SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(Nn. 1525 e 1482-A)

RELAZIONE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE CIFARELLI)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (n. 1525)

presentato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno
e nelle zone depresse del Centro-Nord
di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica
col Ministro del Tesoro
col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato
e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

NELLA SEDUTA DEL 4 FEBBRAIO 1971

Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno (n. 1482)

d'iniziativa dei senatori ABENANTE, ARGIROFFI, BUFALINI, CARUCCI, CATALANO, CHIAROMONTE, CIPOLLA, D'ANGELOSANTE, DI VITTORIO BERTI Baldina, FERMARIELLO, GUANTI, ILLUMINATI, LI CAUSI, LUGNANO, MACCARRONE Pietro, MAGNO, PAPA, PERNA, PETRONE, PIRASTU, POERIO, RENDA, ROMANO, SOTGIU, STEFANELLI e TROPEANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 DICEMBRE 1970

Comunicata alla Presidenza il 5 luglio 1971

INDICE

Relazione della 5ª Commissione . . . . . *Pag.* 3

Pareri di altre Commissioni (allegati ai sensi dell'articolo 39, comma 4° del Regolamento):

8ª Commissione permanente (sul disegno di legge n. 1525) . . » 17

9ª Commissione permanente (sul disegno di legge n. 1525) . . » 18

(sul disegno di legge n. 1482) . . » 30

10ª Commissione permanente (sul disegno di legge n. 1525) . . » 34

Giunta consultiva per il Mezzogiorno e per le aree depresse del Centro-Nord (sui disegni di legge nn. 1525 e 1482) . . . » 50

Disegno di legge n. 1525 e testo proposto dalla Commissione . . . . » 57

Disegno di legge n. 1482 . . . . . » 74

ONOREVOLI SENATORI.

1. — Il moderno impegno dello Stato italiano per la soluzione della « questione meridionale » trova il suo momento di iniziale definizione nel 1950, quando la nuova democrazia repubblicana ha dato vita alla Cassa per il Mezzogiorno. Ma è solo in anni più recenti che tale impegno ha acquisito significativa ampiezza e compiuta organicità, onde è assurdo ogni giudizio che si voglia fondare su « venti anni » di esperienza, mentre, specie con riferimento alla politica di industrializzazione, ci si può basare solo sui risultati di un periodo non abbastanza ampio per costituire un valido tempo di riferimento.

Non è certo questa la sede per una trattazione organica delle ragioni storiche che, a partire dal 1861, concorsero progressivamente ad accentuare gli squilibri, già allora esistenti, fra le diverse regioni del nostro Paese, nè per una compiuta analisi delle caratteristiche dell'intervento pubblico che è stato condotto in favore delle regioni meridionali nel corso dell'ultimo ventennio.

I risultati di tale intervento sono valutati in modo contrastante e, da molti, sono ritenuti insoddisfacenti. Su questa insoddisfazione molto ha influito l'illusione di poter colmare in tempi brevi le disparità di accumulazione che sono all'origine del dualismo dell'economia italiana; si riteneva cioè che bastasse rendere più agevole l'accesso al capitale, e fosse sufficiente la disponibilità di ampie riserve di manodopera, per risolvere un problema di carattere strutturale su cui pesavano fattori di carattere ambientale, economico ed istituzionale.

Si può tuttavia serenamente affermare che la logica della politica meridionalistica del ventennio 1950-1970 appare tuttora sostanzialmente valida: realizzazione, nella prima fase, di grandi opere infrastrutturali e di incisivi interventi in campo agricolo tendenti a modificare l'ambiente; incentivazione, nella seconda fase, rivolta soprattutto alla creazione di impianti industriali.

In realtà talune critiche mosse alle scelte effettuate si sono col tempo rivelate inesatte, mentre alcuni problemi si sono rivelati di maggiore difficoltà del previsto.

Se i risultati non sono stati integralmente conformi alle aspettative, non è l'impostazione concettuale di tale politica che si deve condannare, ma la sua non coerente attuazione pratica. Basterà solo ricordare le distorsioni subite — per rispondere a pressanti, ma disorganiche, istanze di intervento — da taluni organismi operativi; l'affievolimento dell'intervento ordinario dello Stato, che ha finito col rendere sostitutiva, anzichè aggiuntiva, l'azione dell'intervento straordinario; l'inefficacia, sul piano concreto, di alcune delle misure predisposte; la complessità e macchinosità delle procedure amministrative nell'ambito dell'ordinamento statale tradizionale sempre più prevalente e sempre più inadeguato; l'improvvisazione con cui sono stati varati molti provvedimenti, e il clima di incertezza che di conseguenza ne è nato.

2. — Una valutazione dell'impegno di risorse che la politica meridionalistica nel suo complesso ha comportato fino ad oggi non è possibile, poichè solo per la Cassa per il Mezzogiorno si è in grado di determinare l'importo effettivo delle somme stanziate fino a tutto il 1970.

La dotazione di disponibilità finanziarie della « Cassa » si è arricchita sul finire del 1970 di un'ulteriore assegnazione di 100 miliardi, disposta dal Parlamento con l'articolo 52 della legge 18 dicembre 1970, n. 1034, con particolare riferimento alle opere di irrigazione in agricoltura.

In tal modo la dotazione finanziaria della « Cassa » stabilita nel tempo da varie leggi, risulta di 5.095,5 miliardi di lire. Di tale dotazione la quota affluita alla « Cassa » risultava al 31 dicembre 1970 in lire 3.690,4 miliardi, di cui lire 3.532 miliardi dal Ministero del tesoro e lire 158,4 miliardi da crediti IMI-ERP. Risultavano pertanto da incassare lire 1.405 miliardi.

In aggiunta a tale dotazione, hanno contribuito, nel tempo, a costituire disponibilità della « Cassa » i rientri per quote interessi sui crediti IMI-ERP (a tutto il 1970, *54* miliardi); altre somme minori (legge 1° febbraio 1960, n. 60, quota *royalties* idro-

carburi), per 3 miliardi; i proventi per interessi e altre sopravvenienze maturate a tutto il 31 dicembre 1970 per lire *234* miliardi. Pertanto il complesso delle disponibilità della « Cassa » a fine 1970 risultava di *5.386,7* miliardi di lire.

A tale importo va aggiunto come disponibilità acquisita per l'azione di sviluppo del Mezzogiorno — peraltro, a differenza delle precedenti, con carico di restituzione da parte della « Cassa » — il ricavato dei prestiti esteri, contratti previe intese con gli organi di Governo competenti. Nel corso del 1970 questa disponibilità si è incrementata di 44 miliardi circa, raggiungendo l'importo complessivo di 683,6 miliardi.

Pertanto il complesso delle disponibilità finanziarie ai fini operativi della « Cassa » risultava, al 31 dicembre 1970, in *6.070,3* miliardi: di tale importo le somme affluite alla « Cassa », alla stessa data, erano pari a lire 4.373,5 miliardi; le somme spese pari a lire 4.329 miliardi.

3. — Il complesso degli investimenti della « Cassa » ha provocato investimenti fissi complessivi per 7.770 miliardi di lire, di cui 4.204 miliardi nell'industria.

INVESTIMENTI REALIZZATI O PROVOCATI DALLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (*a*)
(in miliardi di lire)

SETTORI	A tutto il 1965	Nel 1966	Nel 1967	Nel 1968	Nel 1969	Nel 1970 (*f*)	A tutto il 1970
Infrastrutture	1.570,6	115,0	151,1	152,0	170,9	216,7	2.369,3
Bonifiche e sistemazioni montane	643,3	32,1	38,6	50,0	52,9	66,5	883,4
Viabilità	189,7	19,8	22,4	21,4	29,3	41,1	323,7
Acquedotti e fognature	300,5	43,0	70,0	51,6	61,0	68,1	594,2
— opere esterne	264,6	24,4	28,8	38,1	37,2	50,0	443,1
— opere interne (*b*)	35,9	18,6	41,2	13,5	23,8	18,1	151,1
Opere turistiche	47,0	4,0	3,7	3,9	5,4	7,8	71,8
Opere ferroviarie	102,1	1,6	1,9	2,0	1,8	0,6	110,0
Aree industriali	19,7	9,9	7,4	8,3	13,5	25,7	84,5
— aree e nuclei	14,7	5,5	4,0	3,1	5,9	10,0	43,2
— porti ed aeroporti	5,0	4,4	3,4	5,2	7,6	15,7	41,3
Ospedali civili	0,6	4,6	7,1	7,8	7,0	6,9	34,0
Riforma fondiaria	267,7	—	—	—	—	—	267,7
Incentivi	2.540,2	266,1	458,8	582,7	566,8	811,6	5.226,2
Miglioramenti fondiari (*c*)	411,6	20,5	19,2	17,7	27,8	36,8	533,6
Iniziative industriali (*d*)	1.955,8	215,0	416,0	478,0	439,0	700,0	4.203,8
Iniziative alberghiere e turistiche (*e*)	59,2	16,0	7,0	28,0	35,0	47,0	192,2
Pesca e artigianato	113,6	14,6	16,6	59,0	65,0	27,8	296,6
— pesca	58,9	10,4	9,3	28,0	18,2	18,6	143,4
— artigianato	54,7	4,2	7,3	31,0	46,8	9,2	153,2
Altri interventi	98,9	8,0	12,1	15,7	16,5	23,3	174,5
Progresso tecnico e sviluppo civile	98,9	8,0	12,1	15,7	15,5	18,7	168,9
Zone depresse	—	—	—	—	1,0	4,6	5,6
Totale generale	4.209,7	389,1	622,0	743,4	754,2	1.051,6	7.770,0

(*a*) Nuova serie storica degli investimenti per gli anni 1951-1969. La presente serie storica sostituisce, pertanto, quelle in precedenza pubblicate ed in particolare le serie riportate nelle seguenti pubblicazioni:
— Relazione generale sulla situazione economica del Paese per gli anni 1969 e precedenti;
— Relazione sull'attuazione del piano di coordinamento degli interventi pubblici nel mezzogiorno e sui provvedimenti per le aree depresse del Centro-Nord per l'anno 1969;
— Bilancio della Cassa per il Mezzogiorno per gli anni 1968 e 1969.

(*b*) Investimenti realizzati con contributi per reti interne di acquedotti e fognature.

(*c*) Comprende gli investimenti per miglioramenti fondiari, magazzini granari, fabbricati rurali terremotati, assistenza tecnica ed impianti per la conservazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

(*d*) Comprende gli investimenti industriali realizzati mediante interventi creditizi con fondi esteri e finanziamenti concessi dagli Istituti speciali e dagli Istituti abilitati all'esercizio del credito a medio termine. *I dati sono al netto delle scorte e del capitale di esercizio.*

(*e*) Comprende investimenti per iniziative alberghiere e per opere di interesse turistico.

(*f*) Dati provvisori.

Gli investimenti effettuati si sono tradotti in 21.174 progetti approvati di opere pubbliche per lire 2.786 miliardi di spesa; e in 382.792 iniziative produttive, nell'agricoltura, nell'industria, nel turismo, nella pesca, nell'artigianato, eccetera, per lire 9.121 miliardi di investimenti, promossi dalla « Cassa » mediante 1.867 miliardi di lire di contributi e di altri apporti finanziari.

Gli investimenti lordi fissi, risultanti dalla contabilità nazionale al 31 dicembre 1969, nel settore industriale, ammontano a 7.947 miliardi, ai prezzi del 1969, e costituiscono il 20,8 per cento del totale degli investimenti industriali realizzati in Italia.

INVESTIMENTI LORDI FISSI, A PREZZI 1969, NEL PERIODO 1951-1969

CIRCOSCRIZIONI E SETTORI	Miliardi di lire		Tasso medio annuo	Sommatoria	
				miliardi di lire	% Italia = 100
	1951	1969	1951/69	1951/69	1951/69
Mezzogiorno:					
Complesso settori	655,3	2.949,5	8,7	33.228,0	26,3
Di cui: industria	160,8	700,7	8,5	7,947,0	20,8
Centro-Nord:					
Complesso settori	2.235,7	7.593,5	7,0	93,323,0	73,7
Di cui: industria	925,2	2.066,3	4,6	30,341,0	79,2
Italia:					
Complesso settori	2.891,0	10.543,0	7,5	126.551,0	100,0
Di cui: industria	1.086,0	2.767,0	5,3	38.288,0	100,0

Questi investimenti hanno influito notevolmente sull'economia del Mezzogiorno che, alla fine del 1969, presentava un quadro molto diverso da quello dell'inizio dell'intervento straordinario, in particolar modo per quel che concerne la struttura industriale.

Nel 1951, la partecipazione, valutata ai prezzi del 1969, dell'agricoltura, dell'industria e del settore terziario, alla formazione del prodotto lordo complessivo meridionale era, rispettivamente, del 28 per cento, del 18,2 per cento e del 53,8 per cento, mentre nel 1969 dette percentuali erano rispettivamente del 19,6 per cento, del 27,2 per cento e del 53,2 per cento.

Lo sviluppo dell'industria e delle attività terziarie, unitamente al processo di razionalizzazione dell'agricoltura determinatosi nel Mezzogiorno, ha avuto riflessi positivi, anche se contenuti, sull'occupazione, specie quella del settore industriale.

Dal 1951 al 1969 il numero degli occupati nel settore industriale è aumentato nel Mezzogiorno ad un tasso medio annuo dell'1,9 per cento (Italia 1,8 per cento), con un incremento assoluto di 524 mila nuovi addetti, senza tener conto dei posti di lavoro creati, ma compensati da diminuzione dell'occupazione nei settori tradizionali in crisi.

Per quanto concerne invece le attività terziarie (commercio, comunicazioni e trasporti, credito ed assicurazione, attività sociali varie, pubblica amministrazione), l'incremento dell'occupazione, sempre nell'arco di tempo considerato, è stato pari a 570 mila nuovi addetti, con un tasso medio annuo dell'1,8 per cento (Italia 1,7 per cento annuo).

OCCUPATI PER SETTORI DI ATTIVITÀ NEL MEZZOGIORNO

SETTORI	1951		1969		Tasso medio annuo di variazione
	migliaia di unità	%	migliaia di unità	%	1951/1969
Agricoltura	3.679,0	56,7	1.966,3	33,5	— 3,4
Industria	1,305,5	20,1	1.829,7	31,2	1,9
Altre attività	1.127,8	17,4	1.471,2	25,0	1,5
Pubblica amministrazione	378,7	5,8	604,8	10,3	2,6
Totale	6.491,0	100,0	5.872,0	100,0	— 0,6

Per effetto di tali variazioni in aumento dell'occupazione, nel settore industriale e nel terziario — e della contemporanea diminuzione dell'occupazione in agricoltura, dove preesisteva una situazione di abnorme sottoccupazione — si sono avuti rilevanti mutamenti nella distribuzione settoriale delle forze di lavoro meridionali; mentre la percentuale degli occupati nell'industria e nei servizi rispetto agli occupati complessivi del Mezzogiorno era nel 1951, rispettivamente, del 20,1 per cento e del 23,2 per cento, nel 1969 questa percentuale era salita, rispettivamente, al 31,2 per cento e al 35,3 per cento. Per contro gli occupati nel settore agricolo, nell'Italia meridionale, sono scesi dal 56,7 per cento nel 1951 al 33,5 per cento nel 1969.

Se in termini assoluti l'economia meridionale ha registrato notevoli progressi, tuttavia ancora nel 1969 l'incidenza del prodotto lordo del Mezzogiorno sul complesso di quello nazionale era pari soltanto al 24,2 per cento, mentre il reddito *pro capite* era uguale al 63 per cento di quello nazionale.

La dinamica di sviluppo del Meridione non ha tuttavia avuto la capacità di assorbire l'offerta aggiuntiva di forze di lavoro delle regioni meridionali. Il movimento emigratorio è perciò proseguito intenso; mentre tra il 1951 ed il 1961 l'emigrazione aveva riguardato circa 1,7 milioni di unità, negli anni successivi al 1962 tale intensità si è accentuata e tra il 1962 ed il 1969 si è avuta una emigrazione dell'ordine di 1,3 milioni di unità.

4. — Lasciando da parte, tuttavia, gli aspetti quantitativi degli interventi realizzati e dei risultati raggiunti — certo importanti e significativi, ma circa i quali una analisi puntigliosa può mettere in evidenza componenti diversamente interpretabili — non si può non sottolineare che, mentre negli anni più recenti è venuta maturando, a livello culturale e politico, e successivamente anche a livello delle forze economiche e sociali, una generalizzata consapevolezza del peso decisivo dell'arretratezza delle Regioni meridionali sulle possibilità di progresso civile ed economico dell'intero Paese, diversi permangono i giudizi intorno ai modi e agli strumenti con i quali tale situazione del Mezzogiorno va modificata. Per troppo lungo tempo essa è stata considerata come una « questione regionale » da risolvere attraverso interventi nei territori interessati, senza sostanzialmente rendersi conto che le misure in favore dell'area meridionale erano sovente contraddette dalle scelte sul piano nazionale e dalle politiche generali, di fatto determinate dalla logica propria degli interessi economici e sociali dominanti, localizzati prevalentemente nelle regioni settentrionali della Penisola.

Solo con fatica la battaglia dei più impegnati meridionalisti è riuscita nel corso degli ultimi anni a far prendere coscienza che in una economia dualistica, quale è quella che si è venuta progressivamente determinando in Italia, le misure di intervento nell'area arretrata, per poter dare risultati significativi, devono accompagnarsi a scelte nazionali coerenti, e ad un diverso orientamento della generale politica economica e sociale, che si ponga come fondamentale obiettivo proprio il superamento della situazione di dualismo.

Non che questa presa di coscienza sia oggi interamente compiuta; se ne ha prova nel-

la contradditorietà con essa perdurante in talune scelte di governo e nei comportamenti sovente ad essa non conformi delle forze sociali; ma, in modi forse ancora distorti e per molti versi superficiali e verbali, si delinea oggi un largo accordo sul punto che ogni azione di rilievo svolta sul piano nazionale deve essere giudicata anche nei riflessi che essa determina sul processo di eliminazione del divario esistente fra il Mezzogiorno e il resto del Paese.

Sarebbe ingiusto non riconoscere che l'intervento pubblico straordinario, che si è dimostrato capace di progressivamente adattarsi al mutare delle situazioni nel Mezzogiorno e nel Paese, ha raggiunto nel corso di un ventennio risultati certo profondamente significativi, quali non erano stati ottenuti nel precedente novantennio di vita unitaria. Ma non vi è dubbio che già sul finire degli anni '60 si era determinata una serie di fatti nuovi dei quali la politica dell'intervento straordinario doveva prendere atto. Ciò è però avvenuto in modo troppo lento, tanto che il Piano di coordinamento che aveva scadenza col 1969 veniva prorogato di un anno, fino a tutto il 31 dicembre 1970, e che anche per quella data ci si è trovati ancora sostanzialmente impreparati ad assicurare una rinnovata continuità di esso.

Il disegno di legge che il Parlamento è chiamato ad approvare, concernente il « Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » è stato presentato al Senato della Repubblica solo nella seduta del 4 febbraio 1971, e arriviamo alla discussione di esso in Aula essendo già trascorsa più della metà dell'anno 1971 e, quel che è peggio, essendosi creata una situazione di sostanziale vuoto nelle scelte e negli interventi per le regioni meridionali, vuoto certamente non coperto con la approvazione della legge 15 aprile 1971, n. 205, relativa ad un modestissimo finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per l'anno 1971 e ad una ulteriore proroga, per un anno ancora, del Piano e delle direttive preesistenti.

Pure, come si diceva, la necessità di una reimpostazione della azione pubblica per lo sviluppo del Mezzogiorno è determinata da rilevanti e nuove situazioni.

In primo luogo dalla circostanza che la politica economica italiana si svolge ormai in un quadro di programmazione, le cui denunciate debolezze operative non incidono certo sulla necessaria coerenza e della azione pubblica e delle scelte imprenditoriali.

In secondo luogo dal fatto che, nel corso del 1970, si è avviato l'ordinamento regionale, con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario in tutto il Paese, e quindi anche nel Mezzogiorno, rendendo necessario un riesame delle competenze e dei poteri degli organi incaricati dell'intervento straordinario in funzione del rispetto delle norme costituzionali.

In terzo luogo dal mutamento nella economia del Paese, che sembra essere entrata in una fase diversa dal recente passato, mentre la situazione propria del Mezzogiorno, come effetto stesso degli interventi in esso realizzati, si è venuta modificando e diversificando, settorialmente e territorialmente, sollecitando nuovi criteri e diversi indirizzi.

In quarto luogo dalla constatazione che, ad oltre un decennio dalla costituzione della Comunità economica europea, i problemi del Mezzogiorno hanno acquistato, nel più ampio quadro di una area in via di unificazione, caratteristiche diverse.

E tutto ciò senza ignorare, peraltro, i fatti nuovi determinati dalle scelte delle forze sociali, imprenditoriali e sindacali, di cui una politica nazionale in favore del Mezzogiorno non può non tenere conto.

5. — Sono queste le principali motivazioni che stanno alla base della necessità, nell'assicurare la continuità ad una azione nazionale in favore del Mezzogiorno, di introdurre in essa modificazioni profonde.

Che la « questione meridionale » non sia una questione regionale è ormai affermazione pacifica; essa non è la sommatoria di una serie di questioni regionali, siciliana o sarda, abruzzese o calabrese; il Mezzogiorno nel suo insieme partecipa, quali che siano le differenziazioni interne in esso indotte dallo sviluppo verificatosi, di una comune condizione di sottosviluppo, chiaramente rilevabile sia a livello nazionale, sia a livello europeo.

I problemi del Mezzogiorno non possono essere confusi con quelli delle sacche di depressione esistenti in altre parti d'Italia, nè con le situazioni di arretratezza relativa presenti in ciascuno degli Stati della CEE. Valgano in proposito i dati della tabella che viene allegata, la quale mette in evidenza, da una parte, che squilibri di ampia proporzione esistono di fatto solo in Italia, ma anche e soprattutto che nell'area comunitaria le zone che ciascuno degli altri Stati considera arretrate si trovano, di fatto, a livelli di reddito molto più elevati non solo di quelli del Mezzogiorno, ma anche di quelli che noi in Italia consideriamo propri di zone avanzate. Fatto pari a 100 il reddito *pro capite* del Mezzogiorno, il reddito delle altre regioni italiane si colloca a livello 180 (e quello delle sole regioni nord-occidentali, che includono il « triangolo industriale », a livello 212), mentre le regioni cosiddette « sottosviluppate » degli altri Paesi si collocano rispettivamente a livello 188 nei Paesi Bassi, 213 in Belgio, 225 in Francia, 234 in Germania.

POPOLAZIONE A LIVELLO RELATIVO DEL PRODOTTO NETTO *PRO-CAPITE* NELLE REGIONI DI CINQUE PAESI DELLA CEE

PAESI	REGIONI	Popolazione (milioni di abitanti)	Prodotto *pro-capite* (indici su base nazionale) (*a*)	Prodotto *pro-capite* (indici su base comunitaria) (*b*)
Germania	Centro	10,0	100,0	234,5
	Altre	49,8	107,7	252,5
	Di cui:			
	— Sud	18,8	105,4	247,3
	— Berlino Ovest	2,1	107,4	251,0
	— Nord	12,1	107,9	253,0
	— Ovest	16,8	110,1	258,3
Paesi Bassi	Nord	1,4	100,0	188,4
	Altre	11,2	117,1	220,7
	Di cui:			
	— Sud	3,0	103,8	195,6
	— Est	2,3	105,8	199,3
	— Ovest	5,9	128,2	241,6
Belgio	Sud	4,9	100,0	213,2
	Altre	4,7	120,6	257,0
	Di cui:			
	— Nord	3,2	101,0	217,0
	— Reg. Bruxelles	1,5	160,8	342,7
Francia	Ovest	18,2	100,0	224,8
	Altre	31,3	136,8	307,5
	Di cui:			
	— Est	22,1	126,3	284,0
	— Reg. Parigi	9,2	161,9	364,0
Italia	Sud	19,3	100,0	100,0
	Altre	34,0	180,1	180,1
	Di cui:			
	— Centro	10,0	152,4	152,4
	— Nord-Est	9,8	162,1	162,1
	— Nord-Ovest	14,2	212,1	212,1

Fonte: Elaborazione su dati CEE.

(*a*) Fatta uguale a 100, in ciascun Paese, la regione meno sviluppata.
(*b*) Fatta uguale a 100 la regione meno sviluppata dell'intera Comunità, e cioè il Mezzogiorno d'Italia.

D'altra parte, con i suoi quasi 20 milioni di abitanti, il Mezzogiorno d'Italia non è una piccola zona di arretratezza, una « *enclave* », in un contesto generalmente sviluppato, ma è nel suo insieme una « macroregione » dell'Europa, che costituisce un vasto e rilevantissimo problema, in primo luogo, per il nostro Paese, e certamente anche per la Comunità economica europea nel suo complesso.

Anche in presenza dell'istituito ordinamento regionale si deve perciò difendere e garantire questa visione unitaria di un Mezzogiorno « regione europea », in una prospettiva di integrazione sempre più stretta dell'Italia nell'Europa, e del Mezzogiorno e nell'Italia e nell'Europa.

La concezione unitaria del Mezzogiorno come « macroregione » deve essere salvaguardata perchè soltanto essa consente di imporre alla politica economica nazionale ed a quella europea delle scelte, che non potrebbero essere certo fatte in relazione alle singole Regioni di cui il Mezzogiorno si compone, e ciò con riferimento sia ai problemi industriali che a quelli turistici, che in una economia in via di progressiva integrazione devono tenere conto di orientamenti tecnologici e di considerazioni di mercato che vanno assai al di là dell'ottica propria delle singole regioni.

È solo ponendo il problema del Mezzogiorno unitariamente concepito che l'Italia potrà, e dovrà, conseguire dagli altri Stati della CEE una « politica del territorio » in Europa che sia alla scala delle grandi scelte che devono essere fatte, e non commisurata al livello di microregioni che in ciascun Paese presentano situazioni relative di sottosviluppo, ma i cui problemi non incidono, come invece avviene per il Mezzogiorno, sulla sostanza delle scelte di politica economica.

