

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1636-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(RELATORE COLELLA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno

di concerto col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 1974

Integrazione dei fondi di cui alla legge 6 ottobre 1971, n. 853,
per l'attuazione degli interventi di competenza della Cassa per
il Mezzogiorno

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 1974

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 6 ottobre 1971, n. 853 ha rappresentato un impegno politico sostanziale nell'azione di sviluppo del Mezzogiorno ed un modo di rispettare quella fondamentale priorità — che tutti riconosciamo — della crescita sociale ed economica delle regioni meridionali.

Essa innovava profondamente la disciplina precedente: è appena il caso di ricordare che l'azione della Cassa per il Mezzogiorno — di cui veniva garantito un congruo rifinanziamento — si sarebbe dovuta spostare da un sistema di impegni in larga parte e per necessità dispersi in molti compiti e settori diversi, verso una concezione profondamente innovatrice dell'intervento straordinario, vale a dire i progetti speciali di interventi organici (articolo 2): come affermava il senatore Cifarelli, relatore su quella legge, i progetti speciali erano veramente « un elemento di novità molto rilevante ».

Nel quadro di un sistema programmatico volto alla identificazione di progetti qualificanti, la legge per il Sud era indubbiamente la prima a tradurre, sul piano operativo, una scelta innovativa nel campo dell'intervento pubblico infrastrutturale, attribuendo alla Cassa il compito di attuare un complesso di investimenti raccordati in una visione globale ed organica.

A tal fine, dunque, venivano date nella legge indicazioni di obiettivi e di metodo a quella che avrebbe dovuto essere la futura attività della Cassa. Anche in relazione alla avvenuta istituzione delle Regioni a statuto ordinario, si trattava, in sostanza, di portare l'intervento straordinario su di un piano più qualificato e qualificante.

È da notare, per inciso, che ancora una volta la legge cercava di stimolare — con misure legislative adeguate — un più massiccio impegno dell'Amministrazione ordinaria nel Sud, prevedendo tra l'altro alcune clausole « di salvaguardia » che avrebbero portato i fondi stanziati nei vari capitoli dei bilanci delle Amministrazioni, ma in effetti non spesi, a confluire nei fondi assegnati per progetti speciali (articolo 8, terzo comma della legge n. 853 del 1971). Sarebbe vera-

mente interessante verificare come queste norme abbia avuto attuazione!

Anche sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa dell'intervento straordinario, la legge si presentava come quanto di più avanzato si potesse concepire in relazione alla nuova fase della politica meridionalistica ed alla necessità di soddisfare quelle profonde esigenze di coordinamento e di unitarietà che l'esperienza del primo ventennio di interventi straordinari aveva indicato come necessario presupposto perchè l'impegno pubblico potesse conseguire risultati concreti.

Nell'assetto istituzionale dell'intervento straordinario, infatti, ha assunto una posizione di rilievo il Comitato interministeriale per la programmazione economica. Al CIPE venne demandato il compito di integrare la azione straordinaria nella politica di programmazione, nonchè di coordinare gli interventi per il Mezzogiorno con gli interventi ai vari livelli di tutte le amministrazioni. Era questo un riconoscimento del ruolo centrale della politica meridionalistica nel contesto della politica economica nazionale.

Vorrei soffermarmi su altri caratteri innovativi della legge n. 853, che si possono sintetizzare nei punti seguenti:

1) pieno affidamento alle regioni meridionali delle funzioni attribuite all'istituto regionale dall'articolo 117 della Costituzione e loro inserimento, ai vari livelli, nei processi decisionali dell'intervento straordinario (articolo 4);

2) di conseguenza, nuova definizione dei campi di intervento e di responsabilità della Cassa per il Mezzogiorno, da svolgersi soprattutto attraverso i progetti speciali, caratterizzati dal legame, qualitativamente rilevante, tra interventi infrastrutturali e politica di sviluppo produttivo;

3) modifica del sistema degli incentivi all'industria, che si sostanzia nella priorità conferita attraverso nuovi parametri agli investimenti che assicurano maggiore occupazione, e nella distinzione fra incentivi di ammontare prefissato per tutte le piccole e medie imprese ed incentivi « contrattati »

in sede CIPE per le grandi iniziative (articolo 8).

