triennali sono stati avviati con grave ritardo. E le procedure di programmazione e di coordinamento, che coinvolgevano direttamente le regioni e gli enti locali hanno evidenziato ritardi e insufficienze. Del tutto insoddisfacente è stata la messa a punto di documenti finanziari e di bilancio in relazione all'allocazione annuale delle risorse, e la stessa attività di vigilanza « a valle » sull'operato degli organismi statali competenti e sui tempi di realizzazione degli interventi contenuti nei documenti programmatici, nei piani di settore e nelle leggi pluriennali è stata del tutto carente. Né il CIPE né il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di fronte alle inadempienze e ai ritardi delle amministrazioni pubbliche interessate, hanno adottato misure integrative o sostitutive.

Anche il principio della cosiddetta « riserva » (che vincolava il 40 per cento delle risorse stanziate per spese di investimento) non ha trovato concreta applicazione, sia per le interpretazioni restrittive seguite in sede operativa (che ne hanno di fatto limitato la dimensione quantitativa) sia per l'assenza di programmazione e di coordinamento tra i diversi soggetti responsabili dell'intervento.

In definitiva, l'ex Cassa per il Mezzogiorno ha assorbito un volume consistente di risorse, senza peraltro conseguire apprezzabili risultati, sia sotto il profilo dell'emancipazione economica dei territori sia dal punto di vista del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Negli altri « mezzogiorni d'Europa » si è fatto di più e meglio. Tra il 1985 e il 1990 il prodotto per abitante in Portogallo, Irlanda e Spagna è stato superiore alla media CEE, mentre nelle regioni meridionali italiane è stato sensibilmente inferiore. Così come inferiore è stato, rispetto a questi Paesi, il tasso di investimenti, di provenienza pubblica e privata.

L'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 96 del 1993 prevede la creazione di un « osservatorio delle politiche regionali » istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il compito di verificare l'andamento e l'efficacia delle politiche in favore delle aree depresse. È disposta inoltre un'attività di costante monitoraggio sull'eroga-

zione degli incentivi e delle agevolazioni, sulla realizzazione degli interventi infrastrutturali e di formazione e sull'evoluzione della qualità dei servizi pubblici nelle aree depresse, nel rispetto delle normative comunitarie ed internazionali in merito allo *standard* degli interventi realizzati.

Il passaggio dal regime di intervento straordinario a quello ordinario delineato dalla citata legge n. 488 del 1992 e dal citato decreto legislativo n. 96 del 1993, solleva complesse problematiche di natura finanziaria, amministrativa e gestionale, anche in considerazione della necessità di trasferire agli enti competenti le opere avviate dalla ex Cassa per il Mezzogiorno, molte delle quali ancora non completate.

Per questo, per la necessità di « fare chiarezza » e di procedere ad una rapida ed efficace gestione transitoria delle risorse sorge il problema di ricostruire in modo sintetico e conclusivo l'operato e i risultati delle leggi eccezionali per il Mezzogiorno, anche allo scopo di evitare errori ed inadempienze del passato.

La presente proposta di legge chiede la costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la valutazione istituzionale territoriale della spesa pubblica; per la verifica dei risultati degli interventi disposti dalla legge n. 64 del 1986, nonché dell'ammontare, della destinazione e dell'impiego dei finanziamenti erogati dallo Stato e dalla Comunità economica europea a favore del Mezzogiorno. La Commissione, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati dai Presidenti del Senato e della Camera in modo da rispettare il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari, è incaricata di ricostruire, a partire dal 1986:

tutte le erogazioni del settore statale e le entrate fiscali e contributive destinate ad ogni regione e alle singole amministrazioni locali;

la conformità dei risultati alle risorse impiegate;

l'ammontare complessivo dei finanziamenti destinati dalla Comunità economica europea alle aree del Mezzogiorno per qualsiasi tipo di intervento ed a qualsiasi titolo, a far data dal 1986;

l'operato degli organi dello Stato, delle regioni, dei comuni, degli enti, degli organismi a partecipazione pubblica e dei privati incaricati di gestire le risorse stanziate dalle leggi eccezionali e di rispettare le finalità enunciate dalla legge n. 64 del 1986 e dalle altre disposizioni legislative in materia;