6. — Anche a livello di politica nazionale non sarà certo in funzione delle situazioni di singole regioni che si riuscirà a imporre un mutamento delle scelte nazionali di politica economica; perchè da una parte ciascuna Regione del nostro Paese tenderà, prima o poi, a rivendicare ed evidenziare i propria problemi di sottosviluppo relativo; perchè, dall'altra, se noi perdessimo di vista l'unità del Mezzogiorno, ci troveremmo di fronte alla permanente conflittualità e alla più assurda concorrenza tra le singole regioni meridionali. Forse che, ad esempio, già qualcuno non è giunto, irresponsabilmente, a parlare di fenomeni di « congestione » di talune regioni meridionali, mentre ci si trova soltanto in presenza di limitati fenomeni di disordine urbanistico nella localizzazione delle attività economiche?

È solo in funzione della « questione meridionale » che può aversi la necessaria tensione ideale per una costante e costruttiva attenzione agli effetti della misura della politica nazionale per un'area che rappresenta, in termini di superficie e di popolazione, quasi i due quinti dell'Italia, e non già in funzione del problematico confronto tra gli effetti di tali misure nelle regioni avanzate e nelle singole regioni meridionali, quale che sia il grado della loro arretratezza relativa.

D'altra parte, se vorremo far sì che la programmazione economica nazionale si dia carico dei problemi di sviluppo del reddito e dell'occupazione delle regioni meno avanzate del Paese, e se ne dia carico non in termini di assistenza o di benevolo paternalismo, ma appunto come di problemi nazionali, sarà necessario che le grandi opzioni della programmazione nazionale vengano articolate in funzione di quella condizione di sottosviluppo che abbiamo prima indicato come caratteristica dell'insieme delle regioni meridionali.

7. — La necessità di adottare tali opzioni è, d'altra parte, resa indubbia dalla considerazione che, in assenza di una incisiva programmazione nazionale, la prosecuzione delle tendenze storicamente registrate tra il 1951 e il 1969 comporterebbe conseguenze assai gravi in ordine al perseguimento del fondamentale obiettivo di ridurre gli squilibri fra il Mezzogiorno e il Centro-Nord del Paese in termini di occupazione, di valore aggiunto e di produttività.

In particolare, con riferimento al periodo 1971-75, si avrebbe nel Mezzogiorno un incremento dell'occupazione dell'ordine di 77.000 unità, contro 673.000 nel Centro-Nord; un in-

cremento del valore aggiunto a un tasso dell'ordine del 5,1 per cento contro un saggio del 5,8 per cento nelle regioni del Centro-Nord; nonchè un incremento sostanzialmente pari della produttività — espressa in termini di valore aggiunto per occupato — nelle due circoscrizioni, il che provocherebbe l'aggravamento relativo dello stato di inferiorità proprio dell'apparato produttivo meridionale.

E si noti che così gravi risultati richiederebbero tuttavia — sempre nell'indicato quinquennio 1971-1975 — investimenti lordi dell'ordine di poco meno di 21.000 miliardi nel Mezzogiorno e di poco meno che 71.000 miliardi in tutta l'Italia.

La necessità di un cambiamento nelle tendenze dei principali macroaggregati della nostra economia appare perciò evidente.

Assumendo invece, per il quinquennio 1971-1975, con riferimento al Mezzogiorno e nel quadro della programmazione nazionale, due ipotesi-obiettivo:

a) la riduzione del 50 per cento degli scarti attualmente rilevabili in termini di produttività del lavoro;

b) l'assorbimento nel Mezzogiorno della metà dell'incremento naturale delle forze di lavoro meridionali, dovrebbero verificarsi i seguenti risultati: l'occupazione meridionale dovrebbe accrescersi complessivamente di circa 350 mila unità, su un incremento nazionale dell'occupazione di 850 mila unità; l'occupazione netta addizionale nell'industria meridionale dovrebbe risultare, al 1975, dell'ordine di 300 mila unità, su un incremento complessivo, per l'intero Paese, dell'ordine di 760 mila unità; il valore aggiunto per occupato dovrebbe accrescersi nel Mezzogiorno a un saggio medio del 7,1 per cento, mentre il valore aggiunto prodotto nel Meridione dovrebbe accrescersi a un saggio dell'8,2 per cento. I corrispondenti valori nazionali indicherebbero un incremento della produttività al saggio del 5,2 per cento, e del valore aggiunto a un saggio dell'ordine del 6 per cento per anno.

Il raggiungimento di tali obiettivi comporterebbe, nel periodo 1971-1975, investimenti lordi complessivi nel Paese per 76.000 miliardi, di cui 29.000 nel Mezzogiorno; in particolare, il raggiungimento delle ipotesi-obiettivo indicate, in termini di occupazione industriale richiederebbe investimenti, in tale settore, dell'ordine di 10.000 miliardi nel Sud e di 26.000 miliardi in Italia.

Tali ipotesi appaiono complessivamente tra loro coerenti, e consentirebbero — con un aumento del volume globale degli investimenti lordi nazionali di circa il 10 per cento rispetto al fabbisogno richiesto dal perseguimento del trend storico — il raggiungimento di più elevati e più equilibrati saggi di sviluppo nelle diverse circoscrizioni del Paese.

8. — I rilevanti progressi verificatisi nelle regioni meridionali, così come i fatti negativi — specie i movimenti migratori — che ne hanno accompagnato lo sviluppo, sono stati essenzialmente il frutto di scelte alle quali la considerazione delle situazioni proprie dell'Italia meridionale e insulare era sostanzialmente estranea.

Il processo di sviluppo del Mezzogiorno è stato fino ad oggi sostanzialmente un sottoprodotto di scelte cosiddette « nazionali », che rispondevano in realtà alla logica propria degli interessi settoriali e territoriali delle zone più avanzate del Paese. Se si può avere la soddisfazione nazionale di vantare la posizione dell'Italia quale « ottava potenza industriale del mondo », non si può, nè si deve, ignorare che in effetti tale potenza industriale è concentrata in alcuni vertici settoriali e territoriali, e che ad essa sono largamente estranee le regioni del Mezzogiorno.

Le direttrici fondamentali su cui deve muoversi la politica economica del nostro Paese per il fututro sono perciò quelle volte a favorire l'inserzione del Mezzogiorno nell'Italia e nell'Europa, così allargando le basi materiali del nostro sistema e rendendolo più forte perchè più equilibrato.

A tali fondamentali direttrici la maggioranza della Commissione finanze e tesoro ritiene che si ispiri sostanzialmente il disegno di legge n. 1525. Con la nuova legge si mira da un canto a rendere possibile un cospicuo intervento nell'area meridionale, dal-

l'altro a far sì che tale intervento sia non soltanto coordinato a livelli nazionali, ma addirittura divenga elemento determinante delle scelte di politica economica del Paese.

A princìpi non dissimili sembra d'altronde ispirarsi anche il disegno di legge n. 1482: « Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno », proposto dai senatori Abenante, Chiaromonte ed altri, che tuttavia, anche per le considerazioni espresse nel parere della Giunta per il Mezzogiorno, la maggioranza non ritiene di poter condividere nelle sue articolazioni e proposte.

Certo, nulla può garantire che la « centralità » della questione meridionale sia assicurata in modo automatico, come effetto di pur rigorose e coerenti formulazioni giuridiche; ma non vi è dubbio che volere ricondotte tutte le scelte relative al Mezzogiorno ad un unico organo, che è quello della programmazione economica nazionale, appare la garanzia migliore in tale direzione. Spetterà al Parlamento, al Governo, alle forze politiche e sociali, il compito di impegnarsi in modo diuturno affinchè tale « centralità » venga rispettata in tutti gli atti e in tutte le scelte che di giorno in giorno si dovrà compiere; perchè grave errore sarebbe il nostro se ritenessimo che basti la approvazione di questa, o di qualunque altra legge, perchè i problemi del Mezzogiorno possano trovare la loro soluzione, prescindendo da una tenace azione politica mossa da chiare idee e fermi propositi.

Questa legge tuttavia determina un quadro istituzionale sostanzialmente valido e definisce orientamenti e scelte che rendono possibile il progresso ulteriore delle regioni meridionali, e che consentono di vedere la soluzione della « questione meridionale » in termini temporali quantificabili e non già rinviata ad un troppo lontano futuro.

Quali sono, per passare ad un più ravvicinato esame della legge in discussione, i princìpi che stanno alla base di essa, e le scelte che la qualificano come uno strumento capace di assicurare insieme la continuità dell'intervento e il suo rinnovamento qualitativo?

Il disegno di legge presentato dal Governo, e che è stato sottoposto ad un approfondito dibattito tra le forze politiche presenti nel Parlamento, nonchè ad un dialogo con le forze sociali e con le espressioni politiche di tutte le Regioni, si ispira a *fondamentali scelte* che il confronto delle idee e delle proposte, finora intervenuto, non porta a modificare.

9. — Prima tra tali scelte è quella relativa al carattere « nazionale » della politica meridionalista, che viene politicamente confermato e normativamente stabilito mediante l'attribuzione al massimo organo di politica economica del nostro Paese, il CIPE, della responsabilità unitaria delle scelte relative al Mezzogiorno nel quadro della programmazione economica nazionale, in una visione, cioè, relativa alle linee di sviluppo dell'intero nostro sistema economico e sociale.

La soppressione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno potrebbe dimostrarsi come una misura di mera semplificazione amministrativa, tenuto conto della analogia di composizione tra tale Comitato e il CIPE, o potrebbe addirittura, alla lunga, dimostrarsi misura incauta dal punto di vista « difensivo » degli interessi del Mezzogiorno, se la programmazione nazionale mancasse il suo primo dovere. Ma giustamente con le proposte normative si è ritenuto di fare un atto di fiducia nella programmazione, in quella programmazione che, in Italia, è nata, sin dallo schema Vanoni, in chiave meridionalista, e che come tale deve caratterizzarsi e qualificarsi se non vorrà isterilirsi di fatto in una acefala attività di formale certificazione delle quotidiane scelte che il Paese sarà chiamato a compiere negli anni futuri.

Ed è come garanzia di un orientamento meridionalista della programmazione econominca nazionale, e della attenzione costante che si dovrà portare ai problemi del Mezzogiorno, che si giustifica il permanere del ruolo politico di un Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che si faccia portatore nel CIPE e nel Consiglio dei Ministri delle istanze proprie del Mezzogiorno e delle sue regioni, e che sia stimolatore e sollecitatore di una unitaria

condotta non solo per quanto riguarda gli interventi nell'area meridionale, ma anche per quanto attiene alla generale coerenza delle scelte. Questo Ministro dovrà inoltre assumere nel Governo e di fronte al Parlamento la responsabilità politica dell'esecuzione degli interventi deliberati, garantendo la coerenza programmatica degli interventi della Cassa per il Mezzogiorno — la cui funzione strategica di strumento operativo al servizio delle scelte nazionali risulta confermata — e degli enti ad essa collegati, e vigilando politicamente sull'applicazione dell'insieme delle norme contenute nel rinnovando testo unico delle leggi per il Mezzogiorno.

10. — La nuova legge si preoccupa poi di definire, accanto al ruolo del CIPE (l'organo che, assorbendo i poteri del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, assume di fatto anche una serie di responsabilità e di poteri di carattere amministrativo e che, sotto questo profilo, pertanto, potrebbe utilmente assorbire in futuro anche quelli di altri Comitati interministeriali, quale quello per il credito e il risparmio, e che sarebbe opportuno venisse ulteriormente ridotto nella sua composizione quantitativa, per rappresentare un vero e proprio « direttorio della politica economica italiana ») anche il ruolo delle regioni, non solo per il rispetto delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, ma per assicurare che gli interventi da realizzare nell'area meridionale rispondano alle istanze di cui le regioni sono più ravvicinate interpreti. In sede di programmazione le regioni meridionali divengono un elemento rilevantissimo nella formulazione e proposizione degli interventi.

Tra le forze politiche si sono manifestate differenze di accento circa i modi di tale partecipazione, ma la scelta fondamentale fatta dal Governo è stata nella sua sostanza confermata, come risulta dal testo approvato dalla Commissione. Alle regioni, d'altra parte, la nuova legge prevede siano confidati tutti i poteri di intervento nelle materie di loro competenza, riservando all'intervento nazionale, straordinario e addizionale, la realizzazione di grandi progetti di carattere intersettoriale o interregionale per la realizzazione delle fondamentali infrastrutture di uno sviluppo visto in un'ottica nazionale, o di programmi settoriali di sviluppo o di ristrutturazione, nella logica dei programmi di promozione di cui parlava già il « Progetto '80 ».

La realizzazione dei « progetti speciali » — le cui caratteristiche essenziali sono illustrate nella relazione governativa, alla quale si rinvia, ed il cui contenuto è stato meglio precisato dalla Commissione — viene, nella nuova legge, confidata alla Cassa per il Mezzogiorno e agli Enti ad essa collegati, cioè ad organismi che hanno dato la prova della loro efficienza operativa, e che a tale titolo vengono messi a disposizione anche delle regioni, per la programmazione e — provvisoriamente — per la realizzazione dei loro interventi.

11. — Non vi è dubbio che la scelta fondamentale contenuta nel disegno di legge è relativa alla industrializzazione. Tale scelta non è certo contraddittoria alla necessità di rilevanti interventi negli altri settori, e in particolare nell'agricoltura; in complesso, però, è proprio attraverso l'industria che è possibile determinare quelle condizioni nuove cui sono collegate le prospettive di occupazione, di produttività e di reddito delle forze di lavoro e delle popolazioni meridionali. Nè va sottovalutata, da questo punto di vista, l'esigenza di una moderna e razionale incentivazione al turismo, almeno per quella parte che ha rilievo proprio di grande industria, comportante problemi che non possono essere adeguatamente valutati e risolti a scala delle singole regioni.

La nuova legge si preoccupa di assicurare miglioramenti nella impostazione e nell'attuazione della incentivazione allo sviluppo industriale. I rilevanti risultati raggiunti nel corso degli ultimi anni, con la creazione nel Mezzogiorno di industrie in settori nuovi per l'area, e lo sviluppo in essa di iniziative di grandi dimensioni nei settori di base, non possono non essere riconosciuti come un fattore decisivo in vista degli ulteriori obiettivi e specialmente in funzione di una ulteriore integrazione e diversificazione del-

l'apparato produttivo meridionale in cui siano maggiormente presenti i settori di trasformazione, a valle delle industrie di base, con più ampio contenuto di mano d'opera.

Non bisogna certo creare una contrapposizione tra iniziative intensive di capitale al Nord e iniziative intensive di lavoro al Sud, in funzione di una situazione che tende, in una prospettiva a medio termine, a modificarsi; lo sforzo da compiere dovrà essere volto a favorire la nascita di blocchi di investimento a valle delle industrie di base già localizzate o decise, e ad operare sulla base di « programmi settoriali di promozione », determinati dal CIPE.

Quanto al contenuto degli incentivi, il disegno di legge propone una modificazione significativa rispetto agli orientamenti del passato: accentua il ruolo del contributo in capitale rispetto al credito agevolato, aumenta gli incentivi alla gestione, mediante un aumento della quota di fiscalizzazione degli oneri sociali, proprio per favorire i settori con maggiore occupazione di mano d'opera, anche per tal via stimolando nel Meridione il sorgere di industrie maggiormente utilizzatrici del fattore produttivo oggi meno scarso nelle regioni meridionali. Nei confronti degli investimenti maggiori la legge fa conto su una efficiente « contrattazione programmata ».

12. — Sempre nell'ambito della tematica della incentivazione il disegno di legge si preoccupa di affrontare il problema della localizzazione delle attività industriali, orientandosi verso scelte capaci di favorire una penetrazione dello sviluppo anche nelle zone esterne alle aree di concentrazione. Il criterio delle « direttrici prioritarie », capaci di inglobare sia le zone verso le quali gli investimenti più agevolmente tendono a localizzarsi, sia le zone interne suscettibili, sembra rispondere ad una generale logica e a fronteggiare la preoccupazione, peraltro in alcuni casi eccessiva, che non si producano all'interno del Mezzogiorno situazioni di troppo accentuata diversificazione e di squilibrio. Al di là di tale scelta resta naturalmente alle competenze urbanistiche delle regioni la possibilità di determinare un assetto del territorio che tenga conto delle situazioni di particolare arretratezza che all'interno di ciascuna regione ancora sussistono.

13. — La generale materia dell'organizzazione del territorio, da affrontarsi in parte con « progetti speciali » capaci di creare nelle regioni meridionali situazioni di organizzata urbanizzazione, con la conseguente attrattiva alla localizzazione di attività produttive tecnologicamente avanzate, si accompagna nella nuova legge alla giusta preoccupazione di evitare in tutto il Paese, e quindi specialmente nelle zone del Centro-Nord, quei fenomeni di congestione delle attività economiche, che producono non solo pesanti oneri pubblici e crescenti costi sociali, ma anche gravi interrogativi politici.

Il principio del controllo degli investimenti di più rilevanti dimensioni, contenuto nel disegno di legge, risponde perciò sia a finalità di riequilibramento a livello nazionale, sia allo intento di evitare situazioni che pesano sull'intera economia del Paese, ovunque esse siano specificamente localizzate. Se fondate sono le critiche avverso il sistema dei disincentivi sotto forma di contributo penalizzante, pare da accogliere in pieno il sistema della preventiva autorizzazione del CIPE per le maggiori iniziative industriali.

14. — Questi i lineamenti del disegno di legge, che comprende altresì norme migliorative del sistema delle riserve di investimenti e di forniture per le regioni meridionali.

Il dibattito in seno alla Commissione referente, che ha tenuto presenti i cospicui elaborati delle Commissioni sentite pel parere e gli apporti informativi e critici, dei Presidenti delle regioni sentiti in udienze conoscitive (a tal fine sono state importanti anche le udienze conoscitive della Commissione lavoro, che ha ascoltato i rappresentanti delle organizzazioni sindacali), ha portato

all'accoglimento di vari emendamenti che il relatore si riserva di illustrare in Aula, nel loro complesso.

In sintesi, il disegno di legge può costituire uno strumento normativo modernamente efficace per lo sviluppo del Mezzogiorno, nella prospettiva degli anni settanta. Ma occorre che siano accresciuti gli stanziamenti, pur cospicui, che il Governo ha proposto. A tal proposito la Commissione ha accolto il seguente ordine del giorno:

« La 5ª Commissione, approvando gli articoli 9 e 12 del disegno di legge nel testo proposto dal Governo, al fine di non ritardare la presentazione in Aula del disegno di legge,

invita il Governo, nel riesaminare le misure finanziarie disposte per il Mezzogiorno a seguito dei provvedimenti congiunturali in corso di elaborazione, ad assumere una posizione che renda possibile alla Commissione di proporre all'Assemblea emendamenti migliorativi ai su citati articoli per quanto attiene:

1) la fiscalizzazione degli oneri sociali, prevista dal primo comma dell'articolo 9, per le aziende industriali artigianali e del piccolo e medio commercio con riferimento a tutti i lavoratori occupati, indipendentemente dalla data di assunzione;

2) gli stanziamenti previsti anche allo scopo di garantire alle Regioni la continuità dell'intervento straordinario che diventa di loro competenza ed anche nel periodo transitorio di cui all'articolo 11 ».

Pur non ignorando le difficoltà della presente congiuntura economica e certe tensioni della finanza pubblica, il relatore sottolinea l'esigenza che un maggiore sforzo sia fatto per avviare a soluzione un problema così vasto e complesso e condizionante qual'è quello dello sviluppo irreversibile del Mezzogiorno.

CIFARELLI, *relatore*

PARERI DI ALTRE COMMISSIONI

(*allegati ai sensi dell'articolo 39, comma quarto, del Regolamento*)

8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Agricoltura e foreste)

23 giugno 1971

Parere sul disegno di legge: « Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » (1525)

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge sottoposto al parere dell'8ª Commissione parte dal presupposto che l'agricoltura debba essere affidata integralmente alle Regioni, e quindi prevede interventi finalizzati essenzialmente allo sviluppo industriale del Mezzogiorno.

La Commissione, dopo ampia discussione, fa presente che:

1) lo sviluppo di una regione non può più essere condotto solo attraverso la crescita di un settore produttivo, ma occorre che tutti i settori produttivi si evolvano secondo le esigenze di un'economia moderna avente per scopo l'elevazione dei redditi e quindi del tenore di vita di tutti i cittadini; di conseguenza la Commissione suggerisce che il disegno di legge possa prevedere « progetti speciali » intersettoriali e interregionali interessanti, con lo sviluppo industriale, anche lo sviluppo agricolo;

2) lo sviluppo industriale è sempre impostato sul trasferimento di mano d'opera dal settore agricolo con conseguente esodo, talvolta patologico, dalle campagne e dal mondo rurale; la Commissione suggerisce che il disegno di legge possa chiaramente stabilire che la localizzazione delle industrie avvenga in maniera tale che la mano d'opera possa essere reperita senza determinare ulteriori fenomeni di esodo;

3) il trasferimento alle Regioni della politica agricola senza adeguato e tempestivo finanziamento porterebbe ad un lungo periodo di stasi nel processo di ammodernamento e di sviluppo dell'agricoltura meridionale. Il disegno di legge dovrebbe prevedere in maniera ben determinata un apposito stanziamento che consenta l'intervento finanziario straordinario nel settore della bonifica, dell'irrigazione, dei miglioramenti fondiari, delle industrie agrarie, della commercializzazione dei prodotti, della cooperazione e delle opere civili a servizio del mondo rurale, da realizzare nel periodo di tempo che intercorrerà fino all'effettiva entrata in attuazione della politica regionale.

SCARDACCIONE, *estensore*

9ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Industria, commercio interno ed estero, turismo)

12 maggio 1971

Parere sul disegno di legge: « Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » (1525)

Il disegno di legge sul quale la Commissione esprime il parere è il frutto di un dibattito intellettuale prima che politico, che ha impegnato negli ultimi tempi politici, uomini di cultura, economisti. Esso costituisce il primo atto di quella svolta politica che riconosce nella questione meridionale il problema nazionale degli anni '70.

Dopo vent'anni di sviluppo economico nazionale, di intervento straordinario e di emigrazione, il Mezzogiorno è profondamente diverso da quello che era all'indomani della seconda guerra mondiale. I documenti programmatici degli anni settanta dovranno essere, perciò, diversi da quelli degli anni sessanta.

È ormai dimostrato che infrastrutture ed incentivi, pur essendo indispensabili per lo sviluppo industriale, non sono sufficienti a determinarlo.

La nuova politica ha, pertanto, bisogno di essere sistematicamente portata avanti su scala ben più larga, investendo principalmente i settori tuttora assai deboli nel Mezzogiorno della piccola e media industria, che dovunque costituiscono il tessuto vitale della struttura industriale.

A questo fine, è anzitutto necessario riconoscere che non molto affidamento potrà essere fatto anche in avvenire nelle iniziative spontanee degli imprenditori meridionali o di imprenditori improvvisati immigrati.

Se si vuole, pertanto, risolvere effettivamente il problema a breve scadenza, occorre battere un'altra strada.

Occorre, cioè, concordare e programmare una specifica azione collettiva, diretta a guidare e rafforzare con intelligenza e continuità, la spinta, che sta già spontaneamente maturando in molti settori industriali sviluppati del Nord, a trasferire nel Sud l'ulteriore espansione delle loro iniziative. Va da sè che una politica di industrializzazione così impostata avrà bisogno di essere sorretta ed integrata dall'azione pubblica, la quale dovrebbe darsi principalmente carico di assistere con cura i trasferimenti; di favorire gli incontri e gli accordi con le pur esistenti capacità imprenditive del Mezzogiorno; di creare nelle singole zone di insediamento le condizioni necessarie a un pronto e agevole accoglimento delle nuove iniziative.

Ne consegue, quindi, che la politica di localizzazione dello sviluppo industriale deve essere affrontata tenendo conto della realtà esistente.

La classificazione delle zone d'intervento, così come è stata fatta in base alla legge del 1965, ha distorto e reso illusorio lo stesso criterio di concentrazione, che avrebbe voluto affermare. Le aree industriali e i comprensori turistici, troppo numerosi e delimitati con troppa larghezza, hanno, infatti, perduto gran parte del loro valore ai fini della pianificazione degli interventi.

In questo contesto va inserito il disegno di legge in esame e dalla premessa ora illustrata emerge l'opportunità di valutare in tutti i suoi aspetti il provvedimento, onde esprimere il seguente parere motivato che la maggioranza della Commissione ha approvato.

1. — Un'analisi ragionata può essere convenientemente effettuata suddividendo la materia in cinque parti e raggruppando per ciascuna di esse le innovazioni più significative in tema di politica meridionalistica, che il provvedimento contiene.

Queste cinque parti riguardano:

1) la ristrutturazione delle competenze e delle funzioni svolte dai diversi organi istituzionali preposti all'attuazione della politica per il Mezzogiorno, anche in relazione al nuovo assetto regionale del Paese;

2) la politica di localizzazione industriale;

3) la politica di incentivazione delle attività industriali;

4) l'introduzione del principio della disincentivazione per le zone congestionate dell'Italia centro-settentrionale;

5) il finanziamento degli interventi e le disposizioni finali e transitorie.

2. — Per quanto attiene alla prima parte, che sostanzialmente comprende gli articoli da 1 a 5, le innovazioni più importanti rispetto alla vigente legislazione possono identificarsi:

a) nella soppressione del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e nel conseguente trasferimento delle sue competenze al CIPE che, fra l'altro, approverà progetti speciali di interventi ed emanerà direttive in sostituzione dei piani pluriennali di coordinamento, pure soppressi (artt. 1 e 2);

b) nella realizzazione — a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti — degli interventi straordinari di cui all'articolo 117 della Costituzione a cura delle Regioni, alle quali sarà riservata una quota non inferiore al 50 per cento dell'ammontare complessivo del fondo per lo sviluppo regionale, previsto all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (art. 3);

c) nel trasferimento alle Regioni delle attribuzioni, già di competenza del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, relative ai Consorzi per le aree ed i nuclei di industrializzazione (art. 3);

d) nella trasformazione della Cassa in un'agenzia puramente esecutiva — sottoposta alla vigilanza del Ministro per il Mezzogiorno, cui spetterà, fra l'altro, la preventiva autorizzazione per l'attuazione degli interventi comportanti una spesa superiore ad un miliardo di lire o, comunque, interessanti il territorio di più Regioni — alla quale spetterà la realizzazione dei suaccennati progetti speciali, nonchè degli interventi demandati alle Regioni, solo se queste ultime lo richiederanno (artt. 4 e 5).