Su questi aspetti qualificanti, già al momento dell'approvazione della legge, si soffermò il Parlamento, sottolineando, inoltre, che la formula dei progetti speciali sarebbe stata in grado di garantire il carattere aggiuntivo e non sostitutivo dell'intervento straordinario.

Tuttavia, già al momento dell'approvazione furono anticipati, da parte di rappresentanti della maggioranza, alcuni motivi che sono divenuti ricorrenti nel successivo dibattito politico-culturale relativo all'individuazione, elaborazione ed esecuzione dei progetti speciali.

Si sottolineava, con notevole rigore, che i progetti speciali avrebbero dovuto rappresentare la tanto auspicata saldatura tra obiettivi macro-economici ed impegni operativi, fra istanze locali ed istanze centrali, sia amministrative che di Governo. Ma soprattutto si poneva l'accento sul fatto che essi avrebbero dovuto costituire il sistema per saldare con l'intervento infrastrutturale e l'intervento direttamente produttivo in un disegno globale in cui collegare, finalmente, l'intervento di natura prettamente ed esclusivamente economica con un'azione di ben maggiore portata e di più ampio respiro sociale e civile. In questa visione, i progetti speciali non erano certo la semplice ripetizione, anche se su scala ampliata, dei complessi organici di spesa così come erano stati fino ad allora attuati.

Proprio per il carattere innovativo dei « progetti speciali » come criterio e metodo di lavoro, risultava evidente al legislatore la complessità degli studi ed i tempi non brevi che la nuova formula avrebbe comportato per tradursi in interventi concreti. Da ciò l'adeguato spazio lasciato dalla legge, attraverso le norme contenute nell'articolo 16, ad altre forme di attività della Cassa sia per il completamento dei vecchi programmi, sia per « compiti integrativi alle competenze regionali » specie in tema di agricoltura e di servizi civili nelle aree di particolare depressione.

L'attività della Cassa e l'impiego dei 7.125 miliardi stanziati dalla legge n. 853 (di cui tuttavia solo 3.125 disponibili entro il 1975), hanno avuto pertanto seguito articolandosi su tre linee sostanziali:

a) industrializzazione, comprensiva di incentivi, da un lato, e infrastrutture per le aree e nuclei, dall'altro;

b) progetti speciali;

c) programmi interinali, di completamento e integrativi delle attività regionali.

Circa la metà delle disponibilità dei fondi sono stati destinati al 1° punto (3.200 per incentivi e 550 per infrastrutture nelle aree e nei nuclei industriali) e l'altra metà è stata destinata ai progetti speciali e ai programmi di completamento; e cioè, prevalentemente, in infrastrutture.

Nel complesso, gli impegni concreti assunti dalla Cassa sulla legge n. 853 — cioè lavori posti in esecuzione e contributi assegnati — ha raggiunto, al 31 maggio di quest'anno, i 5.000 miliardi di lire.

L'opera di completamento che ha più di tutto consentito di non interrompere, dopo la nuova legge, il flusso intenso di attività della Cassa nel campo delle infrastrutture, si avvia ora al termine, mentre gli studi e le progettazioni fatte consentono ai « progetti speciali » di assumere un ritmo intenso: entro il 1975, i lavori suscettibili di appalto, solo per i 21 progetti disposti dal CIPE, raggiungono circa 600 miliardi, di cui solo la metà coperta da stanziamenti disponibili.

Altre esigenze concrete, immediate, si prospettano per avviare subito altri — sia pure pochi — progetti speciali, in particolare per l'irrigazione (per dare il dovuto e pronto rilancio a tutti i complessi organici avviati e non terminati in tutte le regioni) e per la forestazione (settore che ha insieme notevole interesse per l'occupazione e per realizzare economie nelle importazioni).