lo stato di attuazione dei piani e dei programmi previsti dall'intervento straordinario;

i criteri seguiti per la concessione, la ripartizione e l'utilizzazione delle somme erogate dallo Stato e dalla Comunità europea a qualsiasi titolo a favore delle aree del Mezzogiorno;

l'ammontare delle risorse finanziarie effettivamente erogate e di quelle concretamente impiegate rispetto a quelle programmate;

la destinazione e l'impiego dei fondi inutilizzati nel Mezzogiorno e le cause che ne hanno determinato l'impiego per altre finalità o la distrazione a favore di altre aree del Paese;

la valutazione qualitativa e quantitativa degli interventi e delle opere di risanamento, ricostruzione e sviluppo previsti dalla legge n. 64 del 1986 e dei relativi effetti sull'assetto del territorio, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla situazione urbanistica, sullo sviluppo socio-economico, sull'accrescimento dei livelli di produttività economica, sul riequilibrio territoriale interno, sulla valorizzazione delle risorse locali, sul benessere delle popolazioni; anche tenendo conto del contributo dei singoli interventi al superamento del divario tra il Nord e il Sud del Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica con il compito di accertare:

a) la distribuzione della spesa pubblica nelle diverse regioni del Paese, dedotta la spesa per interessi sul debito e la spesa degli organi costituzionali e per i servizi indivisibili dello Stato;

b) l'ammontare complessivo di tutti i finanziamenti destinati dallo Stato alle aree del Mezzogiorno, nonché di quelli provenienti a qualsiasi titolo dalla Comunità europea a favore delle aree predette, a far tempo dalla data di entrata in vigore della legge 1° marzo 1986, n. 64;

c) i criteri seguiti per ogni tipo di intervento per la concessione, la ripartizione e la utilizzazione delle somme erogate dallo Stato, ivi compresi i finanziamenti della Comunità europea;

d) le eventuali inadempienze rispetto ad iniziative ed attività comunque attuative della legge 1° marzo 1986, n. 64, le procedure e i singoli atti compiuti da organi dello Stato, regioni, comuni, enti e organismi pubblici e a partecipazione pubblica e privata adottate in violazione della legislazione in materia e le cause che le hanno determinate;

e) le eventuali differenze fra l'ammontare delle risorse realmente erogate e impegnate rispetto a quelle propriamente e comunque destinate al Mezzogiorno;

f) la rispondenza dei risultati conseguiti dall'intervento straordinario ai programmi di sviluppo previsti dalla legge 1° marzo 1986, n. 64;

g) gli effetti che l'intervento straordinario e aggiuntivo previsto dall'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64, hanno determinato sull'assetto del territorio, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla situazione urbanistica, sullo sviluppo socio-economico, sull'accrescimento dei livelli di produttività, sul riequilibrio territoriale interno, sulla valorizzazione delle risorse locali e sul miglioramento della qualità della vita, sul divario fra il Nord e il Sud del Paese e, infine, su ogni altro intervento previsto da diverse disposizioni normative.

ART. 2.

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo che sia osservato il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari e, comunque, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo parlamentare in almeno un ramo del Parlamento.

2. I Presidenti delle due Camere procedono, d'intesa, alla nomina del Presidente della Commissione, da scegliere, al di fuori dei componenti della medesima Commissione, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento e alla convocazione della stessa perché proceda alla elezione di due vicepresidenti e di due segretari.

ART. 3.

1. La Commissione nell'espletamento dei compiti e delle funzioni di cui alla presente legge, procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può avvalersi dell'opera della polizia giudiziaria e può acquisire atti, documenti ed informazioni, relative ad indagini svolte da altre autorità amministrative o giudiziarie.

3. La Commissione può avvalersi, inoltre, delle collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

5. L'attività ed il funzionamento della Commissione, per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

ART. 4.

1. È compito della Commissione formulare proposte di revisione della legislazione vigente in materia e delle iniziative legislative in atto.

2. La Commissione completa i lavori entro sei mesi dal suo insediamento. Entro i trenta giorni successivi presenta alle Camere i risultati dell'indagine e le proposte di provvedimenti da adottare.

ART. 5.

1. La Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno istituita dall'articolo 4 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, è soppressa.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL11-3507
Lire 500