È fuori di dubbio che lo scioglimento del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e il passaggio delle sue attribuzioni al CIPE rappresenta un fatto altamente positivo. Innanzitutto perchè costituisce un elemento di razionalizzazione e di semplificazione delle nostre strutture tecnico-politiche: l'iniziativa rientra nell'alveo di quella tendenza — purtroppo soltanto abbozzata e prematuramente interrotta — di unificare nel CIPE tutti i Comitati interministeriali operanti in campo economico. In secondo luogo, l'iniziativa sottolinea il fermo intento del Governo di far coincidere la programmazione economica con la soluzione del problema meridionale.

Ciò premesso, la Commissione ha rilevato che sarebbe opportuno chiarire meglio il significato del concetto espresso nel primo comma dell'articolo 1 circa le decisioni del CIPE in materia di progetti speciali di interventi organici, laddove è detto che « in caso di mancata intesa le relative deliberazioni sono adottate dal CIPE integrato dai Presidenti delle Giunte delle singole regioni interessate ». Questa « integrazione » del CIPE che, non va dimenticato, è un organo collegiale di ministri, è in effetti suscettibile di creare non pochi problemi istituzionali per quanto attiene alla veste giuridica dei Presidenti delle Giunte, per ciò che concerne le procedure di decisione del CIPE « integrato », e così via. Sarebbe pertanto opportuno chiarire in maniera inequivocabile la volontà politica che si è inteso esprimere. La minoranza ha sostenuto, in coerenza con l'altro disegno di legge congiuntamente esaminato (n. 1482), che le decisioni dovrebbero essere affidate ad una Commissione composta di soli rappresentanti delle Regioni: la maggioranza ha espresso l'opinione che in questa sede viene riassunta.

Queste prime notazioni hanno già introdotto il discorso sul ruolo delle Regioni nella futura politica meridionalistica, il che è perfettamente logico ove si considerino le motivazioni di fondo che hanno condotto a realizzare in Italia l'istituto regionale. Si è ormai tutti concordi nell'affermare che tale istituto deve rappresentare per il nostro Paese un nuovo metodo di far governo, di far politica, di fare amministrazione, un nuovo metodo più consono ad affrontare i problemi che si pongono ad uno Stato moderno in

rapida espansione, ad uno Stato che non può più essere costretto nella camicia di forza di leggi, regolamenti, norme concepite in altri tempi ed in altre situazioni. Sarebbe pertanto assurdo non applicare questi princìpi alla politica per il Meridione, una politica che — più delle altre riguardanti le grandi riforme di struttura — deve vedere le regioni interessate non come oggetti passivi, ma come soggetti attivi. Il disegno di legge coglie appieno questo spirito e ne attua concretamente, attraverso le varie norme in cui si articola, i più essenziali princìpi.

A proposito del previsto trasferimento alle Regioni degli interventi straordinari di cui all'articolo 117 della Costituzione — che coma si è detto risponde ad una *ratio* incontestabile, considerato il nuovo assetto regionale del Paese — è stato tuttavia osservato da qualche parte che si dovrebbe valutare attentamente se non sia il caso di rinviare tale trasferimento allorchè le Regioni — una volta datesi le attrezzature necessarie per affrontare i problemi dell'intervento ordinario alla luce delle leggi-quadro — saranno effettivamente in grado di svolgere entrambi i compiti. In altri termini, si è argomentato che il trasferimento a breve scadenza di parte degli interventi straordinari alle Regioni meridionali verrebbe a comportare per le stesse uno sforzo organizzativo e finanziario difficilmente sostenibile, con la conseguenza che potrebbero determinarsi dei negativi riflessi sulla futura attuazione della politica meridionalistica, specie per quel che concerne l'indispensabile unitarietà che deve presiedere alla progettazione e realizzazione di tutti gli interventi a favore del Meridione.

È certo difficile poter dire a priori se queste preoccupazioni siano fondate o meno, ma è innegabile che sarebbe una grave jattura se dovessero in effetti verificarsi delle insufficienze da parte delle istituzioni regionali dinanzi agli impegnativi compiti che il disegno di legge loro attribuisce.

Nè, d'altra parte, è da sottovalutare l'eventualità che, in sede di attuazione degli interventi straordinari di competenza delle Regioni, si verifichino delle distorsioni dalle direttive che saranno emanate dal centro, venendosi quindi a compromettere lo stesso principio dell'unitarietà del futuro meccanismo d'intervento nel Meridione.

È questo un principio fondamentale che dovrebbe essere tenuto nella massima considerazione e, quindi, debitamente tutelato.

Non sarebbe di conseguenza inutile inserire nel contesto del disegno governativo apposite norme intese ad impedire, comunque, non solo il proliferare di leggine d'incentivazione, ma anche eventuali deviazioni dalle direttive emanate dal centro, sia pure d'intesa con le Regioni, delle singole politiche di assetto del territorio che saranno intraprese dalle Regioni stesse.

Quanto alla trasformazione della Cassa in un'agenzia esecutiva (art. 5), è da rilevare che tale innovazione è senza dubbio positiva nella misura in cui potrà consentire una più rapida attuazione dell'intervento straordinario nel Sud. A quest'ultimo riguardo si ritiene anzitutto di dover notare che non risulta chiaro se il contesto dell'articolo 5 preveda, come sarebbe auspicabile, un'implicita, tacita abrogazione della trafila di pareri e di autorizzazioni, che finora ha ritardato l'azione della Cassa.

Nè appare, del resto, molto comprensibile la logica di aver disposto la preventiva autorizzazione del Ministro per il Mezzogiorno per l'esecuzione degli interventi della Cassa che comportino, comunque, una spesa superiore ad un miliardo di lire. Se, infatti, si è concordi sull'esigenza di snellire al massimo la futura azione di tale ente, questa autorizzazione dovrebbe essere prescritta soltanto per gli interventi più impegnativi sotto il profilo sia organizzativo che finanziario.

Ma un semplice sganciamento dell'attività della Cassa dalle complesse procedure che regolano l'azione ordinaria dello Stato non è sufficiente a garantire un concreto snellimento dei suoi futuri interventi, dato che altra causa di fondo delle carenze che si addebitano a questo ente è costituita senza dubbio dall'eccessiva centralizzazione che ha caratterizzato finora la sua attività.

Non sembra inutile, quindi, proporre che il disegno di legge in esame prenda anche utili disposizioni intese ad evitare questa eccessiva centralizzazione, stabilendo, fra l'altro, che il futuro consiglio di amministra-

zione dell'ente sia composto, esclusivamente o in prevalenza, da rappresentanti delle Regioni interessate.

Se, infatti, si concorda sull'opportunità di un'intensa partecipazione delle Regioni al processo formativo e di realizzazione dei vari interventi — sia pure nel rispetto di un disegno globale, che deve e non può essere formulato se non al centro — una soluzione come quella che si è testè prospettata risulta di particolare utilità.

3. — Il secondo gruppo di disposizioni organiche desumibili dal disegno di legge riguarda, come si è detto, la politica di localizzazione delle future iniziative industriali del Mezzogiorno. A questo proposito il provvedimento, se da una parte (terzo comma dell'articolo 3), si limita a stabilire il trasferimento alle Regioni delle attribuzioni spettanti al soppresso Comitato dei ministri per il Mezzogiorno sui Consorzi delle aree e dei nuclei d'industrializzazione, dall'altra stabilisce (terzo comma dell'articolo 8), che le piccole iniziative industriali dovranno beneficiare del massimo degli incentivi finanziari, se andranno ad ubicarsi nelle zone particolarmente depresse del Sud, che saranno individuate dal CIPE (primo comma dell'articolo 7) e che la graduazione degli incentivi finanziari alle iniziative di medie dimensioni dovrà tener conto della localizzazione delle stesse lungo le « direttrici territoriali prioritarie ai fini della massima diffusione e qualificazione dello sviluppo economico e sociale » (quarto comma dell'articolo 8).

Quanto, poi, alle iniziative di grande e grandissima dimensione, il disegno di legge si limita a stabilire che le agevolazioni finanziarie alle stesse saranno concesse nella misura e con le modalità che, di volta in volta, fisserà il CIPE, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

In definitiva, sembra di poter arguire che la logica del legislatore sia stata al riguardo la seguente:

a) favorire la localizzazione delle piccole iniziative industriali nelle zone particolarmente depresse del Meridione tenuto conto che le stesse, pur contribuendo alla valorizzazione delle poche risorse locali esistenti in quelle zone, richiedono scarse o nulle spese finanziarie per la realizzazione di infrastrutture industriali;

b) favorire, invece, la localizzazione delle iniziative di medie dimensioni lungo le direttrici di sviluppo, proprio in considerazione delle spese infrastrutturali che la realizzazione di queste ultime ovviamente comporta;

c) attuare grandi iniziative nelle singole regioni meridionali, basandosi sul sistema della « contrattazione programmata » e, subordinatamente, alle indicazioni di questa che, con ogni probabilità, dovrebbe in prevalenza orientare tali iniziative verso le zone a più spiccata agglomerazione industriale. E ciò considerate le caratteristiche tecniche delle imprese di maggiori dimensioni, che richiedono soprattutto le condizioni ambientali ed infrastrutturali — segnatamente quelle portuali — offerta da tali zone.

Il sistema desunto dal disegno di legge appare valido nelle sue grandi linee. Il fatto, però, che riguardo agli aspetti in parola, pur importantissimi ai fini della concreta operatività della politica meridionalistica, sia necessario ricorrere a delle interpretazioni del disegno di legge, dimostra l'opportunità di conferire al testo una più esplicita e dettagliata formulazione di ciò che si intende conseguire in materia di localizzazione delle industrie nel Sud.

In questo quadro, per quanto in particolare attiene alla definizione delle « piccole » iniziative industriali, vi è da chiedersi se abbia un senso stabilire un minimo (100 milioni di lire) degli investimenti — tagliando così fuori dalle incentivazioni investimenti, magari di ampliamento, inferiori alla cifra indicata — e ancor più quale valore debba attribuirsi al massimale di 400 milioni. È infatti ben noto che il rapporto capitale-addetto nell'industria tende a crescere in maniera così rapida e massiccia che non si può non chiedere — ove si voglia guardare con occhio realistico alle più recenti evoluzioni della tecnologia e, ancor più,

al suo futuro — un massimale di « peso » ben diverso, sull'ordine dei due miliardi di lire. La Commissione ha rilevato che occorre coordinare i provvedimenti a favore dell'industria con quelli a favore dell'artigianato, che resta, per il Sud, un mezzo essenziale di sviluppo economico.

Ma le maggiori perplessità sollevate dal gruppo di disposizioni in esame riguardano le indicazioni, davvero troppo succinte, circa il futuro dei Consorzi delle aree e dei nuclei di industrializzazione. Come si è detto, il disegno di legge si limita a stabilire il trasferimento alle Regioni delle attribuzioni spettanti al soppresso Comitato dei ministri per il Mezzogiorno in materia di Consorzi. Va onestamente rilevato che questa semplice indicazione appare del tutto insufficiente, soprattutto se si vuole innovare rispetto al passato evitando le negative esperienze al riguardo fatte.

Non si può dimenticare, a questo proposito, che la legge 29 luglio 1957, n. 634, dispose la concentrazione della maggior parte degli interventi straordinari di carattere infrastrutturale in poche e circoscritte zone, suscettibili di sviluppo, al fine di evitare la dispersione dei mezzi finanziari a disposizione della Cassa per dotare il Sud delle più indispensabili economie esterne. È tuttavia da considerare che — nonostante la predisposizione negli anni immediatamente successivi al 1957 di un sistema di concessione degli incentivi finanziari anch'esso rivolto a favorire la concentrazione delle iniziative nelle aree e nei nuclei — le zone di concentrazione industriale, nel frattempo riconosciute, si sono rivelate nella maggior parte fattori di ritardo anzichè di accelerazione dell'industrializzazione del Sud.

È sufficiente a tal fine ricordare che, dal 1951 al 1967, la quota percentuale dei fondi destinati alle opere infrastrutturali nelle varie aree e nuclei è stata pari soltanto allo 0,5 per cento del totale degli investimenti infrastrutturali realizzati nel Meridione!

La prima causa di fondo di tali negativi risultati è da ascriversi all'eccessiva proliferazione dei poli di sviluppo industriale che ammontano, ormai, a 17 aree di sviluppo industriale e a 29 nuclei di industrializzazione ubicati in ogni regione dell'Italia meridionale e comprendenti circa un terzo dell'intero Mezzogiorno e più della metà della popolazione ivi residente. Il che fa attribuire gli scarsi risultati della politica di concentrazione non tanto al concetto di essa, quanto al modo secondo il quale tale politica è venuta realizzandosi. Per cui si è finito con l'attuare sostanzialmente una diffusione, mentre si dichiarava di voler concentrare le risorse e le iniziative: ma una diffusione, peraltro, ancora limitata rispetto ad una impostazione esplicitamente « diffusionista » e, quindi, in sostanza più che altro una maldistribuzione, che non è servita ad evitare nè lo spreco di risorse dovuto alla moltiplicazione dei fabbisogni infrastrutturali nei vari agglomerati delle aree e dei nuclei, nè il formarsi di situazioni di squilibrio all'interno dello stesso Mezzogiorno.

Questi inconvenienti sono stati indubbiamente agevolati anche dalla genericità della legge del 1957 e delle successive circolari circa i requisiti per il riconoscimento delle aree e soprattutto dei nuclei; genericità che ha in effetti consentito le più larghe applicazioni.

Altro motivo dell'insuccesso, in generale, delle aree e dei nuclei di industrializzazione è stato il problema, rimasto insoluto, dello autofinanziamento dei Consorzi: problema che, a sua volta, è stato determinato, da una parte, dal fatto che gli enti locali partecipanti hanno possibilità finanziarie quasi nulle e che, per di più, essi hanno ottemperato solo di rado alle pur modestissime contribuzioni finanziarie loro spettanti e, dall'altra, dalla circostanza che gli imprenditori sono stati restii a contribuire con importi rilevanti dato che — anche quando sono riusciti a inserirsi negli organi collegiali dei Consorzi tramite le previste associazioni di operatori economici — non hanno avuto di fatto alcun peso nelle decisioni degli organi consortili poichè agli enti pubblici spetta, in base alle vigenti disposizioni, la nomina di non meno di 3/4 dei componenti il Consiglio generale del Consorzio. Questo volendo considerare le cose sul piano della mera struttura formale e sorvolando sulla più de-

terminante circostanza del netto prevalere, in tali enti, delle istanze politiche e, qualche volta, clientelari, su quelle tecnico-economiche.

In definitiva, i risultati non certo positivi della politica meridionalistica finora svolta in tema di localizzazione delle industrie sono da ascriversi in massima parte non solo alle distorsioni di natura extra economica, ma anche e soprattutto — come già detto — alla carenza di tecnica legislativa delle relative disposizioni di legge, che — proprio per la loro genericità — hanno consentito di rendere sempre più elastico il rigoroso sistema di concentrazione industriale previsto dalla *mens* del legislatore.

Alla luce di tale constatazione risulta indispensabile che, per l'attuazione nei prossimi anni della politica meridionalistica, si ponga ogni cura affinchè le nuove disposizioni di legge siano le più chiare e precise possibili, proprio al fine di evitare gli errori nei quali si è incorsi nel passato. E, a tal fine, il provvedimento dovrebbe anzitutto contemplare non solo un preciso sistema di criteri, idoneo ad acclarare che cosa si intenda esattamente per direttrice di sviluppo, ma anche una ristrutturazione di fondo dell'attuale sistema di concentrazione territoriale delle industrie nel Sud: ristrutturazione che si impone sia per le esigenze connesse all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, sia per i negativi risultati ai quali si è finora purtroppo pervenuti in tale campo, sia come diretta conseguenza della scelta delle suaccennate direttrici che, per se stesse, presuppongono implicitamente una concentrazione a fascia, lungo grandi assi di attrezzature infrastrutturali e non a macchia d'olio come quella degli attuali aree e nuclei.

Se si considera, infine, che la realizzazione dei previsti grandi progetti speciali incide direttamente sull'assetto urbanistico e del territorio senza, peraltro, che il disegno di legge preveda su tale materia precisi interventi da parte della Regione, che pure su questo piano ha competenze primarie, risulta indispensabile che anche al riguardo la nuova legge contempli dettagliate disposizioni al fine precipuo di superare l'inevitabile insorgere di un profondo disordine nel futuro assetto territoriale del Mezzogiorno.

4. — A proposito della terza parte del provvedimento, concernente il sistema degli incentivi a favore delle iniziative industriali nel Mezzogiorno e che in pratica comprende gli articoli da 6 a 9, è da rilevare che, in definitiva — a parte l'aumento dal 60 per cento all'80 per cento della percentuale di investimenti per nuovi impianti da realizzare nel Sud a cura degli enti e aziende a partecipazione statale — il vigente sistema d'incentivazione viene tutto riconfermato, con sole tre innovazioni di fondo.

La prima di tali innovazioni concerne il sistema di concessione degli incentivi finanziari in ordine al quale si stabiliscono le seguenti nuove disposizioni:

a) possibile sospensione da parte del CIPE della concessione degli incentivi a settori ritenuti saturi;

b) elevazione della misura massima del contributo in conto capitale dal 20 al 30 per cento dell'investimento, più un ulteriore 10 per cento per l'acquisto di macchinari prodotti da industrie meridionali e riduzione della misura massima finanziabile dal 70 al 50 per cento dell'investimento;

c) un sistema di concessione degli incentivi finanziari — che sarà determinato dal CIPE in conformità agli indirizzi del programma economico nazionale — fissato a priori per le iniziative di piccole dimensioni, con condizioni di particolare favore per quelle che andranno a localizzarsi in zone di maggiore depressione economica: da stabilire su un piano generale per le iniziative di medie dimensioni e che comunque è inteso a favorire soprattutto quelle ad alta intensità di occupazione e localizzate lungo predeterminate direttrici; da negoziare di volta in volta, entro predeterminate misure massime, in sede CIPE per le iniziative di grandi dimensioni.

La seconda innovazione concerne la fiscalizzazione degli oneri sociali a proposito della quale si prevede la concessione — a

decorrere dal primo giorno del mese successivo a quello di entrata in vigore della nuova legge — di uno sgravio contributivo del 25 per cento per il personale assunto dal 1° gennaio 1971, con la conseguenza che verrebbero a determinarsi le tre seguenti distinte fasce di applicazione di tale incentivo: uno sgravio del 10 per cento per il personale in forza prima dell'agosto 1968; uno sgravio del 20 per cento per il personale assunto dal novembre 1968 al dicembre 1970; uno sgravio del 25 per cento per il personale assunto dal 1° gennaio 1971.

La terza innovazione consiste, infine, nella circostanza che il provvedimento — per garantire in futuro un più concreto controllo dell'osservanza della riserva a favore delle industrie meridionali del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni e degli enti pubblici — contempla l'obbligo dell'indicazione della quota riservata al Meridione in tutti i contratti stipulati dalle amministrazioni dello Stato, perchè gli stessi possano essere ammessi al visto delle Ragionerie centrali delle varie amministrazioni.

Le innovazioni previste per la concessione degli incentivi finanziari alle industrie meridionali appaiono nel loro complesso positive. Con le stesse infatti — in conformità ai validi orientamenti ai quali si è già accennato trattando delle precedenti disposizioni del provvedimento — si verrebbe ad affidare al CIPE la determinazione, sulla base del programma economico nazionale, dei criteri che dovrebbero presiedere alla concessione di tali incentivi nonchè ad attuare un sistema di applicazione degli stessi che, senza trascurare di agevolare al massimo gli impianti ad alta intensità di occupazione, favorirebbe in particolare le iniziative di piccole dimensioni ubicate nelle zone di particolare depressione e quelle di medie dimensioni, se localizzate lungo le direttrici di sviluppo.

È peraltro da considerare che se, nelle loro linee generali, le previste innovazioni risultano razionali, il provvedimento appare troppo scarno e conciso per quel che concerne i termini e le procedure di approvazione delle non poche direttive che al riguardo il CIPE dovrà adottare. Così pure non si può fare a meno di dover rilevare che troppo ermetiche e, quindi, non facilmente comprensibili, appaiono le misure indicate al fine di favorire soprattutto gli impianti ad alta intensità di occupazione.

Sembra, quindi, anzitutto opportuno che il provvedimento contenga non solo dei termini precisi circa l'elaborazione delle norme che dovranno presiedere alla pratica attuazione del nuovo sistema di concessione degli incentivi finanziari alle industrie meridionali, ma anche delle disposizioni più chiare circa le misure che si intendono adottare per favorire gli impianti ad alta intensità di occupazione. E, a quest'ultimo proposito, è anche auspicabile che le nuove disposizioni in materia contemplino già nel testo della nuova legge misure idonee ad evitare che il principio di favorire la massima occupazione *in loco* della manodopera del Sud non vada a scapito di quello non meno indispensabile di attuare un costante aggiornamento tecnico delle imprese meridionali al fine di renderle sempre più competitive sui mercati europei ed esteri.

Per quel che concerne poi, più in particolare, il previsto meccanismo di graduazione degli incentivi finanziari — a proposito del quale il provvedimento si limita a fissare delle misure massime per le iniziative di piccole e medie dimensioni, lasciando invece al CIPE la determinazione, caso per caso, della scala di agevolazioni concedibile alle grandi imprese — si ritiene di dover rilevare che questo meccanismo potrebbe essere suscettibile di un'opportuna integrazione, nel senso, cioè, di prevedere per tutte le iniziative una quota fissa di incentivazione finanziaria, che potrebbe essere poi elevata in funzione dei parametri di graduazione che saranno adottati.

Con tale integrazione, infatti, si acquisirebbe il duplice positivo risultato di evitare, da un lato, attese o delusioni da parte degli operatori economici e, dall'altra, la possibilità che in sede di concessione delle agevolazioni finanziarie si verifichino dei drastici tagli, come si è avuto modo di riscontrare nel passato.

Sempre in tema di concessione degli incentivi finanziari, sembra infine utile l'inserimento nel disegno di legge di una specifica misura che disponga la fusione in un unico ente degli istituti di credito speciale attualmente operanti nel Mezzogiorno con specifiche competenze territoriali. E ciò al fine precipuo di evitare per il futuro i ritardi e le sfasature derivate nel passato dalle differenti interpretazioni che, spesso, i singoli summenzionati istituti hanno ritenuto di dare a precise disposizioni in materia di politica meridionalistica.

Decise perplessità, come è noto, ha invece suscitato il meccanismo previsto per l'applicazione della fiscalizzazione degli oneri sociali.

Si tratta in effetti di un complicato meccanismo che, sia pure studiato nel lodevole intento di incentivare nuovi investimenti e quindi nuove assunzioni di personale, verrebbe però nella pratica a determinare pesanti implicazioni contabili all'interno delle aziende, difficoltà concorrenziali tra nuove e preesistenti attività industriali e non terrebbe soprattutto conto dell'esigenza di fornire, con lo sgravio degli oneri sociali, un sostegno gestionale alle aziende meridionali esistenti, che già tanto soffrono per le note vicende congiunturali.

È d'altra parte da considerare che la nuova misura del 25 per cento della fiscalizzazione degli oneri sociali — prevista soltanto per il personale assunto dopo il 1° gennaio 1971 — non risulta corrispondere alle attuali esigenze dell'industria meridionale, tenuto conto, fra l'altro, degli oneri che alla stessa sono derivati non solo dall'abolizione del differente assetto delle zone salariali fino a pochi anni fa esistente fra il Sud e il Nord del Paese, ma anche dall'aumento dei costi del lavoro determinato dai recenti rinnovi contrattuali avvenuti su scala nazionale.

In relazione a quanto sopra si segnala vivamente l'opportunità che il nuovo provvedimento stabilisca per il futuro non solo un'applicazione indiscriminata di tale agevolazione, ma anche un congruo aumento della misura massima al presente contemplata dal disegno di legge. Il che potrebbe concretarsi nello stabilire la concessione, sia alle aziende esistenti che a quelle di nuovo impianto, di una fiscalizzazione del 30 per cento degli oneri sociali.

Circa, infine, quanto previsto per attuare un più concreto controllo dell'osservanza della riserva delle forniture — anche se le nuove misure appaiono valide nel loro complesso — va comunque rilevato che il provvedimento si limita a stabilire nuove disposizioni di controllo soltanto per le Amministrazioni dello Stato e non anche, come invece sarebbe opportuno, per numerosi enti pubblici, già tenuti allo stesso obbligo della riserva ai sensi della vigente legislazione per gli interventi nel Sud.

5) Il quarto gruppo di disposizioni del provvedimento concerne, come si è già accennato, le misure per evitare la congestione industriale in talune zone dell'Italia settentrionale. In effetti, all'articolo 10, il disegno di legge prevede per le zone dell'Italia settentrionale di elevata concentrazione industriale — da determinarsi a cura del CIPE sulla base di specifici criteri entro tre mesi dall'entrata in vigore della nuova legge — l'obbligo dell'autorizzazione del CIPE per la realizzazione di nuovi impianti « di rilevanti dimensioni », nonchè la corresponsione, a decorrere dalla data della limitazione di dette zone, di una tassa pari a un milione per ogni nuovo addetto eccedente le 100 unità lavorative da parte delle imprese che realizzino nelle zone in questione nuovi impianti o ampliamenti, con un investimento superiore ai 400 milioni e che abbiano assunto 100 unità lavorative dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

Circa la determinazione delle zone congestionate viene disposto che il CIPE dovrà tener conto del saldo migratorio del quinquennio 1965-1969 superiore alla media dei territori dell'Italia centro-settentrionale diversi da quelli classificati depressi e montani ai sensi della legge 22 luglio 1966, n. 614, nonchè del rapporto tra l'occupazione extra-agricola e quella totale, superiore del 5 per cento alla media dei territori ai quali si è testè accennato.

In conclusione — una volta delimitate queste zone di elevata concentrazione indu-

striale — tutte le imprese che intendono effettuare iniziative in tali zone sarebbero tenute all'obbligo della preventiva denuncia delle loro iniziative. Inoltre queste imprese dovrebbero essere preliminarmente autorizzate per le iniziative di rilevanti dimensioni e sarebbero sottoposte alla nuova tassa con le modalità suaccennate, sia per le iniziative di grandi dimensioni che per quelle di medie dimensioni.