Nel settore industriale, il confronto fra i pareri di conformità già emessi e le disponibilità residue della Cassa per ulteriori impegni, pone in evidenza un onere scoperto per la Cassa di circa 2.000 miliardi. Evidentemente, non tutti gli investimenti auto-

rizzati andranno in esecuzione entro il 1975, ma ciò che importa è che non un solo investimento o ampliamento industriale nel Mezzogiorno subisca ritardi per mancanza di disponibilità per i relativi incentivi o per lentezza nell'espletamento delle pratiche di competenza dello Stato. A questo riguardo, anche se la materia esula dalla competenza legislativa, va richiamata l'attenzione dei Ministri competenti perchè, nelle sedi opportune, vengano fatti subito passi adeguati affinché gli istituti di credito autorizzati dispongano, attraverso gli opportuni canali, dei finanziamenti necessari.

Ma un terzo motivo sostanziale porta a evidenziare una esigenza integrativa urgente di fondi per il Mezzogiorno: l'aumento dei costi, conseguente all'incremento dei prezzi delle materie prime, della manodopera, eccetera. Se si confrontano i costi delle opere previsti nei programmi con l'effettivo onere attuale di esecuzione, l'aumento medio non è inferiore al 30 per cento. La conseguenza pratica è che o si sospendono i lavori a metà o molte opere programmate non possono neppure essere cominciate.

Vi è poi da tener conto che, in relazione alla legge 27 dicembre 1973, n. 868, che contenendo provvidenze per le zone colpite dall'infezione colerica, è stato assegnato alla Cassa uno stanziamento aggiuntivo di 125 miliardi per realizzare i progetti già pronti per la costruzione di fognature, di impianti di depurazione e di altre opere igieniche.

Ma l'indagine effettuata presso i Comuni ha posto in evidenza che esistevano progetti già pronti per opere urgenti per oltre 500 miliardi: onde il Ministro per il Mezzogiorno ha già disposto che la Cassa prelevi 200 miliardi dai fondi della legge n. 853 per aggiungerli ai 125 della legge n. 868.

Ottima cosa, certamente, perchè il settore è — fra tutti — quello di massima priorità, ma ciò significa pure sospendere altri interventi già previsti e programmati.

A questo riguardo non si può non ricordare il problema degli ospedali, strettamente collegato con lo stesso tema igienico-sanitario, di preminente interesse sociale nel Mezzogiorno e giustamente indicato tra i settori

prioritari di intervento nella relazione che illustra il provvedimento in discussione (pagina 2, punto e).

Per consentire questo improcrastinabile rilancio, è dunque indispensabile dotare la Cassa per il Mezzogiorno di quei mezzi che le sono oggettivamente necessari.

E ciò non solo per evitare soluzioni di continuità nell'intervento straordinario, ma anche per impostare, nell'attesa del più ampio ed organico rifinanziamento della legge per il quinquennio 1976-80, quel complesso di interventi atti a garantire un costante incremento dell'occupazione indispensabile per frenare l'esodo dal Mezzogiorno.

In questo senso, il provvedimento presentato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio, risponde all'improcrastinabile esigenza di un finanziamento-ponte della Cassa per il Mezzogiorno. I 1.000 miliardi che ne costituiscono l'ammontare, anche se certo non sufficienti per tutto, possono consentire che il flusso di spesa della Cassa venga mantenuto costante ed anzi, se possibile, venga incrementato in funzione del sostegno dell'occupazione e del reddito delle regioni meridionali. L'inflazione è un male comune ai sistemi economici occidentali e, quindi, non costituisce di per sé un valido presupposto per il rifinanziamento-ponte della Cassa. È, però, indubbiamente vero che esso ben si concilia con l'impegno meridionalistico dell'attuale maggioranza, impegno che deve essere tradotto in operazioni di ben maggiore rilievo e di più ampio respiro che non un semplice, anche se indispensabile, rifinanziamento-ponte.

È necessario che vengano immediatamente avviati quei progetti e quei programmi di investimento in infrastrutture civili che il Sud aspetta da troppo tempo, coagulando sugli obiettivi un ampio consenso democratico che coinvolga in primo luogo le popolazioni interessate nel loro momento politico più qualificante, vale a dire quello regionale.