Quanto sopra premesso è da rilevare che sull'opportunità di queste nuove disposizioni non poche sono state le critiche formulate dagli ambienti economici, critiche che peraltro appaiono in gran parte ispirate a princìpi liberistici ormai superati.

In effetti, le misure al riguardo previste dal provvedimento — anche se di per se stesse non potranno certamente avere una determinante influenza sulle decisioni di nuove iniziative nel Sud — risultano ormai indispensabili per cercare di ovviare ai fenomeni di congestione economica e sociale, che si stanno sempre più acuendo in talune zone del Settentrione: è da rilevare, tuttavia, che alcuni commissari hanno prospettato l'opportunità che il problema dei disincentivi venga stralciato da questo disegno di legge per farne oggetto di altro più organico provvedimento.

Se dunque delle critiche possono essere formulate sulle disposizioni in parola, esse non riguardano l'opportunità di introdurre il principio della disincentivazione, che è fuori discussione, ma solo il fine precipuo di garantirne per il futuro il migliore e più efficiente funzionamento. E ciò sia per quel che concerne l'individuazione delle zone di elevata concentrazione industriale, sia per quanto attiene alla pratica applicazione delle misure contemplate a carico delle iniziative industriali che saranno realizzate nelle zone stesse.

Circa la determinazione delle zone congestionate dell'Italia settentrionale si deve rilevare che l'indicazione delle stesse risulta non solo impossibile nei prossimi mesi, ma addirittura difficilmente attuabile in base ai parametri indicati nel disegno di legge, se solo si considera che le zone classificate depresse ai sensi della legge n. 614 comprendono spesso nel loro ambito territori di più comuni e, talvolta, solo una parte di territori comunali.

A prescindere da questo primo rilievo è comunque da tener presente che, allo stato attuale delle cose, mentre è possibile conoscere l'entità del saldo migratorio dei comuni italiani (basato sulle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche che, tuttavia, come è noto, riflettono situazioni scarsamente aderenti alla realtà per i ritardi e le omissioni), non è assolutamente possibile conoscere la distribuzione della popolazione attiva per settori di attività economica a livello comunale, se non ricorrendo ai risultati del Censimento del 1961.

D'altra parte, gli unici dati aggiornati relativi alla distribuzione della popolazione attiva italiana per settori di attività economica sono quelli desumibili dalle indagini sulle forze di lavoro condotte trimestralmente dall'ISTAT. Queste sono però valide soltanto a livello regionale e nazionale in quanto, essendo l'indagine di natura «campionaria», l'individuazione di dati per più ristrette zone geografiche comporterebbe errori così grandi da rendere le cifre del tutto inattendibili; cifre che l'ISTAT, infatti, non pubblica.

Un'altra possibilità potrebbe essere offerta dal Censimento del 1971 che verrà condotto nell'ottobre del corrente anno. Tuttavia, considerati i tempi di attuazione e pubblicazione, è evidente che i risultati non potranno essere conosciuti, nella migliore delle ipotesi, prima di due anni.

In considerazione dei rilievi suesposti si profila pertanto l'esigenza che il provvedimento — fermi restando i criteri previsti per la determinazione delle zone congestionate del Nord — preveda comunque una disposizione transitoria intesa a consentire che si possa addivenire al più presto all'applicazione delle misure previste nelle zone dove più manifesti si presentano i disagi derivati dalla congestione. A tale proposito si dovrebbe prevedere la possibilità che da parte del CIPE, in attesa di utilizzare concretamente i suaccennati parametri, vengano determinate le zone di elevata concentrazione industriale sulla base delle richieste che saranno al riguardo formulate dai Comuni interessati oppure dalle Regioni.

Circa infine la pratica applicazione delle misure contemplate a carico delle iniziative industriali che saranno realizzate nelle zone congestionate del Nord, è da rilevare che la formulazione di tutta la norma, ed in particolare quella del suo secondo comma, pone numerosi problemi che, peraltro, appaiono suscettibili di una soluzione.

Un primo problema consiste nella circostanza che il provvedimento, pur stabilendo utilmente l'esclusione dalle nuove misure di disincentivazione delle iniziative di piccole dimensioni nelle zone congestionate, prevede per la determinazione delle stesse un limite dimensionale massimo di 400 milioni, che risulta effettivamente troppo modesto, specie se riferito ad alcuni tipi di produzione che richiedono alti investimenti per posto di lavoro. Sembra pertanto opportuno modificare la formulazione attuale della disposizione, elevando il limite al quale si è accennato da 400 a 1.000 milioni, tenuto conto che nelle altre leggi di incentivazione per la piccola e media industria il limite massimo di capitale investito è di 6 miliardi nel Mezzogiorno e di 3 miliardi nelle restanti zone del Paese.

Un altro problema insorge per il fatto che l'articolo 10 fa un riferimento generico all'assunzione di personale, nonostante la palese utilità di circoscrivere la portata applicativa della disposizione alle sole assunzioni di personale effettuate in funzione della realizzazione del nuovo impianto o dell'ampliamento dell'imipianto già esistente e, si è osservato anche in funzione di riattivazione di impianti.

Che questa sia, in effetti, l'intenzione del legislatore, sembra potersi dedurre anche dall'attuale formulazione, oltre che dalla *ratio* stessa della norma: tuttavia una precisazione in tal senso sembra opportuna, soprattutto per evitare equivoci ed incertezze in sede applicativa. E a tal fine si dovrebbe esplicitamente prevedere l'esenzione dall'obbligo del contributo non solo per i lavoratori stagionali e per le nuove assunzioni che vengano fatte per sostituire il personale, che abbia lasciato il servizio, ma anche per le nuove assunzioni, che si rendano necessarie in dipendenza di eventuali riduzioni dell'orario di lavoro e di altre modificazioni, contrattuali o legali, del rapporto di lavoro stesso.

Quanto sopra premesso, è infine da segnalare che non sembra molto chiaro, dall'attuale formulazione dell'articolo 10, se l'obbligo di pagare lo speciale contributo incomba ad una determinata impresa ogni qualvolta realizzi una nuova iniziativa, per la quale ricorrono le due condizioni indicate dal disegno di legge, ovvero anche quando le due condizioni si verifichino a seguito di più iniziative industriali.

Risulterebbe pertanto utile modificare la formulazione attuale della disposizione in modo che risulti chiaro che essa si applica soltanto con riferimento a singole iniziative.

6. — Il quinto gruppo di norme del disegno di legge, che comprende gli articoli 11 e 12 e l'ultimo comma dell'articolo 8, concerne le disposizioni finali e transitorie e il finanziamento degli interventi.

Tali norme si possono sintetizzare nelle seguenti tre disposizioni.

Si prevede anzitutto l'autorizzazione alla Cassa di proseguire gli interventi sulle materie che saranno trasferite alle Regioni fino a che non entreranno in vigore i decreti di trasferimento, provvedendo con un distinto stanziamento di natura contabile, le cui eventuali disponibilità residue dovranno essere devolute — allorchè il trasferimento sarà possibile — al fondo di sviluppo regionale di cui alla legge 16 maggio 1970, n. 281.

Viene, poi, stabilito l'aggiornamento — entro un anno dall'entrata in vigore della nuova legge — del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno a cura di un'apposita Commissione parlamentare.

Si propone, infine, uno stanziamento per il quinquennio 1971-1975 di lire 2.925 miliardi autorizzandosi altresì la Cassa ad assumere, per lo stesso periodo. impegni fino alla concorrenza di ulteriori 1.200 miliardi. Ai 4.200 miliardi circa, testè accennati, sono inoltre da aggiungere altri 2.800 miliardi disposti dal disegno di legge ai soli fini di far fronte all'onere relativo alla concessione degli incentivi finanziari nel periodo successivo al quinquennio 1971-1975.

Si giunge così a circa settemila miliardi che sono, comunque, da integrare con gli

appositi fondi previsti per l'applicazione della fiscalizzazione degli oneri sociali nonchè — quando avverrà — con le aliquote del fondo di sviluppo regionale, che le regioni del Sud destineranno all'attuazione degli interventi straordinari di loro competenza.

In definitiva — se si prescinde dai fondi regionali e dall'applicazione, negli anni futuri, della fiscalizzazione degli oneri sociali, che potrà contare su appositi stanziamenti — si dovrebbe contare per i prossimi cinque anni soltanto su 4.200 miliardi, che indubbiamente appaiono insufficienti. Se, in effetti, si considera che per l'applicazione degli incentivi finanziari alle industrie meridionali e la realizzazione delle relative infrastrutture industriali si è preventivata una cifra di circa 3.500 miliardi, non si vede come si possa concretamente attuare con i restanti 700 miliardi tutti gli altri interventi previsti nel settore delle infrastrutture generali e, quindi, a favore, in modo particolare, dell'agricoltura e del turismo!

Va inoltre rilevato che i fondi previsti dal disegno di legge non risultano neanche sufficienti per la realizzazione nei prossimi cinque anni di una politica di industrializzazione del Sud tale da poter sia pure arginare in qualche modo l'aggravarsi della situazione meridionale e, quindi, dell'intera economia del Paese.

In effetti, in base a recenti studi, gli stanziamenti previsti consentirebbero di promuovere ed agevolare la realizzazione nel Mezzogiorno soltanto di circa 7 000 miliardi di investimenti industriali, con la conseguente creazione — nella migliore delle ipotesi — di circa 230.000 nuovi posti di lavoro, mentre — per poter assorbire entro il 1975 quanto meno il totale delle unità del Sud che lasceranno il settore agricolo e appena la metà dell'incremento naturale della forza di lavoro meridionale — occorrerebbero, nei cinque anni considerati, circa 400 mila posti di lavoro nel settore industriale, che potrebbero essere raggiunti non con i suaccennati settemila miliardi di investimenti industriali, ma con investimenti dell'ordine di almeno diecimila miliardi.

Da più parti, come soluzione, già si pensa alla possibilità di successivi stanziamenti integrativi negli anni futuri, così come si è già fatto, del resto, nel passato, anche a proposito dei fondi messi a disposizione della Cassa con la legge 26 giugno 1965, n. 717. Ma misure del genere non sembra possano rappresentare una valida soluzione anche in considerazione della circostanza che il rimedio degli stanziamenti integrativi viene di solito adottato solo in casi estremi, e, oltretutto, tardivamente, quando cioè i negativi effetti dell'arresto degli interventi per mancanza di fondi si sono già verificati.

Per evitare, quindi, che in un futuro più o meno lontano l'intervento straordinario a favore del Mezzogiorno venga a subire un'altra delle sue ricorrenti fasi di rallentamento, occorre quindi studiare e attuare delle soluzioni più valide.

Una prima soluzione potrebbe essere quella di aumentare, per il quinquennio 1971-75, di un miliardo per ogni anno lo stanziamento previsto dal disegno di legge, facendo comunque ricorso al mercato finanziario, tenuto conto delle presenti difficoltà economiche e, soprattutto, degli ingenti mezzi che occorreranno per portare avanti i grandi progetti di riforma sociale attualmente allo studio.

Un'altra misura potrebbe essere, infine, quella d'inserire nel provvedimento un'apposita norma che stabilisca la destinazione a favore delle regioni meridionali dei proventi che deriveranno dall'applicazione degli speciali contributi posti a carico delle iniziative industriali nelle zone congestionate del Nord.

Con tale disposizione, infatti, si acquisirebbe il duplice risultato positivo di aumentare la portata dello stanziamento previsto per l'attuazione dei futuri interventi nel Sud e, nello stesso tempo, di finalizzare più direttamente alla soluzione del problema meridionale le misure previste dal disegno di legge nei confronti delle zone congestionate che — come si è già accennato — appaiono di per sè scarsamente determinanti ai fini della definizione di nuove iniziative nel Sud.

Ci si rende ben conto che quest'ultima misura potrebbe sollevare svariati problemi e che non pochi motivi ostano alla pro-

spettata necessità di elevare, ricorrendo al fatto che, per conseguire un concomitante sviluppo dell'agricoltura e del turismo nel mercato finanziario, il *plafond* previsto dal disegno di legge. Tuttavia, è opportuno non tralasciare alcuno sforzo per far sì che nel futuro si possa svolgere a favore del Mezzogiorno un intervento effettivamente globale ed efficace. E ciò si ritiene di poterlo ribadire non solo in considerazione della negativa circostanza che i fondi previsti consentirebbero un'inadeguata azione per l'industrializzazione del Sud e scarsi interventi per la realizzazione di opere infrastrutturali, ma anche e soprattutto tenuto conto del Sud, non sarebbe possibile, praticamente, effettuare alcun intervento efficace.

Quest'ultimo negativo particolare è oltretutto aggravato dall'assenza totale nel provvedimento in esame di utili innovazioni per quel che concerne la futura azione a favore dell'agricoltura e del turismo nel Sud: innovazione che, del resto, da anni ormai sono state prospettate da numerosi esperti della materia sulla base dell'esperienza di questi ultimi venticinque anni.

Anche se non è questa ovviamente, la sede per scendere nei dettagli delle varie disposizioni che potrebbero essere adottate al riguardo, tuttavia — consapevoli come si è che uno sviluppo reale ed equilibrato del Meridione si potrà acquisire soltanto con un concomitante progresso del settore primario e terziario in tale territorio — si ritiene di affermare che, in relazione a quanto si è sopra accennato, è indispensabile un'integrazione in tal senso del provvedimento. E ciò al fine anche di adeguare alle recenti direttive e risoluzioni adottate dalla CEE su tale materia gli interventi meridionalistici, che saranno svolti nei prossimi anni *a latere* dell'azione per l'industrializzazione del Sud.

Dopo questa analisi delle singole disposizioni contenute nel disegno di legge all'esame della Commissione, un giudizio complessivo scaturisce da quanto precedentemente detto.

Trattasi di un provvedimento che non pretende di dare una risposta definitiva a tutti i problemi del Mezzogiorno, ma intende porsi quale strumento di avvio per una nuova politica di sviluppo delle aree depresse meridionali.

Certo è che ogni provvedimento per sortire effetti positivi ha bisogno di una attuazione concreta aderente al suo spirito e alla sua lettera. Non bisogna, infatti, dimenticare che la prima fase della politica del Mezzogiorno, seppure corretta nella sua impostazione, non ha raggiunto gli obiettivi propostisi, proprio perchè la sua attuazione è stata deformata da una visione in parte clientelare dell'intervento stesso. I risultati conseguiti a fronte delle risorse mobilitate sono stati senza alcun dubbio deludenti. Questo perchè è mancata una visione organica dello sviluppo, mentre si è assistito spesso ad operazioni intese a favorire ora questo ora quest'altro interesse locale. E questa situazione bisogna avere il coraggio di imputarla anche e principalmente alla Cassa per il Mezzogiorno, che, sorta come ente agile e snello, si è trasformata in un elefantiaco centro burocratico spesso a disposizione di chi vedeva lo sviluppo del Sud più in termini elettorali che in termini economici.

La trasformazione della Cassa in agenzia, così come prevista dal disegno di legge risponde, in teoria, alle esigenze di quell'organismo tecnico necessario per impostare organicamente ed in modo unitario tutto il problema meridionale. Ma non basta solo una trasformazione giuridica dell'ente per farlo funzionare in modo adeguato. È necessario agire più in profondità, snidando la mentalità baronale esistente nell'ente, attraverso un più incisivo controllo popolare. Le regioni potrebbero essere in grado, attraverso un loro continuo controllo, a fare percorrere alla Cassa la strada della sua riqualificazione tecnica e proprio a questo scopo ho precedentemente posto l'accento sulla necessità che il consiglio di amministrazione di questo ente sia composto totalmente o in modo prevalente dai rappresentanti delle regioni interessate.

Come già rilevato in premessa la Commissione ha approvato il presente parere a maggioranza.

MINNOCCI, *estensore*

9ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Industria, commercio interno ed estero, turismo)

12 maggio 1971

Parere sul disegno di legge d'iniziativa dei senatori Abenante ed altri: « Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno » (1482)

1. — Per un'analisi ragionata del contenuto del disegno di legge in esame sembra utile una premessa espositiva, sia pure sintetica, delle innovazioni di fondo nello stesso contemplate circa la futura attuazione degli interventi a favore del Mezzogiorno.

Come risulta chiaramente esposto nella stessa relazione introduttiva, l'obiettivo di fondo degli estensori del documento è stato quello non già di prospettare una serie di innovazioni tecniche per quel che concerne la futura applicazione dei vari strumenti nei quali si articola la politica meridionalistica, bensì di elaborare un disegno di legge concernente essenzialmente l'organizzazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno. E ciò allo scopo precipuo di acquisire per il futuro un meccanismo di intervento fondato su una intensa partecipazione delle Regioni e nello stesso tempo fortemente raccordato alla programmazione regionale.

In linea con tale orientamento di fondo, appaiono, in effetti, le varie proposte contenute nel provvedimento che, in sintesi, si possono distinguere in tre parti generali.

Le disposizioni relative alla prima parte prevedono anzitutto l'abolizione sia del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno sia del Ministro per gli interventi straordinari nel Sud e il trasferimento di tutte le loro competenze, rispettivamente al CIPE e al Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Nel contempo è prevista la costituzione di un'apposita Commissione per il Mezzogiorno, composta esclusivamente da rappresentanti delle singole Regioni meridionali e dotata di ampi poteri consultivi e d'iniziativa. Più in particolare detta Commissione dovrebbe assolvere ai seguenti tre compiti:

a) seguire e controllare la stesura e la successiva attuazione delle linee operative che saranno adottate dal programma nazionale onde favorire lo sviluppo economico del Sud;

b) garantire un più efficiente coordinamento fra la spesa statale e quella delle Regioni, nella realizzazione dei futuri interventi;

c) esercitare con il Parlamento un'azione di controllo circa l'impiego di un apposito fondo nazionale a gestione separata, previsto il disegno di legge per la concessione di incentivi e l'attuazione di partecipazioni ad iniziative per lo sviluppo economico.

Infine, circa la realizzazione pratica di questi compiti, il disegno di legge prevede un sistema che si basa essenzialmente sulla formulazione di osservazioni e proposte da parte della Commissione alle Regioni e soprattutto al Parlamento.

Le norme contenute nella seconda parte prevedono, invece, la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno e il trasferimento totale delle sue competenze alle Regioni, salvo quelle concernenti l'agricoltura, che dovrebbero passare agli Enti di sviluppo. Nel contempo si propone l'istituzione di un'apposita agenzia — libera da ogni pastoia burocratica e il cui consiglio di amministrazione dovrebbe essere esclusivamente composto da rappresentanti di enti regionali — che dovrebbe avere il duplice compito, da una parte, di svolgere opera di consulenza nei confronti delle Regioni, nell'elaborazione e la redazione dei progetti, e, dall'altra, di eseguire opere pubbliche su commissione delle Regioni.

Le disposizioni relative all'ultima parte del disegno di legge in questione riguardano, infine, le aree ed i nuclei di industrializzazione finora riconosciuti nel Mezzogiorno a proposito delle quali si propone, in sintesi, una nuova delimitazione a cura delle Regioni nonchè la costituzione di enti consortili da preporre alle stesse, composti

esclusivamente da rappresentanti di enti territoriali, comuni e province.

2. — Quanto sopra premesso si ritiene di dover rilevare che il disegno di legge in esame suscita delle prime, sostanziali perplessità anzitutto per la circostanza che le varie innovazioni dallo stesso previste concernono pressocchè esclusivamente il problema del nuovo assetto organizzativo dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, mentre, al contrario, risulta opportuno un provvedimento più globale che — alla luce dell'esperienza acquisitasi in tutti questi anni — preveda utili modifiche anche per quel che concerne l'applicazione dei vari strumenti di intervento nel Mezzogiorno.

È poi da considerare che, se indubbiamente lodevole appare l'obiettivo di fondo del disegno di legge di attuare una più intensa partecipazione delle Regioni ed un più stretto accordo con la programmazione nazionale nell'attuazione della futura politica meridionalistica, questo stesso obiettivo risulta anche alla base del disegno di legge governativo il quale dispone al riguardo una serie di innovazioni che — con le opportune integrazioni e precisazioni — appaiono più idonee allo scopo, tanto più che non poche delle drastiche innovazioni avanzate dal disegno di legge al nostro esame risultano non solo difficilmente comprensibili quanto ai motivi ispiratori, ma addirittura negative, per quel che concerne la loro utilità pratica, dato che potrebbero provocare distorsioni e ritardi ancora più gravi di quelli verificatisi in passato.

Più in particolare dubbi sono da esprimersi sull'opportunità della prevista soppressione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e della sua sostituzione con una apposita commissione composta dai rappresentanti delle varie Regioni interessate. Se, in effetti, lo scopo di tale proposta è quello di assicurare la presenza concreta delle Regioni per ogni determinazione che in futuro si vodrà adottare per il Sud, più valido risulta a tal fine il sistema previsto dal disegno governativo. E ciò se non altro in considerazione della circostanza che il complicato meccanismo di proposte e controlli previsto a cura di tale Commissione — da esercitarsi, in prevalenza, in occasione delle discussioni parlamentari sui vari provvedimenti e non in una fase consultiva e preliminare, come utilmente contemplato dal disegno di legge presentato dal Governo — verrebbe inevitabilmente a comportare ritardi e remore, a tutto svantaggio, ovviamente, dei futuri interventi meridionalistici.

Nè, d'altra parte, si ritiene di poter esprimere un giudizio positivo sulla proposta di sostituire la Cassa per il Mezzogiorno con una agenzia specializzata avente fra l'altro il compito di realizzare interventi solo e quando le Regioni riterranno opportuno di avvalersi dell'agenzia.

In effetti — a meno che non si voglia procedere ad un mero mutamento di etichette — sembra più opportuno quanto disposto in proposito dal disegno di legge governativo che, senza contemplare l'abolizione della Cassa, mira ad attuare gli stessi obiettivi che sembrano essere alla base il disegno di legge in esame, stabilendo, da una parte, una serie di disposizioni atte a snellire la futura attività della Cassa e, dall'altra, un sistema di realizzazione dei futuri interventi che, in gran parte, potranno essere attuati dalla Cassa solo su commissione delle Regioni.

È ben vero che il disegno di legge governativo dispone l'attuazione diretta da parte della Cassa di alcuni interventi (ed in particolare di quelli a carattere intersettoriale ed interregionale). Ma quest'ultima eccezione appare valida non solo ai fini della tutela dell'unitarietà del futuro intervento a favore del Sud, ma anche e soprattutto per evitare gli attriti e, quindi, i ritardi che insorgerebbero ove si dovesse approvare quanto prevede al riguardo il disegno di legge in esame.

Nè del resto si può eccepire che le Regioni, con tale eccezione, resterebbero avulse dal processo di elaborazione, di approvazione e di attuazione di questi fondamentali interventi dato che il disegno di legge governativo prevede esplicitamente un concerto con le Regioni nell'*iter* di approvazione di tali progetti speciali di interventi.

Se forti dubbi sono da esprimersi sulla opportunità delle disposizioni alle quali si è finora fatto cenno, un giudizio decisamente negativo è da formulare a proposito delle innovazioni previste dal disegno di legge circa le direttive di fondo da adottare per il futuro in tema di localizzazione delle industrie nel Sud. E ciò non certo per il previsto trasferimento alle Regioni delle competenze sui Consorzi industriali del soppresso Comitato dei ministri per il Mezzogiorno che, opportunamente, è anche contemplato dal disegno di legge governativo, ma per la circostanza che, in definitiva, su questo tema, il disegno di legge si limita soltanto a disporre che i futuri Consorzi dovrebbero essere composti soltanto da rappresentanti di enti locali.

Essa appare, pertanto, in tema di assetto del territorio, molto più vaga del disegno di legge governativo, con l'aggravante che l'unica proposta concreta dalla stessa formulata — e cioè quella di costituire Consorzi con le sole rappresentanze di enti locali — non farebbe altro che accentuare una delle cause di fondo dei deludenti risultati ai quali si è finora pervenuti nel tentativo di porre in atto un'efficace politica di localizzazione industriale nel Mezzogiorno.

È noto ed incontestabile, infatti, che gli effetti non certo positivi della politica meridionalistica finora svolta al riguardo, sono da ascriversi non solo alla genericità delle disposizioni di legge a suo tempo emanate in proposito, che hanno consentito di rendere sempre più fluido il selettivo sistema di concentrazione industriale previsto dal legislatore, ma anche e soprattutto dalle distorsioni di natura extra-economica che, a loro volta, sono state in gran parte determinate dalla scarsa tecnicizzazione degli enti preposti alle singole aree e nuclei.

3. — Se queste sono le maggiori perplessità che si ritiene di dover manifestare in ordine alle grandi linee operative suggerite dal disegno di legge in esame circa le innovazioni da apportare ai futuri interventi a favore del Sud, è comunque da rilevare che alcune disposizioni contenute in tale disegno di legge appaiono di indubbio interesse.

Se, infatti, si concorda sull'opportunità di un'intensa partecipazione delle Regioni nel processo formativo e di realizzazione dei vari interventi — sia pure nel rispetto di un disegno globale, che deve e non può essere formulato se non al centro — positiva risulta la proposta di costituire un consiglio di amministrazione dell'agenzia che dovrebbe sostituire la Cassa formato da rappresentanti delle Regioni. Di conseguenza — anche se per le ragioni suaccennate si ritiene di non poter condividere la soppressione della Cassa — sembra opportuno che l'indirizzo sia tenuto, comunque, presente ai fini di un'eventuale revisione in tal senso di quanto disposto dal disegno di legge governativo a proposito della ristrutturazione del Consiglio di amministrazione della Cassa.

Così pure valida risulta in linea di principio la proposta di realizzare un ente per l'attuazione dei futuri interventi, che sia effettivamente libero da ogni pastoia burocratica e, quindi, tale da poter concretamente operare sul modello delle agenzie anglosassoni.

E a tale proposito si ritiene utile ribadire quanto in proposito osservato nella relazione al testo del disegno di legge governativo nella quale si è in particolare raccomandata la necessità di esplicite e chiare disposizioni abrogative della trafila di pareri e di autorizzazioni che finora ha ritardato l'azione della Cassa.

Utile risulta poi il principio — enunciato nella relazione, ma che non è stato comunque concretato in una specifica norma — di impedire soprattutto in sede regionale il proliferare di leggine particolari d'incentivazione.

È questo un principio fondamentale che dovrebbe essere tenuto nella massima considerazione ai fini della indispensabile tutela dell'unitarietà dei futuri interventi. Di conseguenza non sarebbe inopportuno inserire nel contesto del disegno di legge governativo apposite norme intese ad impedire, comunque, non solo il proliferare delle suaccennate leggine d'incentivazione, ma anche eventuali distorsioni delle singole politiche di assetto del territorio, che saranno

svolte dalle Regioni sulla base delle direttive che saranno emanate dal centro, sia pure d'intesa con le stesse Regioni.

Sembra, infine, utile dover sottolineare la circostanza che nel disegno di legge in esame nessun accenno viene fatto alle misure previste dal disegno di legge governativo nei confronti delle zone congestionate del Nord.

Tale circostanza — che non sembra dovuta ad una mera dimenticanza, ma ad un preciso calcolo logico — verrebbe in parte ad avallare le considerazioni critiche che da più parti sono state formulate su tali misure. E ciò non perchè si sia in dubbio sulla necessità di realizzare nei prossimi anni una efficace e globale azione intesa ad arginare i pericolosi fenomeni di congestionamento, che sempre più si stanno precisando nel Nord, ma per il fatto che misure del genere — essendo, fra l'altro, assai improbabili che possano costituire uno stimolo determinante per l'intrapresa di nuovi investimenti nel Sud — dovrebbero essere varate non con un provvedimento concernente la politica meridionalistica, bensì in sede di politica di assetto territoriale generale e nazionale.

Tutte queste proposte e argomentazioni sembrano meritevoli della massima considerazione ed è, quindi, auspicabile che, in sede di discussione parlamentare dei problemi relativi al disegno di legge n. 1525 (Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) esse siano oggetto della più attenta e meditata valutazione.

Questo parere è stato approvato a maggioranza dalla Commissione.

MINNOCCI, *estensore*

10ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

25 maggio 1971

Parere sul disegno di legge: « Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » (1525)

Il disegno di legge sul quale la Commissione esprime il parere non può essere considerato un mero provvedimento di rifinanziamento della Cassa per il Mezzogiorno. Esso infatti contiene una normativa piuttosto articolata, che innova — sotto diversi aspetti — gli strumenti, le misure ed i mezzi dell'intervento speciale nelle regioni meridionali. Nè sarebbe possibile altrimenti: un ulteriore e rilevante apporto di fondi straordinari, dopo oltre un ventennio di attività della Cassa, comportava — di per sè — una verifica ed un riesame del quadro istituzionale ed operativo da cui dipendono i processi di allocazione delle nuove risorse che il disegno di legge propone per accelerare la soluzione di uno dei problemi « nodali » dell'economia del Paese, determinante ai fini di un regolare ed equilibrato sviluppo della società nazionale.

Ed è per questo che, mentre con un apposito provvedimento — già approvato dal Parlamento — sono stati disposti gli stanziamenti indispensabili per assicurare anche nel corrente anno la continuità dell'azione di intervento straordinario, il disegno di legge n. 1525 si pone e deve essere valutato in una visione ampia, volta a prefigurare tutti gli aspetti della « svolta » che si intende imprimere alla politica meridionalistica ed i problemi che da essa derivano.

1. — Il punto caratterizzante della nuova disciplina degli interventi nel Mezzogiorno sembra consistere nel passaggio da una impostazione tipicamente settoriale degli interventi (settoriale sia sotto il profilo delle azioni previste: agricoltura, industria, turismo, infrastrutture, eccetera, sia sotto il profilo della qualificazione territoriale: aree e nuclei industriali, comprensori turistici, comprensori irrigui eccetera, sia sotto l'aspetto della collocazione istituzionale: un apposito organismo di intervento posto alle dipendenze di un apposito Comitato dei ministri) ad un quadro di stretto collegamento con la programmazione economica nazionale e con l'attività delle Regioni.

La programmazione economica nazionale rappresenta la sede in cui vengono poste a confronto tutte le varie esigenze di una società; in particolare le soluzioni da dare al problema del Mezzogiorno non possono non risultare, nei loro aspetti qualitativi e quantitativi, da un programma nazionale che sia in grado di tenere presenti anche le esigenze espresse dalle altre parti del Paese, attraverso una valutazione del peso dei singoli problemi e del grado di incidenza di ognuno di essi sullo sviluppo generale.

Attraverso la programmazione economica è necessario raggiungere un soddisfacente equilibrio fra scelte generali al livello dell'economia nazionale e gli interessi delle regioni meridionali. L'elemento che meglio può assicurare tale equilibrio è dato da una decisa ed incisiva politica di occupazione della manodopera. È necessario modificare, attraverso una programmazione globale, le tendenze dell'ultimo ventennio, in cui il sistema economico nazionale ha perseguito una linea di sviluppo rivolta essenzialmente a massimizzare i vantaggi della concentrazione territoriale delle unità produttive e della crescente domanda per consumi, dall'estero e successivamente dall'interno, senza puntare in misura adeguata su una diversificazione dell'apparato industriale, che invece avrebbe dovuto essere esteso a nuove zone del Paese ed a nuove attività, specie nel campo dei beni di investimento e ad alto contenuto tecnologico. La linea di sviluppo che è stata perseguita, in assenza di una programmazione globale, mantenendo elevate riserve di manodopera inattiva (e molto spesso anche di altre risorse), ha portato ad un saggio di crescita inferiore alle potenzialità intrinseche del sistema economico nazionale, nonchè ai ritmi di espan-

sione di numerose economie più avanzate, e si è riflessa negativamente sulle capacità di trasformazione dell'economia meridionale, in cui le attività agricole, pur in continua riduzione, non vengono sostituite da un assetto economico-sociale moderno, di tipo industriale e terziario.

Fra il 1951 e il 1970 l'assorbimento di manodopera nei settori extra agricoli del Mezzogiorno (prevalentemente nell'industria delle costruzioni, nel commercio e nella pubblica amministrazione) è stata di poco superiore all'esodo di manodopera dell'agricoltura meridionale (1.450 migliaia di unità contro 1.250 migliaia di unità), il che ha comportato l'emigrazione dei circa 2 milioni di unità lavorative che, nello stesso periodo, avevano accresciuto, come conseguenza dell'incremento naturale, il potenziale di forze di lavoro del Mezzogiorno.

In presenza di questa rilevante perdita di unità lavorative, il tasso di attività della popolazione meridionale non supera il 32 per cento, a fronte di circa il 39 per cento nel Centro-Nord e a percentuali del 40-45 per cento nei principali Paesi industrializzati.

Il Mezzogiorno ha fornito e fornisce, quindi, all'economia italiana, gran parte della riserva di lavoro nazionale ricevendo, attraverso la spesa pubblica e i trasferimenti di redditi, una quota di risorse non irrilevante se paragonata alla formazione di redditi che ha luogo nelle regioni meridionali. Ma, il Mezzogiorno non essendo pienamente integrato in quell'insieme di scambi, di decisioni economiche, di movimenti dei fattori imprenditoriali, di azioni di categorie, che dà luogo al « mercato nazionale », risente — in misura attenuata — degli effetti favorevoli di una congiuntura economica che esso non concorre a determinare e subisce pesantemente le conseguenze negative dell'incepparsi di un meccanismo di produzione nazionale cui esso non partecipa.

La programmazione economica nazionale deve porre le condizioni, i mezzi e gli strumenti perchè:

a) si creino nel Sud adeguate possibilità d'impiego per le forze di lavoro meridionali, rovesciando le tendenze in atto (nell'ultimo biennio, meno del 10 per cento dei posti di lavoro realizzati nell'industria italiana si è concentrato nel Mezzogiorno);

b) si attui un'integrazione del Sud nell'economia italiana, rafforzando i vincoli di complementarietà esistenti e puntando su una riorganizzazione verso il Mezzogiorno dell'apparato industriale italiano, secondo una linea di sviluppo dei settori « innovativi » e ad alto contenuto tecnologico e di decentramento di unità aziendali, di un miglior collegamento alle convenienze globali (e non soltanto aziendali) di insediamento e di una maggiore corrispondenza dei nuovi posti di lavoro alle località dove risiede gran parte del potenziale di manodopera.

Ma gli interventi e le altre azioni che possono essere disposti in sede di programmazione economica nazionale (e delle relative politiche di attuazione) richiedono una specificazione a livello territoriale; l'individuazione della scala di priorità di problemi riscontrabili in un determinato ambiente geo-economico, l'interpretazione e la « mediazione » dei diversi interessi che si presentano nell'ambito regionale e la scelta delle misure di intervento di volta in volta necessarie, possono essere fatte in modo più congruo in quella sede di rappresentanza e di autogoverno che è ormai costituita dalle Regioni, già funzionanti o in corso di avvio.

L'utilizzazione delle risorse assegnate dalla programmazione economica nazionale deve essere effettuata in piena aderenza alle priorità di sviluppo interne alle singole regioni meridionali, poichè il meccanismo di sviluppo di una regione va affrontato e modificato nei suoi punti nevralgici, meglio determinabili se visti a livelli quanto mai ravvicinati.

È quindi necessario puntare su una diversa partecipazione delle forze locali al processo di rinnovamento delle strutture economiche; tale partecipazione non può essere esclusivamente adesiva o meramente esecutiva di indirizzi determinati settorialmente al di fuori di una strategia globale, cui le stesse Regioni siano chiamate a contribuire. Le preoccupazioni di una possibile

inadeguatezza o insufficienza delle nuove Regioni, preoccupazioni che si sommano ai giudizi di insufficienza su parecchi degli enti territoriali già esistenti, rischiano di dare adito al mantenimento di sistemi di interventi centralizzati che utilizzino l'ente regione solo come episodico interlocutore di direttive generali. In tal senso è significativa l'esperienza che proviene dall'applicazione del piano di coordinamento degli interventi straordinari nel quinquennio 1965-69, stemperatosi in una serie di programmi settoriali privi di una linea unitaria di strategicità, senza offrire occasioni di dialogo alle forze locali, che si sono dovute limitare all'invio di osservazioni e di proposte che non hanno trovato alcun seguito.

La perpetuazione di un simile andamento sarebbe esiziale per un armonico sviluppo del Mezzogiorno: l'intervento pubblico, specie in zone ancora in via di trasformazione, troppo spesso si imbatte in realtà multiformi, spesso non capaci di trarne giovamento, e ha bisogno quindi di essere piegato secondo le diverse suscettività e secondo le diverse alternative concrete.

2. — L'intervento speciale nel Mezzogiorno, nella prospettiva sopra delineata di un maggiore impegno della programmazione economica nazionale e di partecipazione delle Regioni, resta una componente essenziale — anche se non esclusiva — dello sforzo di sviluppo che deve essere compiuto nelle regioni meridionali. Si è parlato, da alcune parti, dell'opportunità di non procedere ad alcun rinnovo dell'intervento speciale, data la possibilità di fare appello alla programmazione economica per la soluzione delle carenze strutturali dell'economia del Mezzogiorno.

Ora, se è vero che il superamento del problema del Mezzogiorno dipende da una linea di sviluppo alternativo dell'economia nazionale, cioè da un qualcosa che deve essere portata avanti a livello generale, è altrettanto vero che, pur in una tale linea di sviluppo ottimale, è necessario rivendicare una maggiore protezione ed un trattamento preferenziale, da parte dell'azione economica pubblica, alle regioni meridionali data la complessità e gravità dei problemi che ancora si riscontrano nelle regioni stesse.

Le differenze di reddito e di capacità di risparmio delle regioni meridionali rispetto alle altre regioni del Paese, l'impossibilità di procedere speditamente all'organizzazione di tutte le strutture amministrative e terziarie superiori, necessarie per portare avanti, in una società che ancora non ha perso le caratteristiche rurali, un processo di crescita sostanzialmente articolato, e l'esigenza di continuare ad intervenire in modo rapido su una ampia gamma di carenze, di vuoti e di remore che riducono ogni slancio ad un accelerato sviluppo del Mezzogiorno, sollecitano, ancora per lungo tempo, un apporto straordinario di risorse, al di là dei normali meccanismi di redistribuzione di spesa pubblica, e l'impiego di strutture sempre più specializzate, con un campo di azione via via meglio ricondotto sui nodi più complessi e strategici.

Il progetto '80, del resto, fissa al 1980 la conclusione del ciclo storico dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ed indica alcune direttive di specializzazione dell'intervento stesso (attrezzatura dei nuovi sistemi urbani, eccetera).

Tale indirizzo si riflette, anche se parzialmente, nel disegno di legge n. 1525, il quale stabilisce tre diversi ordini di interventi: il primo, concernente la realizzazione di « progetti speciali » intersettoriali e interregionali, resterebbe affidato alla Cassa per il Mezzogiorno; il secondo tipo di interventi, nelle materie di competenza regionali di cui all'articolo 117 della Costituzione, dovrà essere realizzato dalle Regioni; il terzo tipo di interventi, riguarda la politica di sviluppo industriale che, mentre in base al progetto '80 avrebbe dovuto essere affidato ad istituzioni finanziarie direttamente collegate alla programmazione nazionale e regionale, resta in misura preminente nelle competenze della Cassa.

Peraltro, la mancanza, ancora oggi, di un definito programma economico nazionale che stabilisca le altre misure che potranno influenzare lo sviluppo del Mezzogiorno nell'ambito di un nuovo meccanismo di crescita dell'economia del Paese, rende piuttosto

problematico il giudizio sulla congruità o meno dell'intervento straordinario previsto nel disegno di legge n. 1525 rispetto ad un quadro generale che attende di essere definito in tutti i suoi aspetti.

È vero che il progetto '80, il quale rappresenta la base del programma economico nazionale, stabilisce accanto a programmi di promozione delle attività produttive, un insieme di interventi che non potranno non influenzare il risollevamento ambientale, economico e sociale del Mezzogiorno (realizzazione delle aree metropolitane, miglioramento e specializzazione dei sistemi di trasporto, nuove politiche nel campo dell'abitazione, dell'istruzione e della formazione professionale, dei servizi sociali, eccetera), ma finchè non si venga a stabilire, almeno in linea approssimativa, l'insieme dei « progetti » che dovranno essere disposti in esecuzione del programma economico nazionale, le norme previste dall'articolo 2 del disegno n. 1525 sulla formulazione di « progetti speciali » nel Mezzogiorno rischiano di configurarsi con una « scatola vuota » il cui contenuto e la cui entità potranno essere quanto mai vari. Vi sono due rischi di natura diversa: il primo — che concerne l'entità complessiva dell'intervento — deriva dalla possibilità, che sotto la pressione della necessità di destinare un ammontare crescente di fondi per gli incentivi industriali, i « progetti speciali » risultino piuttosto ridotti, e tali da non influire in modo apprezzabile sul miglioramento delle condizioni ambientali ed infrastrutturali del Mezzogiorno.

Il secondo rischio, che può peraltro coesistere con il primo, consiste nella possibilità che, soprattutto in una fase iniziale di ritardi e di carenze nell'indicazione di un preciso quadro programmatico nazionale, venga a rientrare, sotto il titolo di « progetti speciali di interventi organici » la realizzazione di una serie di opere grandi e meno grandi, le quali perpetuino linee di frammentarietà e di dispersione, che non sono più accettabili, dopo un ventennio di attività della Cassa, oppure impostazioni tecnocratiche e burocratiche, che non sono compatibili in una situazione, in cui la nascita delle Regioni postula l'affermarsi di un nuovo livello decisionale specie in materia di interventi che, svolgendosi sul territorio, incontrano realtà ed interessi diversi, che solo una sintesi regionale può adeguatamente interpretare in una giusta graduatoria di priorità.

Questo rischio di frammentarietà e di dispersione degli interventi sembra implicito nella stessa ampiezza della definizione di « progetti speciali » (interventi di carattere intersettoriale o di interesse interregionale), la cui finalizzazione è quanto mai ampia e discrezionale, avendo per oggetto « la realizzazione di grandi infrastrutture generali o sociali, o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive ».

Va anche notato che tale ampiezza è confermata dalla relazione governativa sul disegno di legge, che, interpretando in linea estensiva il disposto dell'articolo 2, indica un contenuto pressocchè illimitato dei futuri interventi, citando opere, come fra l'altro, « complessi ospedalieri, università e strutture formative, impianti che producono i servizi, centri di ricerca e di formazione, nuove urbanizzazioni, centri direzionali, sistemi di viabilità e trasporto urbano, linee di comunicazione, eccetera ».

Ma a parte tali rischi, che non vanno sottovalutati e che, quindi sollecitano quanto meno precise puntualizzazioni nel testo definitivo del disegno di legge, il meccanismo decisionale concepito nell'attuale disegno di legge, vede una contrapposizione fra « progetti speciali » da predisporre in esecuzione della nuova legge sul Mezzogiorno e « progetti speciali » previsti espressamente nel programma economico nazionale o da realizzare in fase di attuazione del programma stesso.

Già altra volta, nel 1969, in sede di discussione del provvedimento di rifinanziamento della Cassa, ho sottolineato il sovrapporsi di due livelli di pianificazione: una nazionale, dettata dal programma economico nazionale e l'altra, definita meridionale, dettata dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, a danno di un indirizzo unitario di scelte e di orientamenti.

L'esperienza della legge n. 717, che ha visto contrapporsi un piano centralizzato e settorializzato, con pretese di validità generale

per il Mezzogiorno, ad un programma economico nazionale ancora privo di strumenti operativi, ci insegna a diffidare dal ripetersi, per i « progetti speciali », di un'ennesima contrapposizione, sempre a livello centrale, contrapposizione, che non potrebbe non trovarsi confermata, malgrado l'abolizione dell'organo collegiale del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, dalla pratica permanenza di strutture politiche e tecniche, cui la nuova legge attribuisce ancora poteri di proposta nel campo dei « progetti speciali » per il Mezzogiorno.

È chiaro, invece, che, poichè la predisposizione dei « progetti speciali » non rientra nel campo della mera articolazione operativa di certe direttive generali o settoriali, ma perviene sempre ad una fase di programmazione, l'unico modo per sfuggire a qualsiasi equivoco, è quello di legare meglio tale predisposizione alle due sole sedi in cui esiste una vera e propria facoltà di programmazione: il CIPE, come organo della programmazione nazionale, le Regioni, come responsabili della programmazione regionale, ed entrambe le sedi, come punti di riferimento di un processo di programmazione che, attraverso una dialettica fra istanze di base e visioni sintetizzanti, interessi tutte le forze politiche, con la partecipazione dei lavoratori, dei sindacati, delle altre categorie economiche.

Qualsiasi via di mezzo, magari giustificata dal desiderio di evitare rischi o tensioni, non può rientrare in un disegno di largo raggio: essa è soltanto un rimedio temporaneo e, del resto, non privo di incognite.

3. — Molteplici sono quindi le ragioni che inducono a far ritenere i « progetti speciali » l'elemento chiave di una rinnovata azione di intervento straordinario nel Mezzogiorno; una chiave che può funzionare bene o che potrebbe rivelarsi debole, inadeguata, arrugginita.

Da qui nasce l'evidente necessità di collegare meglio i « progetti speciali » sia all'ambito territoriale in cui essi devono operare sia al quadro programmatico delle scelte generali di sviluppo del Mezzogiorno.

Il primo aspetto è certamente quello più delicato, investendo le attuali capacità operative di regioni da poco formate o in via di formazione. Se non valutassimo realisticamente tali capacità, la soluzione più adeguata, in quanto meglio corrispondente alla graduatoria e all'entità dei problemi delle singole regioni, sarebbe quella di far predisporre direttamente dalle regioni i « progetti speciali » con l'ausilio dei diversi organismi tecnici, centrali o periferici, disponibili o che si possono rendere disponibili. Tale soluzione non potrebbe essere seriamente contestata dalla circostanza che, per alcuni progetti di carattere interregionale, bisognerebbe associare, nello sforzo di predisposizione dei progetti, più Regioni, con possibile evidenziarsi di discordanze di interessi, di problemi di scelta e similia.

Soluzioni del genere non sono da considerarsi azzardate e neanche impossibili per sempre: una volta che fossero ben definiti dal CIPE i criteri e le direttive per la predisposizione dei progetti, la successiva attività di specificazione in senso spaziale e temporale potrebbe essere effettuata dalle Regioni, restando fermo il potere di decisione finale da parte del CIPE.

Ma diciamo pure che non è questa la strada che possiamo percorrere oggi. Restano però le evidenti imperfezioni del meccanismo concepito nel disegno di legge n. 1525 che riduce l'apporto delle Regioni nella fase di predisposizione dei « progetti » ad una « intesa » finale, mancando la quale i progetti restano ugualmente validi, essendo già prevista una platonica partecipazione del Presidente della Giunta della Regione interessata nella seduta in cui il CIPE è chiamato a deliberare sui progetti già predisposti.

Un giudizio riassuntivo su tale meccanismo è stato fissato in una delle ultime udienze conoscitive della Commissione finanze e tesoro dal Presidente della Regione lombarda, dottor Bassetti, persona autorevole per le esperienze condotte e per la naturale, geografica distanza rispetto a quelli che probabilmente potrebbero essere considerati problemi di potere o di autonomia campanilistica.

Riprendiamo, perciò, alcuni punti del resoconto sommario della seduta del 23 aprile che si riferisce all'intervento del dottor Bassetti: « ... le Regioni sono sostanzialmente escluse dalla corresponsabilità nella programmazione e nell'intervento, il quale verrà così ad essere maggiormente accentrato, in quanto la consultazione di singole Regioni, e specialmente per quelle più piccole, avrà necessariamente carattere formale dato il diverso livello di potere gestito dall'Amministrazione statale rispetto a quella regionale. Sempre da questo punto di vista, la soppressione del Comitato interministeriale per il Mezzogiorno non avrà alcun effetto in quanto è accompagnato da un accentramento di poteri nel Ministero, che avvalendosi dell'agguerrito strumento burocratico rappresentato dalla Cassa per il Mezzogiorno, sarà anche in grado di imporsi alle direttive dello stesso CIPE, oltrechè alle Regioni ».

Detto giudizio trova più netto ed esplicito riscontro durante le udienze conoscitive della 5ª Commissione nelle dichiarazioni dell'assessore Marra della Regione sarda (trattasi di un « tipo di intervento che appare alla Regione limitativo della sua autonomia. Ciò vale, ad esempio, per i " progetti speciali ", i quali appaiono sottratti ad influenze regionali »), del Presidente della Regione siciliana, onorevole Fasino (il quale ha rilevato la limitazione del ruolo che le Regioni saranno chiamate a svolgere nell'elaborazione della politica di intervento nel Mezzogiorno), del Presidente della Giunta regionale della Calabria, professor Guarasci (il quale ha rivendicato la completa corresponsabilizzazione tra Stato e Regione nella formulazione e nella realizzazione del programma economico), del Presidente della Giunta regionale della Campania (il quale, rilevando che non è bene specificato il soggetto al quale è devoluta la competenza della iniziale propulsione dei « progetti speciali », indica che qualora questi fossero ideati in sede di formulazione del Piano economico, si porrebbe allora « palesemente l'esigenza di far partecipare le Regioni anche in tale fase »).

Tutti questi giudizi confermano che lo spazio lasciato libero alle Regioni nella fase di predisposizione dei « progetti speciali » è assai limitato e che l'istituto dell'intesa sui progetti stessi non è sufficiente perchè le Regioni possano orientare i progetti medesimi secondo i princìpi ispiratori di una politica di sviluppo articolata in base alle diverse esigenze territoriali.

Nè sembra sufficiente l'affermazione, contenuta nel disposto del secondo comma dell'articolo 2 del disegno di legge, che « i progetti speciali debbono osservare le destinazioni d'uso del territorio stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica », proprio per la circostanza che le Regioni, che ancora non hanno potuto esercitare la propria competenza primaria in materia di urbanistica, non devono vedersi compromesso, in anticipo, tale competenza da scelte territoriali di « progetti speciali » elaborati senza una loro diretta partecipazione.

Tutto ciò porta a sottolineare ancora una volta l'esigenza di puntare di più su un maggior collegamento dei « progetti speciali » al quadro programmatico delle scelte generali di sviluppo del Mezzogiorno. Ciò significa, in altre parole, rafforzamento del potere del CIPE da esercitare, innanzi tutto, sotto forma di individuazione dei criteri delle direttive e degli altri elementi per la scelta dei « progetti speciali » (ordine di grandezza dei principali interventi, finalizzazione a determinati obiettivi di sviluppo, individuazione dei rapporti generali con il territorio ecc.) ed inserendo in tale fase, che sta a monte rispetto alla programmazione tecnica dei progetti, in forma appropriata, la partecipazione delle Regioni e riportando tale partecipazione ad una programmazione nazionale che rispecchi le diverse esigenze territoriali.

A tale fase di scelte generali dovrà corrispondere un'ulteriore presenza responsabile delle Regioni al momento finale delle deliberazioni dei progetti da parte del CIPE.

Per arrivare a ciò è necessario studiare un meccanismo istituzionale bene definito ed organico. Il punto di riferimento più immediato è costituito dall'attività, che ormai si svolge da alcuni anni, della Commissione interregionale funzionante presso il CIPE; per affrontare i problemi dei « progetti speciali » si rende d'uopo disporre però di un

organo rappresentativo delle Regioni meridionali e d'altra parte dotato di effettivi poteri di esame e di proposte.

Alcuni suggerimenti avanzati da varie parti e, fra l'altro, in sede di indagine conoscitiva della Commissione Finanze e Tesoro muovono nel senso sopra indicato (Presidente della Giunta regionale della Basilicata, presidente della Regione Siciliana) mentre da altre parti si preferirebbe l'istituzione di un organo collegiale il quale affianchi il Ministro per il Mezzogiorno.

Fra i due diversi ordini di soluzione sembra più congrua la proposta di collocare tale organo collegiale nell'ordinamento del CIPE, tanto più che al CIPE spetta ormai, oltre che la direzione della politica di sviluppo per il Mezzogiorno, un reale potere di coordinamento con le altre azioni pubbliche, ordinarie e non, e un potere di controllo sugli investimenti delle imprese pubbliche, delle aziende autonome, eccetera, cioè su scelte ed andamenti che hanno il massimo rilievo al fine del massimo rendimento dei « progetti speciali ».