L'urgenza che quei progetti e programmi si traducano immediatamente in operazioni

concrete deve farci anche valutare con particolare attenzione i modi attraverso i quali verranno reperiti i fondi necessari.

Non ci si può nascondere che l'attuale momento della nostra economia non ci consente di sottovalutare l'importanza dei canali che dovranno essere utilizzati per convogliare questo flusso di spesa nel Sud, in un quadro di compatibilità globali, inoltre, che non lascia spazio a facili ottimismo.

Il deficit degli enti locali e delle mutue ha raggiunto cifre da capogiro ed a tale situazione deve essere posto rimedio al più presto. Ciò comporta un impegno finanziario che non esito a definire colossale e che richiederà un rastrellamento a breve termine di una notevole massa di liquidità sia sul mercato finanziario interno che su quello internazionale. I margini per operazioni di questo tipo non sono certamente ampi; il nostro indebitamento con l'estero fa dubitare la finanza internazionale sull'ulteriore solvibilità del nostro Paese e la stretta creditizia condotta all'interno, medicina forse salutare ma certamente molto, molto amara per combattere il deficit della bilancia commerciale e l'inflazione, non pare consentire un ulteriore rastrellamento di liquidità che, sottratta al sistema produttivo, finirebbe col mettere in una situazione ancor più precaria soprattutto le piccole e medie aziende che — è bene tenerlo presente — occupano la percentuale maggiore dei lavoratori.

In questo contesto generale, il problema della copertura finanziaria della spesa per il rifinanziamento dell'intervento straordinario assume dimensioni non trascurabili, e, giustamente, la Commissione bilancio vi si è ampiamente soffermata nel corso del dibattito. All'inizio di questo, il relatore aveva avanzato la proposta di destinare al finanziamento del disegno di legge in esame tutte le disponibilità comprese nel fondo globale destinato a far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso per l'anno finanziario 1974 ancora non utilizzate. Secondo tale proposta si sarebbero potuti reperire circa 500 miliardi sul bilancio del 1974.

I motivi per i quali avevo presentato tale proposta si collegavano alla esigenza di assicurare la massima certezza possibile all'approvvigionamento finanziario occorrente per la continuità dell'intervento straordinario ed a quella di non lasciare eccessivi margini di discrezionalità al Governo circa i modi ed i tempi del finanziamento. Queste mie perplessità, che, del resto, il dibattito ha mostrato essere condivise, in misura diversa, da varie parti politiche, sono state peraltro fugate dal Ministro del tesoro. Questi ha decisamente riaffermato l'impegno del Governo di procedere comunque al tempestivo finanziamento dell'intervento straordinario ricorrendo al mercato creditizio internazionale, e qualora questo non risponda con sufficiente tempestività, a quello interno: si tratta quindi di un impegno ben preciso e sufficiente a dare ogni garanzia che la via scelta dal Governo per la copertura della spesa è pienamente rispondente alle generali condizioni economiche e finanziarie del Paese. Uno dei problemi di maggior momento per quanto riguarda la pubblica finanza è infatti quello della necessità di contenere in qualche misura il disavanzo del bilancio dello Stato in modo da invertire l'attuale tendenza e ricostituire un margine, seppure minimo, per il risparmio pubblico. In queste condizioni, qualsiasi forma di copertura del finanziamento dell'intervento straordinario che facesse capo al bilancio renderebbe non più raggiungibile tale primario obiettivo. La Commissione, pertanto, non ha ritenuto di modificare l'articolo 2 del disegno di legge ed ha approvato il testo proposto dal Governo.

Si è ventilata anche, nel corso del dibattito, l'ipotesi di un aumento dello stanziamento destinato al Mezzogiorno: per quanto suggestiva, tale ipotesi non ha potuto ricevere l'assenso della Commissione giustamente consapevole della gravità della crisi economica e finanziaria che il Paese attraversa.