4. — Il disegno di legge n. 1525 configura correttamente il trasferimento alle Regioni degli interventi straordinari già affidati alla « Cassa » nelle materie di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione. Molto opportunamente viene previsto che la Cassa per il Mezzogiorno possa proseguire i propri interventi in tali campi fino all'entrata in vigore dei corrispondenti decreti di trasferimento delle diverse competenze settoriali, sulla base di un fondo che farà carico alla stessa legge (articolo 11). Successivamente gli interventi straordinari saranno finanziati con una quota del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, fondo che però non è ancora proporzionato alla molteplicità delle esigenze cui esso dovrebbe far fronte. Per gli stessi princìpi che postulano un intervento straordinario nel Mezzogiorno sembra opportuno chiedersi se il disegno di legge non si debba impegnare ad assegnare una parte consistente dei propri fondi per lo svolgimento da parte delle Regioni di tali interventi straordinari, in aggiunta alle disponibilità che possono provenire dal fondo di finanziamento dei programmi regionali di sviluppo. È infatti impensabile che alle Regioni meridionali vengano trasferiti programmi in corso o in via di avanzata maturazione, senza che si dia luogo ad una parallela destinazione di risorse, almeno per un periodo sufficiente ad avviare nuovi circuiti di risparmio e di finanziamento nelle singole regioni del Sud.

5. — Nel quadro del riassetto istituzionale configurato dal disegno di legge n. 1525 si sono mantenuti i preesistenti organismi che regolavano alcuni interventi speciali in favore di alcune Regioni meridionali (Sardegna, Calabria).

Per la Sardegna l'intervento consiste nella definizione e finanziamento di un Piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola con il concorso della Regione. Tale piano deve rientrare ormai nell'esclusiva competenza della Regione che dovrà attenersi alle direttive emanate dal CIPE, al quale il Piano stesso va sottoposto per l'approvazione.

Analogo discorso deve essere fatto per la Calabria: si tratta di ricondurre gli interventi speciali alla sede naturale, cioè alla Regione, sia per quanto riguarda l'elaborazione dei piani generali che per quanto concerne la formulazione dei programmi annuali; i piani generali e i programmi annuali saranno predisposti dalla Regione in base alle direttive del CIPE.

Questa impostazione sembra più aderente non solo ai princìpi della Costituzione (*articoli 116 e 119*) ma, per quanto riguarda la Calabria, anche alle apposite indicazioni dell'articolo 21 della legge 28 marzo 1968, n. 437, che prevedeva l'emanazione, « entro 6 mesi dall'istituzione della Regione Calabria di norme per il coordinamento delle disposizioni della legge speciale con quelle concernenti le funzioni e le competenze attribuite alla Regione stessa dalle leggi costituzionali ». Poichè la legge speciale contempla un'insieme di interventi nel settore della difesa del suolo, del consolidamento degli abitati, del riordinamento fondiario e

della formazione professionale, cioè in campi la cui competenza primaria è stata conferita alla Regione, non si comprendono le ragioni del mantenimento, al di fuori del quadro organizzativo regionale, delle strutture amministrative esistenti (comitato tecnico di coordinamento, eccetera) e, soprattutto, del potere di approvazione da parte del Ministro per il Mezzogiorno dei programmi di attuazione della legge speciale per la Calabria. Su tali punti si sono soffermati, nelle udienze conoscitive della Commissione Finanze e Tesoro sia il rappresentante della Regione sarda sia il Presidente della Giunta regionale della Calabria, professore Guarasci, il quale ha anche sottolineato che il fondo derivante dalla legge speciale istituito dall'imposta addizionale pro-Calabria deve essere interamente gestito dalla Regione calabrese e ad essa completamente devoluto nel suo ammontare. Concludendo, non sembra dubbio che l'indicazione del terz'ultimo comma dell'articolo 1 del disegno di legge n. 1525 vada integralmente soppresso.

6. — La politica di sviluppo per il Mezzogiorno, nelle sue componenti che sono state sopra esaminate (interventi della programmazione nazionale; « progetti speciali » ed attività delle amministrazioni regionali), va ricondotta al raggiungimento di più elevati livelli di occupazione che dipendono, soprattutto, da una rilevante crescita dell'industria, delle attività terziarie e dei servizi ad essa collegati.

Le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno giustamente posto in evidenza, nell'incontro informale con l'Ufficio di Presidenza della 10ª Commissione, che l'obiettivo prioritario al quale deve essere collegato l'intero meccanismo dello sviluppo economico italiano è costituito dal raggiungimento della piena occupazione. Questa deve realizzarsi mediante l'arresto degli attuali flussi migratori di lavoratori e di popolazione delle regioni meridionali verso quelle settentrionali e verso l'estero e attraverso la precostituzione di condizioni atte a favorire il progressivo deflusso degli emigrati al fine di attenuare l'attuale pressione demografica sulle aree metropolitane più congestionate. Ciò implica la realizzazione di profonde modificazioni nelle attuali strutture economiche e produttive, l'integrale utilizzazione di tutte le risorse disponibili ed un massiccio spostamento dal Nord al Mezzogiorno di mezzi e capitali per lo sviluppo delle attività direttamente produttive e per il consolidamento dei servizi sociali e collettivi. A breve termine in tutta l'area meridionale devono essere così conseguiti due risultati: un intenso processo di industrializzazione a cui si colleghino la contemporanea ristrutturazione dell'agricoltura ed un nuovo assetto delle attività terziarie e intenso miglioramento delle condizioni sociali delle popolazioni meridionali.

Lo strumento fondamentale per realizzare tali obiettivi è costituito dal massimo controllo pubblico degli investimenti che, attraverso l'utilizzazione delle leve costituite dal prelievo fiscale, dalla politica creditizia e finanziaria, dalla politica urbanistica e dall'assetto territoriale, dalla politica commerciale e dalla politica delle imprese pubbliche nonchè dai « programmi di promozione », è in grado di influire decisamente sullo sviluppo di una serie di settori industriali ad alto contenuto tecnologico non sufficientemente rappresentati nell'apparato produttivo del Paese.

Tutte queste azioni vanno svolte a livello della programmazione nazionale a cui l'intervento speciale di sviluppo del Mezzogiorno va ricondotto in modo sempre più stretto ed effettivo superando sterili posizioni di resistenza burocratica ed amministrativa.

Il disegno di legge n. 1525 regolamenta alcuni specifici interventi:

la riserva degli investimenti delle imprese a partecipazione statale (art. 6) la quale viene elevata, per i nuovi impianti dal 60 all'80 per cento ferma restando la percentuale del 40 per cento degli investimenti statali;

la riserva del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche (art. 6);

l'autorizzazione da parte del CIPE alla localizzazione di nuovi impianti nelle zone

del Centro-Nord ad elevata concentrazione industriale (art. 10);

la politica degli incentivi alle imprese industriali del Mezzogiorno, ivi compresi la proroga e l'aumento degli oneri sociali (art. 7, 8 e 9 del disegno di legge).

Tale complesso di misure va considerato in modo positivo ma esso richiede in alcuni punti determinati approfondimenti ed aggiustamenti.

7. — In primo luogo, pur considerando la possibilità di puntuali definizioni da parte del CIPE dei criteri degli investimenti delle imprese a partecipazione statale al momento sia delle direttive di attuazione del programma economico nazionale sia della formulazione « dei programmi di promozione » sia dell'approvazione annuale dei programmi degli enti di gestione non è superfluo puntualizzare in questa sede alcune linee di fondo che dovranno essere seguite dalle imprese a partecipazione statale nel loro intervento a favore dello sviluppo per il Mezzogiorno.

Le imprese a partecipazione statale dovranno estendere in modo sempre più incisivo il campo del proprio intervento nell'industria, investendo direttamente oltre che il settore delle materie di base ed ausiliarie (siderurgia, petrolchimica), le produzioni di generi di consumo ed i mezzi strumentali. Le imprese a partecipazioni statali, dovranno coprire i vuoti strutturali dell'attuale apparato industriale del Paese, attraverso la prevalente localizzazione nel Mezzogiorno delle industrie considerate nuove e che, nella maggior parte dei casi, realizzano la combinazione di un elevato progresso tecnico assieme ad un notevole impiego di mano d'opera e a un basso utilizzo di capitali (industria elettronica, industria aeronautica, strumentazione industriale eccetera). Inoltre, le partecipazioni statali dovranno contribuire efficacemente alla politica di sviluppo della ricerca scientifica nel Mezzogiorno, ampliando in tali regioni l'attività di ricerca applicata e collocando quanto più è possibile a diretto contatto con i principali centri produttivi meridionali i propri istituti di ricerca.

Per assicurare fin d'ora un impegno di tali caratteristiche, appare necessario quanto meno precisare, accanto all'indicazione della maggiore percentuale di investimento per i nuovi impianti (dal 60 all'80 per cento), che le imprese a partecipazione statale dovranno localizzare nel Mezzogiorno il 50 per cento degli investimenti industriali e nelle attività di ricerca scientifica (mentre il disegno di legge n. 1525 continua a prevedere il mantenimento di una percentuale del 40 per cento degli investimenti totali).

8. — Le norme previste dall'articolo 10 per evitare la concentrazione industriale nel Centro-Nord configurano l'avvio di una prima politica di controllo degli investimenti nelle regioni centro-settentrionali a vantaggio di un riequilibrio territoriale dell'apparato industriale del Paese. Tuttavia, dopo una partenza così promettente che porta finalmente avanti princìpi che erano stati affermati nei primi documenti di programmazione economica del 1964, il principio dell'autorizzazione da parte del CIPE sembra ridursi alla corresponsione di uno speciale contributo di 1 milione di lire per ogni nuovo addetto assunto al di là di un determinato quantitativo (cento unità). L'entità di tale contributo non è sufficiente nè a modificare le eventuali convenienze aziendali, specie in impianti altamente automatizzati, nè a coprire neanche una parte degli oneri di insediamento derivanti alle comunità locali e all'intera comunità regionale dal trasferimento di mano d'opera e di popolazione dalle regioni meno sviluppate alle regioni più industrializzate, onere che è stato valutato, dalla SVIMEZ, in parecchi milioni di lire.

Si ritiene, invece, più appropriato spingere al massimo il principio dell'autorizzazione da parte del CIPE, consentendo al CIPE stesso una trattativa articolata che punti su vantaggi alternativi offerti da una localizzazione in altre zone meridionali e anche non meridionali e prevedendo che la pendenza dei giudizi del CIPE abbia lo stesso valore delle clausole di salvaguardia urbanistica al

fine di rilascio delle licenze di costruzione, agibilità, eccetera da parte degli enti locali interessati.

La corresponsione di uno speciale contributo dovrebbe valere in via automatica per l'ampliamento di impianti e comunque dovrebbe essere quanto meno raddoppiato per tener meglio conto degli oneri reali sostenuti dalla collettività, con previsione di revisioni periodiche che potranno aversi nei prossimi anni.

L'autorizzazione del CIPE dovrebbe riguardare in linea di principio tanto i nuovi impianti al di là dei 10 addetti (tale essendo il limite cui si spingono le rilevazioni del Ministero del lavoro); per snellire tuttavia l'impegno del CIPE e per una migliore aderenza ai problemi delle singole zone, può essere suggerita una procedura di consultazione e di pre-istruttoria da parte delle Regioni interessate.

In particolare, si dovrà tendere, con il passare del tempo, a giungere ad un esame concertato su determinate categorie di produzioni industriali, che possono essere differenti da regione a regione, e non su classi di investimento, comprendendo, però, nell'esame anche alcuni casi di ampliamento di impianti.

In ogni modo va posto l'accento su due importanti elementi che sorgono dall'esame dell'articolo 10:

per rispettare criteri di redistribuzione sociale il gettito del contributo dovrebbe essere destinato direttamente al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 6 maggio 1970, n. 271, in modo di avvantaggiare, sia pure parzialmente, anche le regioni da cui proviene, in linea generale, la mano d'opera utilizzata nelle regioni ad alta concentrazione industriale;

i criteri indicati nell'ultimo comma dell'articolo 10 potrebbero svuotare di efficacia completa la delimitazione di zone ad elevata concentrazione industriale, sia perchè si basano anche su dati che saranno disponibili solo con il prossimo censimento delle attività produttive (rapporto tra l'occupazione extra agricola e l'occupazione totale), per restare poi immutati per un intero decennio, sia perchè i termini di riferimento (territori montani, zone dichiarate depresse del centro-nord) sono piuttosto larghi comprendendo già un'alta percentuale delle regioni centro-settentrionali. E non si esclude che sulla base dei criteri indicati determinate zone, già considerate depresse, vengano a ricadere per il gioco degli indici demografici nelle zone di alta concentrazione industriale (il che potrebbe avvenire per determinati territori ad elevata urbanizzazione o con una certa presenza di attività extra agricola, quali i servizi terziari, eccetera).

Tutto ciò fa ritenere che, ferma restando la validità dei princìpi ispiratori dell'articolo 10, l'intero meccanismo previsto da esso deve essere meglio specificato e completato.

9. — Quanto alla politica degli incentivi, è da ricordare che il sistema di incentivazione in favore delle nuove iniziative industriali nel Mezzogiorno è sottoposto da tempo ad un esame critico, che, pur rilevandone gli aspetti positivi, ha messo anche in rilievo insufficienze e lacune di un certo peso.

Si è osservato, infatti, che il sistema, attuato con la legge n. 634 e successivamente portato avanti con la legge n. 717, non consente di orientare le nuove iniziative nel Mezzogiorno secondo linee ottimali di politica territoriale e di dar vita ad « insiemi industriali » capaci di rilevanti effetti moltiplicativi.

Sotto il profilo più specificatamente industriale, l'attuale sistema sembra favorire le aziende che necessitano di rilevanti capitali iniziali e che non comportano un consistente impiego di manodopera. Per contro, risulterebbero sfavorite le imprese che perseguono come obiettivo a medio-lungo termine la riduzione sistematica dei costi di produzione e l'incremento del valore aggiunto e della occupazione.

Si tenga inoltre conto che le procedure di concessione e la gestione degli incentivi sono sempre risultate complesse e defatiganti, attenuando così l'efficacia delle agevolazioni previste a scapito, soprattutto, di

quelle iniziative che non possono sostenere gli oneri causati da ritardi e da intralci burocratici eccessivamente gravosi.

Si è anche posto in evidenza che i contributi in conto capitale, pur rappresentando un incentivo di notevole importanza per gli insediamenti che comportano rilevanti investimenti, possano essere meglio impiegati a diretto sostegno della gestione delle imprese, favorendo in tal modo le iniziative che comportano lunghi periodi di avviamento e utili differiti nel tempo, tanto più che le procedure di concessione dei contributi hanno spesso annullato, con i ritardi nelle erogazioni, parte dei vantaggi costituiti dai contributi stessi.

Si è altresì ribadito più volte che, nel quadro di una politica di sviluppo del Mezzogiorno che tenda soprattutto ad accrescere i livelli di occupazione, il problema più rilevante consiste nel ridurre il costo del lavoro rispetto a quanto si verifica nelle altre regioni del Paese.

Tali considerazioni emergono nello stesso Progetto '80, il quale ricorda che il sistema degli incentivi in atto ha determinato svantaggi relativi per le imprese di minori dimensioni, che trovano difficoltà nel reperimento dei mezzi finanziari necessari alla gestione, e sottolinea la necessità che la concessione degli incentivi tenga conto, in particolare, della « capacità di ogni iniziativa di esplicare una funzione determinante nella formazione di complessi di industrie legate fra loro da interdipendenze tecnico-produttive e di mercato ».

Scontando in certo qual modo tale problematica, la legge n. 717 aveva introdotto alcune parziali innovazioni, consistenti nella riduzione della quota massima del contributo a fondo perduto (20 per cento della spesa per gli investimenti in opere murarie, macchinari ed attrezzature, elevabile al 30 per cento per la parte di spesa acquisita direttamente nelle regioni meridionali), nell'estensione dei limiti di concessione dei crediti agevolati anche alle scorte, costituendo quindi un minimo di capitale di esercizio, e in altre disposizioni minori tendenti a facilitare la concessione di crediti di esercizio.

Ma il punto di vero e proprio distacco rispetto al tradizionale intervento straordinario nel settore è consistito nell'introduzione, per motivi di carattere congiunturale, della fiscalizzazione degli oneri sociali che riduce il costo della mano d'opera senza incidere sui salari percepiti dai lavoratori.

Ora, il disegno di legge n. 1525 stabilisce da un lato una più larga applicazione della fiscalizzazione degli oneri sociali, con le modalità di cui si dirà in seguito, e dall'altro stabilisce le seguenti nuove disposizioni:

possibilità per il CIPE di sospendere la concessione degli incentivi a settori ritenuti saturi;

potenziamento del contributo in conto capitale (la misura massima è aumentata dal 30 al 40 per cento dell'investimento) e riduzione del finanziamento agevolato (la misura massima finanziabile è ridotta dal 70 al 50 per cento dell'investimento, ivi comprese le scorte);

un sistema di concessione degli incentivi finanziari fissato *a priori* su scala generale per le iniziative con investimenti fra i 100 e i 400 milioni, con condizioni di particolare favore per quelle localizzate in zone di maggiore depressione economica; da fissare, sempre su scala generale, per le iniziative di medie dimensioni sulla base dei parametri di « alta intensità di occupazione » e « localizzazione lungo le direttrici territoriali prioritarie »; da negoziare di volta in volta (entro predeterminate misure massime) in sede CIPE per le iniziative di grandi dimensioni;

la definizione dei nuovi parametri di graduazione per le medie iniziative e la negoziazione per le grandi iniziative è affidata al CIPE che dovrà attenersi « agli indirizzi del programma economico nazionale ».

Quanto sopra premesso, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni. Una certa perplessità sorge nell'esaminare la complessa procedura prevista per la ulteriore fiscalizzazione degli oneri sociali: aumento dal 10 al 15 per cento dello sgravio contributivo previsto dalla legge 25 ottobre 1968, n. 1089, per il personale assunto dal 1° gennaio 1971, con la conseguenza che verrebbero a determinarsi le tre seguenti distinte fasce di applicazione di detto incen-

tivo: uno sgravio del 10 per cento per il personale in forza prima dell'agosto 1968; una sgravio del 20 per cento per il personale assunto dal novembre 1968 al dicembre 1970; uno sgravio del 25 per cento per il nuovo personale.

Tale sistema non potrebbe non creare pesanti complicazioni contabili all'interno delle aziende e difficoltà concorrenziali tra nuove e preesistenti attività industriali, e non terrebbe soprattutto conto dell'esigenza di fornire, con lo sgravio degli oneri sociali, un sostegno gestionale alle aziende meridionali esistenti che più delle altre soffrono per le note vicende congiunturali.

A ciò si aggiunga che l'importanza della fiscalizzazione degli oneri sociali, come incentivo differenziale a vantaggio delle imprese con più largo impiego di manodopera, è stata ampiamente riconosciuta ed è comunque immediatamente percepibile dagli imprenditori. Va altresì considerato il venir meno, a causa della peraltro più che giustificata unificazione salariale, dei differenziali remunerativi che potevano incidere su alcune decisioni di investimento delle imprese a più elevata occupazione.

Le considerazioni suesposte pongono conseguentemente in evidenza l'opportunità non solo di estendere indiscriminatamente lo sgravio contributivo del 25 per cento sia alle aziende esistenti che a quelle di nuovo impianto, ma anche di stabilire un congruo aumento della misura massima prevista dal disegno di legge, tenuto conto, fra l'altro, della ben nota circostanza che le industrie nazionali e quindi anche quelle del Sud sono sottoposte ad oneri sociali di portata molto superiore a quella che sopportano le imprese degli altri Paesi membri della Comunità economica europea.

La fiscalizzazione degli oneri sociali andrebbe quindi portata almeno al 30 per cento. Va altresì detto che una maggiore fiscalizzazione degli oneri sociali è da concepire come misura di parziale compensazione in vista della possibilità — che peraltro deve essere attentamente studiata — che con la prossima riforma tributaria l'esenzione per le industrie meridionali di alcune imposte (esenzione dall'imposta sulle società, riduzione del 50 per cento dell'IGE ed esenzione dall'imposta di ricchezza mobile categoria B sia sul reddito industriale che sugli utili reinvestiti) venga meno o si riduca di importanza con la trasformazione delle imposte stesse nelle nuove voci previste dalla riforma tributaria.

Tenuto conto altresì che, soprattutto la prima e l'ultima di queste tre agevolazioni si sono mostrate particolarmente valide al fine di stimolare l'interesse degli operatori economici, risulta opportuno studiare nuove formule agevolative di natura fiscale a favore delle industrie meridionali sulla base del nuovo sistema voluto dalla riforma tributaria, ma — in attesa degli studi — bisogna manovrare come strumento di compensazione proprio la fiscalizzazione degli oneri sociali.

Per quel che concerne le innovazioni relative agli incentivi finanziari si ritiene anzitutto di dover rilevare che la prevista possibilità per il CIPE di sospendere la concessione degli incentivi a settori ritenuti saturi — anche se opportunamente rivolta ad evitare dispersioni di risorse — appare di difficile applicazione non risultando concretamente determinabile il grado di effettiva saturazione di un settore produttivo o di un ramo merceologico, sia perchè una condizione di saturazione può essere ristretta a fasi congiunturali superabili in periodi relativamente brevi, sia perchè la saturazione può riguardare un ambito territoriale relativamente ristretto rispetto a un mercato sostanzialmente integrato su scala europea.

Di conseguenza, anzichè insistere per la attuazione di tale misura, sarebbe più opportuno che nel provvedimento si opti per una scala prioritaria dei singoli settori da incentivare, la quale in particolare tenga conto dell'utilità di agevolare soprattutto quelli le cui iniziative risultino capaci di occupare molta manodopera e più suscettibili di stimolare il sorgere di altre attività ausiliarie e complementari.

Il rapporto fra incentivi a fondo perduto e incentivi creditizi appare sensibilmente modificato, nel nuovo disegno di legge, a

vantaggio del primo, malgrado che parecchi studi effettuati abbiano portato a concludere che il credito a tasso agevolato risulta, anche a giudizio degli stessi imprenditori, il maggiore e più importante strumento di incentivazione per nuove iniziative industriali.

Ma, a parte ciò, si ritiene di dover sottolineare con soddisfazione il fatto che la graduazione concreta degli incentivi, per gran parte delle iniziative, non viene fissata in modo astratto ed immutabile ma viene collegata a precise direttive, variabili nel corso del tempo e delle situazioni, degli organi della programmazione economica, con particolare riguardo alle iniziative che verranno a rientrare nella contrattazione programmata.

È evidente che ogni giudizio, al riguardo, va sospeso in attesa di poter verificare quanto le direttive del CIPE, alla cui formulazione non dovrebbe mancare l'apporto delle Regioni meridionali attraverso l'organo collegiale sopra proposto, possano corrispondere agli obiettivi di massimo sviluppo dell'occupazione e di integrazione del limitato tessuto industriale che si riscontra anche nelle zone di più elevata concentrazione nel Mezzogiorno (giustamente, si è parlato parecchie volte di « cattedrali nel deserto »).

È evidente, peraltro, che il sistema di incentivi debba ispirarsi alla prioritaria necessità di salvaguardare la semplicità, l'automaticità e la trasparenza degli incentivi stessi: tale esigenza è sentita in modo particolare per le piccole aziende, e molto opportunamente il disegno di legge stabilisce, per tale categoria (ma limitatamente ad un investimento non superiore ai 400 milioni), l'applicazione di incentivi secondo quote predeterminate.

Tuttavia è da rilevare che il limite dimensionale massimo di 400 milioni risulta troppo limitato se si considerano gli ingenti mezzi che occorrono al presente per realizzare impianti anche di modestissima portata.

Va peraltro considerato che la discriminazione che si tende a creare fra le minori iniziative a seconda che si localizzino nelle zone particolarmente depresse o che si installino in altre zone, dovrebbe essere attentamente rivista. Mentre infatti è giusto incentivare al massimo le imprese che, utilizzando risorse locali, contribuiscano a migliorare le condizioni ambientali ed economiche di zone altrimenti non recuperabili ad un mercato di tipo moderno, appare non meno importante prevedere elevate agevolazioni per le piccole imprese che si pongano a servizio o in funzione di « utilizzatori » rispetto alle iniziative di grandi dimensioni, di quelli che teoricamente dovrebbero essere i « nodi di maggiore concentrazione territoriale » dell'industria del Mezzogiorno, ma che di fatto si riducono troppo spesso ad una solitaria presenza di questo o quel gigante industriale.

A parte ciò, sembra di dover ricordare la necessità che il nuovo disegno di legge affronti sia il vecchio e tuttora insoluto problema delle garanzie bancarie e dei ritardi burocratici che hanno finora caratterizzato la concessione dei finanziamenti agevolati e dei contributi in conto capitale, sia l'esigenza di attuare una serie di concreti e moderni aiuti di gestione, attraverso l'adozione di misure atte a consentire alle imprese meridionali — specie quelle di piccole e medie dimensioni — di usufruire, senza molte difficoltà, di adeguati crediti di esercizio, i quali non siano necessariamente vincolati, come al presente, alla realizzazione di nuovi investimenti industriali.

Tali crediti — e, se possibile, anche gli altri incentivi finanziari — dovrebbero potersi riferire anche all'approvvigionamento o all'utilizzo di una più larga serie di beni e di servizi di cui l'operatore economico ha bisogno, come l'affitto di macchinari e di immobili (il cosiddetto *leasing*) o la prestazione di servizi di amministrazione contabile e finanziaria (il cosiddetto *factoring*), cioè di beni e servizi che si vanno introducendo in misura sempre più ampia nel mondo industriale moderno.

E a tale proposito appare utile anche la incentivazione, sull'esempio delle poche iniziative già esistenti in Italia, di un congruo numero di società di « *leasing* promozionale », i cui compiti, in prima approssimazione e a

grandi linee, potrebbero essere definiti come segue:

a) assicurare alle imprese meridionali la rapida disponibilità di beni strumentali di ogni tipo e di immobili con la formula della locazione a riscatto;

b) assumersi direttamente i rischi relativi all'obsolescenza o alla mancata utilizzazione degli impianti, ripartendo l'onere sul complesso delle attività sociali ed eventualmente utilizzando appropriati interventi resi possibili dall'istituzione di sistemi di « assicurazione del credito », così da escludere la richiesta di garanzie addizionali;

c) orientare gli operatori nelle loro scelte ubicazionali e di mercato e assisterli direttamente, o attraverso organismi specializzati, nella fase di gestione;

d) operare in stretto collegamento con società finanziarie di rischio, che siano in grado di assumere partecipazioni azionarie di minoranza nel capitale delle aziende.

L'azione di dette società può esplicare gli effetti più consistenti ed importanti soprattutto per le piccole e medie imprese meridionali, che verrebbero a beneficiare di un concreto aiuto di carattere tecnico-operativo per la soluzione dei non pochi problemi connessi alla realizzazione e alla gestione di uno stabilimento industriale.

10. — Le indicazioni prima avanzate quale contributo ad una revisione del sistema degli incentivi e in modo particolare di quelli finanziari, non esauriscono il problema della creazione di nuove iniziative industriali; tale problema è legato anche alla manovra degli interventi infrastrutturali, data l'esigenza di uno stretto coordinamento fra la localizzazione delle aziende e quello della realizzazione delle correlative, necessarie attrezzature di servizio, di collegamento e di trasporto, ambientali in senso lato, tecnologiche e scientifiche.

Quest'ultimo problema, pur affrontato sul piano istituzionale dalle precedenti leggi, è rimasto sempre aperto, data la palese contraddittorietà fra le migliaia di miliardi di investimenti industriali realizzati nel Mezzogiorno e gli assai modesti fondi che sono stati destinati, secondo il bilancio della Cassa per il 1969, alle attrezzature generali e specifiche a servizio dell'industrializzazione: circa 59 miliardi di lire per lavori appaltati nelle aree e nuclei di industrializzazione a tutto il 31 dicembre 1969 (31 miliardi concernono però l'adduzione idrica), in contrasto con i 5.039 miliardi di investimenti fissi realizzati, alla stessa data, negli stessi comprensori. Una percentuale di circa l'1 per cento, quindi, di spese per lavori infrastrutturali, il che denota l'effettiva carenza di una politica infrastrutturale intesa in senso moderno ed, insieme, l'avvenuta utilizzazione delle condizioni naturali favorevoli nelle aree e nei nuclei (strade, eccetera) con possibili riflessi negativi, a non lunga scadenza, sulle nuove iniziative determinate dall'ulteriore politica di sviluppo.

Questo andamento sollecita la predeterminazione di una quota di stanziamenti da destinare alle infrastrutture generali e specifiche per l'industrializzazione, con possibilità di una manovra elastica, in tale ambito, anche a seconda delle scelte di investimenti prese nel quadro della « contrattazione programmata » e più in generale delle direttive CIPE, non essendo ovviamente possibile lasciare tali importanti scelte prive di operatività concreta in mancanza dei fondi destinati a consentirne la piena realizzazione sul territorio.

11. — Il fulcro dell'intervento speciale configurato nel disegno di legge n. 1525 resta, sul piano operativo, la Cassa per il Mezzogiorno, quale organo di attuazione dei « programmi speciali », quale strumento di amministrazione degli incentivi allo sviluppo industriale.

La Cassa verrebbe sottoposta alla vigilanza ed al controllo del Ministro per il Mezzogiorno, con un sensibile alleggerimento delle procedure, che erano state previste dalla legge n. 717.

La Cassa per il Mezzogiorno si qualificherebbe tendenzialmente come una delle Agenzie previste dal « Progetto '80 ». Ciò comporta ovviamente, sul piano tecnico ed organizzativo, una serie di problemi di adat-

tamento, che sono stati ampiamente specificati nella relazione e nel parere espresso dalla Commissione industria del Senato.

I punti di riferimento essenziali dell'azione della Cassa dovranno essere il Programma economico nazionale e le direttive formulate dal CIPE. Ciò sembra garantire la corrispondenza dell'intervento della Cassa ad un quadro programmatico di largo respiro, che il CIPE stesso dovrà sempre più rendere impegnativo. Tuttavia i problemi inevitabilmente posti dall'attuazione concreta, soprattutto a livello territoriale richiedono non un'astratta posizione di isolamento della Cassa rispetto alle singole realtà locali, ma l'avvio di un processo dialettico, attraverso cui poter confrontare l'adeguatezza dei mezzi usati rispetto ai fini prestabiliti.

È chiaro, infatti, che quale agenzia speciale, la Cassa per il Mezzogiorno non si viene a trovare, rispetto alle popolazioni meridionali, nella stessa posizione che siamo soliti attribuire all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato o all'Azienda delle foreste demaniali, che hanno ordinamenti centralizzati ed interessi validi per tutto il territorio di riferimento. Da qui la necessità, da un lato di articolare la Cassa anche a livello locale attraverso concreti ed incisivi fatti di decentramento e dall'altro lato assicurare la presenza delle regioni ai massimi livelli operativi della Cassa.

Da quest'ultimo lato mi sembra che il suggerimento, della Commissione industria del Senato, che il consiglio di amministrazione dalla Cassa sia composto totalmente od in modo prevalente dai rappresentanti delle regioni interessate debba esser preso nella massima considerazione.

Non vedrei infatti altra alternativa per assicurare una presenza impegnata delle regioni; si potrebbe, è vero, stabilire che alle sedute del consiglio assista un rappresentante delle regioni, ma questa non mi sembra una soluzione istituzionale ed impegnativa per nessuna delle parti.

Il consiglio d'amministrazione della Cassa, quindi, deve essere composto, oltre che da esperti, dai rappresentanti delle regioni, in cui si verrà a svolgere l'intervento della Cassa.

Ma il consiglio stesso non può non essere composto anche da un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori: la politica di sviluppo del Mezzogiorno deve essere sempre più una politica di inserimento dei lavoratori meridionali in un processo di crescita sociale e civile, di cui i lavoratori stessi siano i protagonisti.

In tal modo si verrebbe ad imprimere all'azione operativa della Cassa gli indispensabili caratteri di democratizzazione di partecipazione.

12. — Il dibattito in Commissione ha visto confermate le note posizioni del Gruppo comunista con gli interventi dei senatori Brambilla, Vignolo e Fermariello, contrari tutti al permanere dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno perchè in contrasto con una coerente politica di programmazione economica che veda nel CIPE e nelle Regioni le sole sedi naturali abilitate ad effettuare le necessarie scelte di politica economica a livello nazionale e territoriale, in grado di superare gli storici squilibri della economia e della società italiana.

Essi, hanno riaffermato l'esigenza della soppressione delle attuali strutture politiche ed amministrative dell'intervento straordinario, da sostituire con una Commissione interregionale meridionale avente poteri deliberativi e di controllo sugli investimenti che saranno decisi in direzione delle regioni meridionali con l'istituzione di un Fondo nazionale per l'incentivazione e lo sviluppo del Mezzogiorno.

I senatori comunisti hanno ribadito inoltre che lo sforzo finanziario dello Stato nel Mezzogiorno dovrà tendere comunque alla creazione di un tessuto industriale ed urbano in grado di conseguire il massimo di nuovi posti di lavoro, debellando gli effetti negativi di una cronica situazione di disoccupazione, sottoccupazione e conseguente esodo di forze di lavoro dalle regioni meridionali.

Tuttavia gli oratori di parte comunista, pur dichiarandosi contrari al disegno di legge governativo, hanno avanzato alcune proposte e suggerimenti in ordine al sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali, esprimendo, in particolare, il timore che il mec-

canismo previsto si traduca in un ulteriore aggravio per i lavoratori sui quali verrebbe a ricadere in definitiva l'onere dello sgravio contributivo.

Altre posizioni particolari sono emerse nel corso degli interventi dei senatori Minnocci, De Vito e Coppo e possono riassumersi nei seguenti suggerimenti e riserve su singoli punti del disegno di legge:

1) aumento degli stanziamenti non ritenuti idonei neanche ad arginare il processo di distacco economico tra Nord e Sud (Minnocci);

2) costituzione presso il Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno di una Commissione consultiva formata dai rappresentanti delle Regioni meridionali (De Vito);

3) graduazione della fiscalizzazione degli oneri sociali, prevedendo una aliquota aggiuntiva per le imprese che investano in determinati settori, al fine di collegare l'agevolazione a un quadro programmatico degli investimenti (De Vito);

4) l'adozione, in luogo della fiscalizzazione degli oneri sociali prevista, di provvedimenti di esenzione fiscale, nel timore che gli sgravi degli oneri sociali si pongano in prospettiva come ostacolo ai programmi di riforma sanitaria e previdenziale (Coppo).

13. — In definitiva dall'analisi del meccanismo e delle misure contemplate nel disegno di legge n. 1525, scaturisce l'esigenza di taluni aggiustamenti e miglioramenti; essa non inficia però, e anzi conferma, la sostanziale positività del provvedimento in esame.

Il tentativo di collocare l'intervento speciale nel Mezzogiorno in una dimensione più ampia ed aderente ai princìpi di programmazione democratica, non poteva non sollevare determinati problemi su cui il parere si è a lungo soffermato. Del resto tutto l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, nel corso del ventennio trascorso, è stato caratterizzato da continui aggiustamenti e miglioramenti. Il Parlamento non può esimersi dal dare il suo fattivo contributo a tale processo. In questo senso e con questo spirito la 10ª Commissione, nell'esprimere parere favorevole al disegno di legge n. 1525, chiede che siano valutati i suggerimenti sopra formulati, come apporto al dibattito che si svolgerà nella Commissione di merito e successivamente in Aula.

MANCINI, *estensore*

GIUNTA CONSULTIVA PER IL MEZZOGIORNO E PER LE AREE DEPRESSE DEL CENTRO-NORD

23 giugno 1971

Parere sui disegni di legge: « Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno » (1525); « Norme sull'intervento pubblico nel Mezzogiorno » (1482), di iniziativa dei senatori Abenante ed altri

La Giunta per il Mezzogiorno, nell'esprimere il parere sui disegni di legge n. 1525 e n. 1482, rileva innanzitutto con soddisfazione che appare ormai generalmente acquisito il concetto che il problema del Mezzogiorno si pone oggi non più come problema solo di sviluppo del Mezzogiorno, ma come problema italiano, cioè come problema di tutto il Paese, nel senso che ogni intervento importante o prioritario da attuare deve essere valutato anche nei riflessi che esso può determinare nel processo di eliminazione del divario esistente tra il Mezzzogiorno ed il resto del Paese.

Il problema meridionale, quindi, viene visto come il problema fondamentale dello sviluppo economico nazionale, a cui tutto il Paese si deve sentire responsabilizzato per risolvere le gravi carenze economiche e sociali del Mezzogiorno, che non possono essere risolte con interventi settoriali, ma solamente in una visione generale, organica, nel contesto di un'armonica politica economica nazionale.

Negli anni decorsi vi è stato indubbiamente un impegno politico ed economico in favore del Mezzogiorno, ma esso non ha sortito gli effetti sperati, se è vero, come è vero, che, nonostante il cospicuo aumento del reddito globale del Mezzogiorno, il reddito *pro capite* dei meridionali è diminuito rispetto a quello degli abitanti delle regioni del Centro-Nord, provocando il grave fenomeno della crescente emigrazione delle popolazioni del Mezzogiorno, che ha acquistato forme sempre più preoccupanti. Il disegno di legge d'iniziativa governativa mira a risolvere in via definitiva il problema dello sviluppo delle regioni meridionali, affrontandolo in relazione alle realtà nuove emerse nella società: regioni, programmazione, occupazione.

La Giunta ritiene che l'aver previsto la continuazione di un intervento straordinario nella programmazione nazionale a favore delle regioni meridionali non contrasti con l'attribuzione della piena responsabilità alle Regioni stesse nelle materie di loro competenza costituzionale, in quanto tale sostegno deve essere concepito come qualcosa che si aggiunge per eliminare la situazione di ritardo economico e sociale esistente nelle regioni meridionali rispetto alle altre. Esso peraltro non può che essere programmato dal Governo centrale, per cui appare positiva l'unificazione nel CIPE di tutti i poteri di decisione in materia di programmazione, con la soppressione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno; l'organo preposto alla programmazione nazionale non poteva non assumersi anche la responsabilità del processo di industrializzazione del Mezzogiorno.

Il CIPE quindi fisserà tutte le direttive in materia di industrializzazione ed approverà i « progetti speciali » di intervento nel Mezzogiorno, che saranno proposti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con le Regioni interessate.

In caso di mancata intesa sarà lo stesso CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, ad adottare le relative deliberazioni.

Desta qualche perplessità la funzione di intermediazione che viene ad assumere la figura del Ministro per il Mezzogiorno, al quale peraltro il disegno di legge assegna anche il compito di dirigere e vigilare l'attività della « Cassa » e la competenza dei piani di attuazione del piano di rinascita della Sardegno e della legge per la Calabria nonchè la proposta di nomina del Consiglio di amministrazione della « Cassa » per il Mezzogiorno.

La Cassa realizzerà i « progetti speciali » di interventi organici approvati dal CIPE. Tali progetti riguardano opere e complessi di opere di carattere intersettoriale o di interesse interregionale ed hanno per oggetto, come precisa l'articolo 2 « la realizzazione di grandi infrastrutture generali o sociali, o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e in particolare la localizzazione delle attività industriali; il reperimento e la utilizzazione di risorse naturali; la realizzazione di complessi organici di infrastrutture e servizi di preminente interesse industriale, o relativi all'attrezzatura di aree metropolitane ».

La Cassa quindi assumerà la veste di una agenzia esecutiva operante in tutto il Mezzogiorno, assicurando un carattere unitario all'intervento pubblico, che non si spezzetterà in una molteplicità e frammentarietà di progetti ed interventi a livello regionale.

Essa peraltro opererà anche, a richiesta delle Regioni, nella progettazione e nella attuazione degli interventi nelle materie che per l'articolo 117 della Costituzione diventano competenze proprie delle Regioni e vengono sottratte all'organo di intervento straordinario. Quindi si può dire che la Cassa come agenzia esecutiva espleterà un'azione ordinaria al servizio delle Regioni e un'azione straordinaria per la realizzazione dei progetti speciali.

Per completare il quadro degli organi istituzionali preposti all'attuazione della politica per il Mezzogiorno, si dirà che le Regioni, secondo quanto prevede il disegno di legge, partecipano alla elaborazione dei progetti speciali perchè esprimono il loro parere al Ministro per il Mezzogiorno e, in caso di mancata intesa, partecipano all'approvazione dei relativi progetti da parte del CIPE attraverso la presenza dei Presidenti delle Regioni interessate ai predetti. A questo proposito si ritiene che potrebbe prevedersi una più larga partecipazione delle Regioni meridionali al momento decisionale dell'approvazione dei singoli progetti speciali attraverso un'integrazione del CIPE più precisata anche sotto l'aspetto giuridico ed istituzionale.

Il ruolo delle Regioni nella attuazione della nuova politica meridionalista dovrà essere quello che vede le Regioni non come oggetti passivi ma come soggetti attivi interessati allo sviluppo del Mezzogiorno nella sua unitarietà, e pertanto le Regioni devono partecipare in funzione decisionale alle deliberazioni dei progetti di intervento straordinario.

Passando ad esaminare le disposizioni che riguardano il sistema degli incentivi e più in generale il sistema della localizzazione delle iniziative industriali nel Mezzogiorno, si osserva che sono innanzitutto prorogate le norme relative alla riserva del 40 per cento degli investimenti delle amministrazioni dello Stato e quella del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche.

Poichè tali riserve in passato non sono state mai rispettate, appare positiva la previsione di un meccanismo di controllo attraverso l'indicazione nel rendiconto generale dello Stato delle somme stanziate dalle singole amministrazioni e di quelle spese, attraverso il visto da parte delle ragionerie centrali sui decreti riguardanti contratti di forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche.

È poi previsto l'aumento della quota dal 60 all'80 per cento dei nuovi investimenti da realizzare nel Mezzogiorno da parte delle aziende a partecipazione statale. Si ritiene però che la quota degli investimenti totali da destinare alle Regioni meridionali dovrebbe essere elevata dal 40 al 60 per cento.

Per gli incentivi, in favore delle nuove iniziative industriali, si osserva che il disegno di legge fa una distinzione a seconda che si tratti di iniziative di piccole dimensioni (tra i 100 e i 400 milioni di investimento), di medie dimensioni (tra i 400 milioni e i 9 miliardi di lire), e di grandi dimensioni (al di sopra dei 9 miliardi di lire) ed a seconda delle diverse zone del Mezzogiorno. Le piccole aziende, fra le quali sono favorite quelle che si localizzano nelle zone di particolare depressione, avranno la concessione dei benefici nella misura massima (50 per cento finanziamento agevolato; 30 per cento contributo). Le medie aziende avranno la concessione dei benefici in misura graduata in modo da favorire quelle con più alta occupazione di mano d'opera. Le grandi

imprese fruiranno di agevolazioni più limitate e decise di volta in volta dal CIPE entro il massimo del 50 per cento di finanziamento agevolato e del 12 per cento di contributo.

Appare giusta tale distinzione (salva la opportunità di elevare il limite massimo delle aziende di piccole dimensioni) perchè essa mira evidentemente a favorire gli insediamenti nelle zone di particolare depressione e ad eliminare o almeno ridurre il grave fenomeno dello squilibrio tra le diverse zone del Mezzogiorno.

Tra l'altro con tale distinzione si abbandona il principio della cosiddetta concentrazione industriale, che in passato non ha dato risultati positivi nel senso che non ha prodotto effetti diffusivi dello sviluppo economico, e si riafferma il criterio dello sviluppo equilibrato dell'intero territorio del Mezzogiorno.

Inoltre, collo stabilire che il CIPE nel determinare le direttive per la graduazione dei finanziamenti agevolati e dei contributi per le iniziative industriali di medie dimensioni dovrà tener conto del criterio fondamentale di agevolare al massimo le imprese ad alta intensità di occupazione, si accoglie la esigenza di porre freno al sempre crescente fenomeno dell'esodo dei lavoratori dalle zone meridionali, favorendo la maggiore diffusione delle iniziative con alta occupazione di mano d'opera.

Per completare il quadro delle misure incentivanti, occorre aggiungere che il disegno di legge molto opportunamente proroga la durata ed eleva l'ammontare della cosidetta fiscalizzazione degli oneri sociali, al fine di favorire le iniziative industriali ad alta intensità di lavoro.

È un sistema che ha dato buoni risultati; lo sgravio degli oneri sociali a favore delle aziende industriali ed artigiane del Mezzogiorno potrebbe però essere aumentato in misura superiore a quella prevista, in considerazione che la progressiva abolizione delle zone salariali ha ormai eguagliato il costo del lavoro nelle diverse parti del Paese. Inoltre, ad evitare complicate operazioni contabili all'interno delle aziende appare opportuno eliminare la distinzione tra personale assunto dopo il 1° gennaio 1971 e personale precedentemente a tale data, unificando nella misura massima del 30 per cento lo sgravio sia per le aziende esistenti sia per quelle di nuovo impianto.

Una misura innovativa di grande rilievo è quella della disincentivazione delle zone ad alta concentrazione industriale.

È una misura che tende a favorire ulteriormente la industrializzazione del Mezzogiorno ma nello stesso tempo, con lo scoraggiare la congestione industriale nelle zone più sviluppate del Paese, mira a riequilibrare l'intera economia nazionale e a stabilire uno sviluppo più organico del Nord. Con tali nuove disposizioni si sottopone alla preventiva autorizzazione del CIPE ogni insediamento di nuovi impianti industriali di notevole consistenza nelle zone ad alta concentrazione industriale, che saranno delimitate dal CIPE stesso sulla base di due criteri fondamentali: saldo immigratorio nel quinquennio 1965-69 superiore alla media dei territori del Centro Nord che non siano depressi o montani e rapporto tra l'occupazione extragricola e quella totale superiore del 5 per cento alla media dei territori del Centro-Nord parimenti diversi da quelli classificati depressi o montani.

Si stabilisce altresì che nei territori così definiti le imprese che realizzano nuovi impianti o ampliamenti di impianti esistenti con investimento superiore ai 400 milioni e che abbiano assunto personale per un numero superiore alle cento unità lavorative, devono corrispondere uno speciale contributo di lire 1 milione per ogni nuovo assunto oltre il predetto numero. Tale contributo viene devoluto alla Regione nel cui territorio si realizza l'impianto per essere destinato alla predisposizione delle necessarie opere infrastrutturali.

Si rileva che la misura che appare più idonea al fine indicato è certamente l'autorizzazione da parte del CIPE, ma che questa non dovrebbe essere limitata alle iniziative di una certa consistenza nelle zone ad alta concentrazione industriale, ma dovrebbe essere estesa a tutte le zone del Centro-Nord giacchè, se effettivamente si vuole favorire l'insediamento industriale nel Mezzogiorno,

soltanto una norma più estensiva scoraggerebbe gli insediamenti nelle zone limitrofe a quelle ad alta concentrazione industriale.

Peraltro nè il contributo speciale nè il limite molto basso di esso nè la prevista devoluzione alla Regione di insediamento appaiono come misure davvero disincentivanti.

Per quanto attiene all'ammontare dello stanziamento per il quinquennio 1971-75 esso è da considerarsi insufficiente. Difatti 4.200 miliardi previsti (lire 2.925 miliardi a cui si aggiungono gli ulteriori 1.200 miliardi in conto dell'assegnazione futura fino al 31 dicembre 1980), non sembrano sufficienti a determinare quello sviluppo economico che assicuri la creazione di un numero adeguato di nuovi posti di lavoro. Sulla base infatti di recenti autorevoli studi tale stanziamento potrebbe portare ad avviare nuovi investimenti industriali sull'ordine di 7.000 miliardi, con la creazione di circa 230.000 nuovi posti di lavoro tenuto conto della media del rapporto investimento-addetto tra 30 e 60 milioni.

Si calcola invece che è necessario realizzare nel Mezzogiorno nel periodo 1971-75 non meno di 400.000 posti di lavoro nel settore industriale per poter assorbire le unità lavorative che lasceranno il settore agricolo e almeno la metà dell'incremento naturale della forza di lavoro meridionale. E pertanto occorrerebbero investimenti industriali per almeno diecimila miliardi, destinati a settori in cui il fabbisogno medio di capitale sia dell'ordine di 25 milioni per addetto, per promuovere i quali appare necessario un proporzionale aumento dello stanziamento.

Sul disegno di legge n. 1482, d'iniziativa dei senatori Abenante, Chiaromonte ed altri, la Giunta per il Mezzogiorno osserva:

Esso contiene indubbiamente interessanti suggerimenti sull'ammodernamento degli organi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, ma, prevedendo l'immediato trasferimento dei poteri del centro alle Regioni e la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno, non tiene conto della realtà, data dal fatto incontestabile che non tutte le Regioni sono in condizioni di sostituirsi subito alla Cassa per l'assolvimento dei compiti di intervento.

Riversare quindi interamente ed esclusivamente sulle Regioni meridionali la responsabilità dello sviluppo economico sarebbe assai pericoloso. E d'altra parte distruggere subito le strutture tecniche già sperimentate della Cassa non sarebbe ragionevole.

Quanto alle altre proposte contenute nel detto disegno di legge, si osserva che la prevista Commissione rappresentativa dei Consigli regionali del Mezzogiorno appare come un organismo nel quale dovrebbero confluire i programmi di spesa sia delle amministrazioni statali sia di quelle regionali; la funzione di tale Commissione potrebbe porsi come antitetica sia a quella dell'organo centrale di programmazione (CIPE) sia a quella dei singoli Consigli regionali. L'istituzione di un nuovo Istituto (ISVEM) come strumento a disposizione di tutti i livelli di amministrazione per « condurre ricerche », « elaborare piani economici e di assetto territoriale », e « realizzare opere », verrebbe a sottrarre alle Regioni funzioni che in gran parte è bene invece che siano svolte direttamente se si vuole che le Regioni stesse progrediscano anche sul piano dell'attrezzatura delle istituzioni tecniche. Si osserva infine che nel citato disegno di legge non si fa cenno alcuno al principio della straordinarietà ed aggiuntività dell'intervento nel Mezzogiorno e al principio della disincentivazione come fattore di sviluppo del Mezzogiorno oltre che come fattore di decongestionamento e riequilibrio dello sviluppo economico di tutto il Paese.

Concludendo la Giunta consultiva per il Mezzogiorno a maggioranza esprime parere favorevole con le riserve esposte alla approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa n. 1525, mentre si dichiara contraria all'pprovazione del disegno di legge n. 1482.

BARDI, *estensore*

DISEGNI DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE n. 1525

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

(*Competenza del CIPE in materia di interventi straordinari nei territori meridionali. Soppressione del Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*)

In attuazione del programma economico nazionale, il CIPE approva i progetti speciali di interventi organici di cui al successivo articolo 2 da realizzare nei territori meridionali, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno d'intesa con le Regioni interessate. In caso di mancata intesa le relative deliberazioni sono adottate dal CIPE integrato dai Presidenti delle Giunte delle singole Regioni interessate.

Con la stessa procedura il CIPE approva le eventuali modificazioni ed aggiornamenti del piano straordinario per la rinascita della Sardegna e le direttive per l'attuazione dei provvedimenti straordinari per la Calabria.

Il CIPE provvede, altresì, alla definizione degli indirizzi generali per l'attuazione degli interventi previsti da leggi speciali riguar-

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

(*Competenza del CIPE in materia di interventi straordinari nei territori meridionali. Soppressione del Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*)

Lo sviluppo delle Regioni meridionali costituisce obiettivo fondamentale del programma economico nazionale.

Per Regioni meridionali si intendono i territori di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.

Soppresso.

Al fine di garantire la partecipazione delle regioni meridionali alla determinazione degli interventi previsti dalla presente legge è costituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, un Comitato composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni meridionali o da assessori incaricati, che formula proposte ed esprime pareri su tutte le questioni sottoposte al CIPE.

Sentito il Comitato di cui al comma precedente, il CIPE approva le eventuali modificazioni ed aggiornamenti del piano straordinario per la rinascita della Sardegna e le direttive per l'attuazione dei provvedimenti straordinari per la Calabria.

Soppresso.

(Segue: *Testo del Governo*)

danti singole regioni e determinati territori meridionali.

Il Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di cui all'articolo 5 del testo unico 30 giugno 1967, numero 1523, è soppresso e le sue attribuzioni sono trasferite al CIPE.

I poteri di direttiva e di vigilanza nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno e degli Enti ad essa collegati, sono esercitati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno alle cui dipendenze resta la Segreteria di cui all'articolo 7 del citato testo unico.

Il Ministro approva altresì i programmi di attuazione del Piano di rinascita della Sardegna e della legge speciale per la Calabria.