La discussione sul provvedimento ha costituito per la Commissione bilancio anche l'occasione per avviare una riflessione di carattere generale sullo stato di attuazione della legge n. 853 del 1971 e, da questo punto

di vista, sono state avanzate numerose ed interessanti proposte di revisione dei meccanismi in essa contenuti (necessità di rendere più incisivo il principio della industrializzazione per direttrici di sviluppo; necessità di chiarire i motivi del mancato avvio della realizzazione dei progetti speciali; potenziamento dei meccanismi di incentivazione a favore delle iniziative industriali di costo inferiore ai 100 milioni; revisione del sistema degli incentivi). Tuttavia, alla conclusione, la Commissione ha aderito alla impostazione del Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno — condivisa dal relatore — di rinviare questi temi ad un altro momento, mantenendo all'attuale provvedimento il suo carattere esclusivamente finanziario. Indubbiamente, molti dei temi sollevati, tra i quali, oltre a quelli citati, merita di essere ricordato anche quello relativo ad una maggiore partecipazione delle Regioni ai processi decisionali dell'intervento straordinario (soprattutto sotto il profilo della localizzazione delle iniziative industriali e dell'assetto del territorio) richiedono un'attenta considerazione. Giustamente, sotto questo profilo, il Governo ha mostrato ampia disponibilità ed apertura alle proposte provenien-

ti da varie parti politiche: ma, come dicevo, la sede per una approfondita discussione di esse non è quella dell'attuale disegno di legge, bensì quella dell'ormai prossimo dibattito sul provvedimento relativo alla riforma del sistema di incentivazione attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento o anche quella, più lontana, del rinnovo della legislazione generale sull'intervento straordinario per il secondo quinquennio degli anni 1970.

Onorevoli Senatori, sulla base delle considerazioni che precedono il vostro relatore vi invita a dare voto favorevole al disegno di legge nel testo presentato dal Governo. Mi sembra giusto concludere questa breve relazione con un rilievo che è stato condiviso anche dall'opposizione: è estremamente significativo che nelle difficoltà attuali il Governo intenda portare rapidamente a conclusione l'iter di questo provvedimento, dimostrando nei fatti di avere recepito la spinta proveniente dal Paese — in particolare dalla componente sindacale — e volta a riaffermare la centralità della questione meridionale ai fini dello sviluppo dell'intero Paese.

COLELLA, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

3 luglio 1974

La Commissione Affari Costituzionali, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime parere favorevole per quanto di competenza.

MURMURA

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'apporto in favore della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975, autorizzato dall'articolo 17, primo comma, della legge 6 ottobre 1971, n. 853, è elevato da lire 3.125 miliardi a lire 4.125 miliardi.

La somma aggiuntiva di lire 1.000 miliardi viene portata in aumento delle quote relative agli anni 1974 e 1975, di cui al secondo comma dell'articolo 17 della citata legge 6 ottobre 1971, n. 853, in ragione, rispettivamente, di lire 400 miliardi e lire 600 miliardi.

Art. 2.

Al conferimento della somma aggiuntiva di lire 1.000 miliardi di cui al precedente articolo, si provvederà, alternativamente o promiscuamente, con versamenti da parte dello Stato o con assunzione diretta da parte della Cassa per il Mezzogiorno di prestiti all'este-

ro, il cui onere, per capitale ed interessi, sarà assunto a carico del bilancio dello Stato.

Ai fini dei versamenti diretti da parte dello Stato si provvede con operazioni di ricorso al mercato finanziario che il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare negli anni 1974 e 1975, secondo le norme di cui al quarto comma dell'articolo 17 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Il Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, autorizzerà la Cassa per il Mezzogiorno ad assumere i prestiti all'estero, fissando con propri decreti le relative condizioni e modalità. Il controvalore in lire dei prestiti contratti sarà portato a scomputo del conferimento aggiuntivo di cui alla presente legge. Ai fini dell'assunzione a carico del bilancio dello Stato dell'onere dei prestiti contratti all'estero dalla Cassa per il Mezzogiorno, le relative rate di ammortamento per capitale ed interessi saranno iscritte in appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, negli anni finanziari 1974 e 1975, le occorrenti variazioni di bilancio.