Il Ministro comunica periodicamente al CIPE lo stato di attuazione dei programmi di cui ai precedenti comma.

In sostituzione dei piani pluriennali di coordinamento previsti dall'articolo 2 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, il CIPE emana direttive per gli interventi già oggetto dei menzionati piani pluriennali di coordinamento la cui realizzazione resta disciplinata dalle norme del citato testo unico in quanto non in contrasto con le norme della presente legge.

Art. 2.

(*Progetti speciali di interventi organici*)

I progetti speciali di interventi organici nelle Regioni meridionali sono di carattere intersettoriale o di interesse interregionale ed hanno per oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali o sociali, o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e in particolare la localizzazione del-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Identico.

Le attribuzioni del soppresso Comitato nonchè quelle del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, relative a leggi speciali riguardanti singole Regioni e specifici territori, sono trasferite alle rispettive Regioni.

Identico.

Soppresso.

Il Ministro comunica periodicamente al CIPE lo stato di attuazione dei programmi di cui alla presente legge.

I piani pluriennali di coordinamento previsti dall'articolo 2 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, sono soppressi. Il CIPE emana direttive per gli interventi già oggetto dei menzionati piani pluriennali di coordinamento la cui realizzazione resta disciplinata dalle norme del citato testo unico in quanto non in contrasto con le norme della presente legge.

Art. 2.

(*Progetti speciali di interventi organici*)

I progetti speciali di interventi organici nelle regioni meridionali sono di carattere intersettoriale o di natura interregionale ed hanno per oggetto la realizzazione di grandi infrastrutture generali o volte a facilitare lo sviluppo delle attività produttive e, in particolare, la localizzazione di quelle in-

(Segue: *Testo del Governo*)

le attività industriali; il reperimento e la utilizzazione di risorse naturali; la realizzazione di complessi organici di infrastrutture e servizi di preminente interesse industriale, o relativi all'attrezzatura di aree metropolitane.

I progetti speciali debbono osservare le destinazioni d'uso del territorio stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica.

Art. 3.

(*Attribuzioni alle Regioni di compiti di intervento straordinario*)

Gli interventi straordinari già affidati alla Cassa per il Mezzogiorno a norma del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, relativi alle materie di competenza regionale di cui al-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

dustriali; l'utilizzazione e la salvaguardia di risorse naturali; l'attuazione di complessi organici di opere e servizi relativi all'attrezzatura di aree metropolitane o di nuove zone di sviluppo; la realizzazione di iniziative organiche per lo sviluppo di attività economiche in specifici territori o in settori produttivi.

I progetti speciali debbono osservare le destinazioni del territorio stabilite dai piani urbanistici e, in mancanza, dalle direttive dei piani regionali di sviluppo.

Art. 3.

(*Procedure per i progetti speciali - Esecuzione*)

In attuazione del programma economico nazionale il CIPE approva con sua deliberazione i progetti speciali di cui al precedente articolo 2, proposti dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o dalle Regioni, sentito il Comitato di cui al terzo comma del precedente articolo 1, dopo la necessaria istruttoria. All'istruttoria dei progetti speciali provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, su sua iniziativa o su richiesta delle Regioni interessate.

All'attuazione delle deliberazioni del CIPE di cui al comma precedente provvede il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che indica gli obiettivi, le modalità e i tempi di esecuzione nonchè i mezzi finanziari per la realizzazione degli interventi.

L'esecuzione dei progetti speciali è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno e agli enti ad essa collegati.

Art. 4.

(*Attribuzioni alle Regioni di compiti di intervento straordinario*)

Gli interventi straordinari già affidati alla Cassa per il Mezzogiorno a norma del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, relativi alle materie di competenza regionale di cui al-

(Segue: *Testo del Governo*)

l'articolo 117 della Costituzione, sono realizzati dalle Regioni a decorrere dalla entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti, emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281. Nell'attuazione dei predetti interventi le Regioni si attengono alle norme della presente legge nonchè agli indirizzi del programma economico nazionale e dei piani regionali.

Analogamente si provvede per le Regioni della Sicilia e della Sardegna, per le materie di rispettiva competenza ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione con decreti di trasferimento emanati sulla base degli stessi criteri fissati dalla citata legge n. 281.

Con i predetti decreti saranno trasferite alle Regioni le attribuzioni di competenza del Comitato dei ministri e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, relative ai Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, ivi comprese quelle attinenti i piani regolatori delle aree e dei nuclei.

Al finanziamento degli interventi di cui al primo comma nelle Regioni a statuto ordinario e nelle Regioni della Sicilia e della Sardegna, si provvede con il Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281. A tal fine è riservata alle Regioni i cui territori sono compresi in tutto o in parte tra quelli indicati dall'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, una quota non inferiore al 50 per cento dell'ammontare complessivo delle disponibilità del predetto Fondo.

Art. 4.

(*Attività della « Cassa » a servizio delle Regioni*)

La Cassa per il Mezzogiorno, a richiesta delle Regioni, provvede alla progettazione ed attuazione degli interventi di cui all'arti-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

l'articolo 117 della Costituzione, sono realizzati dalle Regioni a decorrere dall'entrata in vigore dei decreti di trasferimento delle funzioni corrispondenti, emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, numero 281. Nell'attuazione dei predetti interventi le Regioni si attengono alle norme della presente legge, agli indirizzi del programma economico nazionale e dei piani regionali, nonchè alle direttive del CIPE.

Per le Regioni della Sicilia e della Sardegna, per le materie di rispettiva competenza, si provvede, ove occorra, secondo le vigenti disposizioni di legge.

Con i predetti decreti saranno trasferite alle Regioni le attribuzioni di competenza del Comitato dei ministri e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e del Ministro per i lavori pubblici, relative ai Consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale, ivi comprese quelle attinenti i piani regolatori delle aree e dei nuclei.

Al finanziamento degli interventi di cui al primo comma si provvede con il Fondo per il finanziamento di programmi regionali di sviluppo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nonchè con un apposito stanziamento a carico dell'articolo 15 della presente legge.

Per le finalità indicate nel precedente comma è riservata alle Regioni i cui territori sono compresi in tutto o in parte tra quelli indicati dall'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, una quota non inferiore al 60 per cento dell'ammontare complessivo delle disponibilità del predetto Fondo.

Art. 5.

(*Attività della « Cassa » a servizio delle Regioni*)

Fino al 31 dicembre 1973, la Cassa per il Mezzogiorno, a richiesta delle Regioni, provvede alla progettazione ed attuazione degli

(Segue: *Testo del Governo*)

colo 3 della presente legge, nonchè di altre opere di competenza regionale, nell'ambito dei fondi messi a disposizione dalle amministrazioni regionali interessate.

Per l'esecuzione di interventi che comportino una spesa superiore a 1 miliardo di lire, e in ogni caso quando si tratti di interventi che interessano il territorio di più Regioni, la Cassa per il Mezzogiorno deve essere preventivamente autorizzata dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Art. 5.

(*Attuazione dei progetti speciali*)

L'attuazione dei progetti speciali di cui al precedente articolo 2 è affidata alla Cassa per il Mezzogiorno e agli Enti ad essa collegati.

Il Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, di cui all'articolo 10 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è composto da un Presidente e da sei membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il Consiglio dei ministri.

Art. 6.

(*Riserva di investimenti pubblici e riserva del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche*)

La riserva della quota non inferiore al 40 per cento della somma stanziata per le spese di investimento delle amministrazioni dello

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

interventi di cui all'articolo 4 della presente legge, nonchè di altre opere di competenza regionale, nell'ambito dei fondi messi a disposizione dalle amministrazioni regionali interessate.

Per l'esecuzione di interventi che comportino una spesa superiore a 4 miliardi di lire, e in ogni caso quando si tratti di interventi che interessano il territorio di più Regioni, la Cassa per il Mezzogiorno deve essere preventivamente autorizzata dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Anche dopo la scadenza del termine indicato nel primo comma del presente articolo, la Cassa per il Mezzogiorno e gli Enti ad essa collegati possono assistere le Regioni, su loro richiesta, nella progettazione degli interventi di cui all'articolo 4 della presente legge.

Art. 6.

(*Attuazione dei progetti speciali*)

Soppresso.

Il Consiglio di amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno, di cui all'articolo 10 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è composto da un Presidente e da dieci membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il Consiglio dei ministri.

Art. 7.

(*Riserva di investimenti pubblici e riserva del 30 per cento delle forniture e lavorazioni delle amministrazioni pubbliche*)

La riserva della quota non inferiore al 40 per cento della somma stanziata per le spese di investimento delle amministrazioni dello

(Segue: *Testo del Governo*)

Stato, di cui all'articolo 43 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, è prorogata al 31 dicembre 1975.

Al rendiconto generale dello Stato è allegato un quadro riepilogativo contenente la indicazione delle somme stanziate e di quelle effettivamente spese per gli interventi nei menzionati territori.

Nel medesimo periodo di tempo di cui al primo comma del presente articolo, la percentuale di investimento effettuata dagli enti e aziende a partecipazione statale indicata al secondo comma dell'articolo 43 del citato testo unico è elevata per i nuovi impianti dal 60 all'80 per cento, ferma restando la percentuale del 40 per cento degli investimenti totali.

Al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo della riserva di cui all'articolo 80 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, i decreti di approvazione dei contratti stipulati dalle amministrazioni dello Stato, debbono con-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Stato, di cui all'articolo 43 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, è prorogata al 31 dicembre 1980.

Gli stati di previsione della spesa contengono per ciascuno dei capitoli o raggruppamento dei capitoli di spesa di investimento l'indicazione delle somme destinate agli interventi nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico predetto.

Le somme di cui al comma precedente, eventualmente non impegnate a chiusura dell'esercizio, sono devolute al finanziamento degli interventi di cui all'articolo 2 della presente legge.

Identico.

Sino al 31 dicembre 1980, la percentuale degli investimenti annualmente effettuati dagli enti di gestione e dalle aziende a partecipazione statale, indicata al secondo comma dell'articolo 43 del citato testo unico, è elevata per i nuovi impianti dal 60 per cento all'80 per cento. Gli investimenti degli enti e aziende predetti nei territori agevolati dovranno comunque rappresentare una quota non inferiore al 60 per cento degli investimenti totali da essi a qualsiasi fine e titolo effettuati.

Gli enti di gestione delle imprese a partecipazione statale hanno l'obbligo di presentare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, programmi quinquennali di investimento nelle regioni meridionali in cui vengano indicati il numero dei nuovi posti di lavoro, le ubicazioni per Regione, l'importo degli investimenti.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

tenere le indicazioni relative alla quota riservata ai sensi del secondo e terzo comma del citato articolo 80. In mancanza, i decreti in questione non possono essere ammessi al visto da parte delle competenti Ragionerie centrali delle amministrazioni anzidette.

Art. 7.

(*Direttive del CIPE in materia di industrializzazione*)

Il CIPE determina:

i criteri per la indicazione delle zone di particolare depressione nelle quali sono concedibili i finanziamenti agevolati e i con-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Ferme restando le disposizioni di cui al quarto e quinto comma dell'articolo 80 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per gli Enti pubblici e per le aziende obbligati alla riserva, il controllo del rispetto della riserva stessa è demandato all'organo vigilante e al collegio dei revisori.

Le disponibilità conferite all'Istituto mobiliare italiano (IMI) ai sensi degli articoli 1 e 8 della legge 22 marzo 1971, n. 184, nonchè le disponibilità che riaffluiscono al predetto Istituto in conseguenza della restituzione dei capitali mutuati ai sensi della legge 18 dicembre 1961, n. 1470, e successive modificazioni, sono riservate, in ragione del 40 per cento del loro importo complessivo, ad interventi a favore di aziende operanti nelle regioni meridionali.

Gli interventi di competenza della società finanziaria di cui all'articolo 5 della legge 22 marzo 1971, n. 184, sono riservati, in ragione del 40 per cento delle disponibilità complessive della società stessa, a favore di aziende aventi sede e operanti nelle regioni meridionali.

Sono ugualmente riservati alle predette regioni, in ragione del 40 per cento delle disponibilità complessive, gli interventi dell'IMI a valere sul fondo speciale per la ricerca applicata di cui all'articolo 4 della legge 25 ottobre 1968, n. 1089.

Art. 8.

(*Direttive del CIPE in materia di industrializzazione*)

Il CIPE, su proposta del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, determina, sulla base dell'indicazione dei settori da considerarsi prioritari per l'espan-

(Segue: *Testo del Governo*)

tributi alle iniziative industriali di cui al successivo articolo 8, terzo comma:

le direttive per la graduazione dei finanziamenti agevolati e dei contributi per le iniziative industriali di cui all'articolo 8, comma quarto;

l'ammontare del finanziamento agevolato e del contributo per le iniziative industriali di cui all'articolo 8, comma sesto;

le direttive per la realizzazione delle infrastrutture specifiche connesse alle iniziative industriali oggetto delle agevolazioni;

le direttive per gli interventi degli enti collegati alla Cassa per il Mezzogiorno per l'assistenza tecnica, la formazione dei quadri e per l'eventuale partecipazione al capitale di rischio.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

sione dell'apparato industriale nazionale e per la maggiore occupazione della manodopera:

le direttive generali di politica industriale per intensificare lo sviluppo del Mezzogiorno, nonchè specifici piani promozionali di settore;

i settori produttivi nei quali sono concedibili per impianti industriali e per quelli di distribuzione commerciale le agevolazoni di cui al successivo articolo 10.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno propone al CIPE:

le linee direttrici prioritarie per conseguire la massima penetrazione del processo di industrializzazione nei territori esterni alle zone di concentrazione;

le direttive per garantire la localizzazione di impianti industriali nelle zone caratterizzate da gravi fenomeni di spopolamento, al fine di creare condizioni di equilibrio demografico e produttivo;

le direttive per l'attrezzatura del territorio ai fini dello sviluppo industriale e quelle per la realizzazione delle infrastrutture specifiche connesse alle iniziative industriali di cui al comma precedente e a quelle oggetto delle agevolazioni nel quadro della contrattazione programmata;

le direttive per l'Istituto di assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (IASM) in ordine alla attività di promozione degli investimenti e di assistenza tecnica alle imprese, alle regioni e alle amministrazioni locali e per il Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno (FORMEZ) in ordine all'attività di aggiornamento e di perfezionamento dei quadri direttivi, tecnici, imprenditoriali e culturali e di formazione culturale, al fine di sviluppare i servizi da prestare specie per le iniziative di piccole e medie dimensioni;

le direttive per la graduazione dei finanziamenti agevolati e dei contributi per le iniziative industriali di cui all'articolo 10.

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 8.

(*Agevolazioni a favore delle iniziative industriali*)

Per la costruzione, il rinnovo, la conversione e l'ampliamento di impianti industriali nei territori meridionali, il finanziamento a tasso agevolato di cui all'articolo 101 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, può essere concesso nella misura massima del 50 per cento dell'investimento globale, comprendente gli impianti fissi e le scorte.

Per le medesime iniziative il contributo di cui all'articolo 102 del citato testo unico è determinato nella misura massima del 30 per cento degli investimenti fissi, comprendenti le opere murarie, gli allacciamenti, i macchinari e le attrezzature.

Per le iniziative industriali di piccole dimensioni, con investimenti fissi compresi tra i 100 e i 400 milioni di lire, le agevolazioni di cui ai comma precedenti sono concesse nella misura massima se tali iniziative si localizzano nelle zone di particolare depressione. Nel caso di localizzazione in altre zone, il contributo è concesso nella misura del 20 per cento.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 9.

(*Costituzione di una società finanziaria per il Mezzogiorno*)

Su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il CIPE può autorizzare la costituzione, anche con l'utilizzazione delle strutture e delle disponibilità patrimoniali delle esistenti società finanziarie pubbliche operanti nel o per il Mezzogiorno, di una Finanziaria meridionale, avente un capitale di almeno 200 miliardi di lire per la partecipazione al capitale di rischio delle imprese, anche ai fini della loro ristrutturazione, e per la realizzazione di iniziative volte al sostegno diretto o indiretto delle imprese, specie piccole e medie.

Art. 10.

(*Agevolazioni a favore delle iniziative industriali*)

Ai fini della presente legge, si intendono imprese industriali di piccola dimensione quelle che realizzino investimenti fissi o raggiungano immobilizzi compresi tra 100 milioni e 2 miliardi di lire.

Per la costruzione, il rinnovo, la conversione, la trasformazione, la riattivazione e l'ampliamento di impianti industriali di imprese di piccole dimensioni:

a) il contributo di cui all'articolo 102 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è concesso nella misura del 35 per cento degli investimenti fissi comprendenti le opere murarie, gli allacciamenti, i macchinari e le attrezzature;

b) il finanziamento a tasso agevolato, di cui all'articolo 101 del citato testo unico, è concesso nella misura del 35 per cento dell'investimento globale comprendente gli impianti fissi, le scorte di materie prime, di semilavorati e prodotti finiti.

(Segue: *Testo del Governo*)

Per le iniziative industriali con investimenti fissi fra i 400 milioni e i 9 miliardi di lire, la graduazione dei finanziamenti agevolati e dei contributi viene effettuata, in conformità degli indirizzi del programma economico nazionale, con decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con i Ministri del bilancio e della programmazione economica, del tesoro, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del lavoro e della previdenza sociale, secondo direttive emanate dal CIPE sulla base del criterio fondamentale di agevolare al massimo le imprese ad alta intensità di occupazione. A tal fine il CIPE provvederà:

a) a determinare i rapporti tra capitale investito e addetti nei vari settori in modo che il parametro occupazione incida normalmente in misura non inferiore al 50 per cento dell'ammontare delle agevolazioni;

b) a indicare le direttrici territoriali prioritarie ai fini della massima diffusione e qualificazione dello sviluppo economico e sociale.

A parziale modifica dell'articolo 103 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, l'ammissibilità alle agevolazioni di cui al terzo e al quarto comma del presente articolo, è subordinata al preventivo accertamento della conformità dei singoli progetti ai criteri fissati dal CIPE ai sensi del precedente articolo 7.

Per le iniziative industriali con investimenti fissi superiori ai 9 miliardi di lire, la misura massima del finanziamento e del contributo è fissata, rispettivamente, nel 50 per cento e nel 12 per cento. Tali agevolazioni sono concesse nella misura e con le modalità che, di volta in volta, fisserà il CIPE su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Alle imprese di piccole dimensioni che si localizzino nelle zone caratterizzate da gravi fenomeni di spopolamento, il contributo di cui alla lettera *a*) del secondo comma del presente articolo è elevato al 45 per cento.

Per le imprese industriali che realizzino investimenti fissi o abbiano o raggiungano immobilizzi compresi tra 2 e 9 miliardi di lire, il contributo di cui all'articolo 102 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è determinato nella misura massima del 20 per cento degli investimenti fissi; il finanziamento a tasso agevolato, di cui all'articolo 101 del citato testo unico può essere concesso nella misura massima del 50 cento dell'investimento globale comprendente gli impianti fissi, le scorte di materie prime, di semilavorati e prodotti finiti.

La graduazione dei finanziamenti agevolati e dei contributi di cui al comma precedente viene effettuata, in conformità degli indirizzi del programma economico nazionale, con provvedimento del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, secondo le direttive emanate dal CIPE ai sensi dell'articolo 8 della presente legge.

A parziale modifica dell'articolo 103 del citato testo unico, l'ammissibilità alle agevolazioni di cui ai precedenti commi secondo, terzo e quarto è subordinata al preventivo accertamento della conformità dei singoli progetti ai criteri fissati dal CIPE ai sensi del precedente articolo 8.

Per le iniziative industriali che realizzino investimenti fissi o abbiano o raggiungano immobilizzi superiori a 9 miliardi di lire il CIPE, sulla base dei piani promozionali di settore e delle direttive generali di cui al precente articolo 8, determina, nel quadro della contrattazione programmata, la misura del contributo concedibile entro il limite massimo del 12 per cento degli investimenti fissi, nonchè l'ammontare del finanziamento agevolato entro il limite massimo del 50 per cento dell'investimento globale comprenden-

(Segue: *Testo del Governo*)

Per la parte di spesa relativa ai macchinari e alle attrezzature costruite da industrie ubicate nel Mezzogiorno, la misura massima del 30 per cento, fissata per il contributo dal secondo comma del presente articolo è elevabile fino al 40 per cento e le aliquote inferiori, applicate ai sensi di tale comma e dei successivi, possono essere elevate in misura proporzionale.

Il tasso annuo di interesse, comprensivo di ogni onere accessorio e spesa, viene fissato con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con i Ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, del bilancio e della programmazione economica e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, in misura tale che il tasso di interesse praticato alle piccole e medie industrie sia inferiore di almeno un terzo del tasso di interesse praticato alle grandi industrie.

La durata massima dei finanziamenti agevolati è fissata in quindici anni per le nuove iniziative e in dieci anni per gli ampliamenti, rinnovi e conversioni di impianti preesistenti.

Con delibera del CIPE potrà essere sospesa la concessione di agevolazioni a settori ritenuti saturi.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

te gli investimenti fissi e le scorte di materie prime e di semilavorati.

All'attuazione delle deliberazioni del CIPE provvede il Ministro per gli interventi straordiari nel Mezzogiorno, determinando i tempi e le modalità di attuazione delle infrastrutture necessarie agli insediamenti con l'indicazione dei fondi all'uopo destinati.

La Cassa per il Mezzogiorno provvede alla realizzazione delle opere entro i termini e con le modalità della predetta determinazione, in attuazione dell'articolo 134 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.

Per la parte di spesa relativa al macchinario ed alle attrezzature costruite da industrie ubicate nel Mezzogiorno, nonchè per le spese relative ad attrezzature ed impianti per eliminare l'inquinamento, la misura del contributo in conto capitale a tutte le iniziative industriali è elevata di dieci punti percentuali.

La misura massima per il finanziamento delle scorte è rapportata per tutte le iniziative industriali al 40 per cento dell'investimento fisso.

Il tasso annuo di interesse, comprensivo di ogni onere accessorio e spese sui finanziamenti agevolati, è fissato con decreto del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale del credito e del risparmio, in misura tale che il tasso di interesse praticato alle industrie di cui al primo comma del presente articolo sia inferiore di un terzo a quello praticato alle altre industrie.

La durata massima dei finanziamenti agevolati è fissata in quindici anni per le nuove iniziative ed in dieci anni per l'ampliamento, il rinnovo, la trasformazione, la riattivazione e la conversione di impianti preesistenti.

(Segue: *Testo del Governo*)

Le agevolazioni di cui ai comma precedenti si applicano alle iniziative industriali le cui domande di parere di conformità pervengano al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno a decorrere dal 1° febbraio 1971.

Per le iniziative la cui domanda sia stata presentata prima di tale data, si applicano le agevolazioni vigenti al 31 dicembre 1970.

Restano ferme le norme di cui agli articoli 101 e 102 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, riguardanti la Cassa per il Mezzogiorno.

L'erogazione del contributo può essere effettuata anche in via parziale, sulla base di stati di avanzamento dei lavori, in relazione alle categorie o lotti di opere.

L'onere relativo alla concessione dei finanziamenti a tasso agevolato di cui al primo comma e dei contributi di cui al secondo comma del presente articolo, è imputato, per il quinquennio 1971-1975 sulla dotazione complessiva autorizzata dal successivo articolo 12 in favore della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio anzidetto;

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Le agevolazioni di cui al quarto comma del presente articolo si applicano alle iniziative industriali le cui domande di parere e di conformità pervengano al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Restano ferme le norme di cui agli articoli 101 e 102 del citato testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per quanto concerne i compiti della Cassa per il Mezzogiorno.

Il contributo di cui all'articolo 102 del citato testo unico viene erogato sulla base di stati di avanzamento dei lavori, in relazione alle categorie o lotti di opere e il saldo deve essere liquidato all'impresa entro tre mesi dalla presentazione della documentazione relativa all'ultimazione dei lavori.

Alle imprese di piccole e medie dimensioni sono riservati con priorità i servizi di assistenza tecnica in materia di gestione e di commercializzazione dei prodotti prestati dall'Istituto Assistenza e Sviluppo del Mezzogiorno (IASM) e di perfezionamento ed aggiornamento dei dirigenti aziendali, prestati dal Centro Formazione e Studi Mezzogiorno (FORMEZ).

I finanziamenti a tasso agevolato ed i contributi di cui al presente articolo possono essere estesi alle iniziative, ivi comprese quelle nel settore dell'informatica, attuate totalmente o parzialmente con il sistema della locazione finanziaria.

Alle iniziative a carattere industriale con investimenti fissi inferiori a 100 milioni di lire, ivi comprese quelle promosse dalle imprese artigiane di cui alla legge 25 luglio 1956, n. 860, sono estese le agevolazioni previste per le imprese industriali di piccole dimensioni di cui al presente articolo.

L'onere relativo alla concessione dei finanziamenti a tasso agevolato e dei contributi di cui ai precedenti commi, è imputato, per il quinquennio 1971-1975, sulla dotazione complessiva autorizzata dal successivo articolo 15 in favore della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio anzidetto; per il periodo successivo il fabbisogno complessi-

(Segue: *Testo del Governo*)

per il periodo successivo il fabbisogno complessivo di lire 2.800 miliardi sarà iscritto nel bilancio dello Stato in ragione di lire 280 miliardi all'anno fino al 1985.

Art. 9.

(*Proroga e aumento dello sgravio degli oneri sociali*)

A decorrere dal primo del mese successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, l'ulteriore sgravio contributivo di cui al quarto comma dell'articolo 18 del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089, è elevato, per il personale assunto dal 1° gennaio 1971, dal 10 al 15 per cento; conseguentemente lo sgravio contributivo complessivo in favore delle aziende industriali e artigiane per il personale anzidetto, risulta pari al 25 per cento.

In relazione al disposto del comma precedente l'apporto dello Stato in favore dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, gestita dall'INPS, di cui all'articolo 19 del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089, è elevato negli anni 1971 e 1972 rispettivamente di lire 3 miliardi e di lire 18 miliardi.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

vo di lire 2.800 miliardi sarà iscritto nel bilancio dello Stato in ragione di lire 280 miliardi all'anno fino al 1985.

Art. 11.

(*Contributo per la costruzione di impianti di dissalamento delle acque di mare*)

Il contributo in conto capitale, previsto dall'articolo 1 del decreto ministeriale 23 marzo 1968 per la costruzione di impianti di dissalamento delle acque di mare, è elevato al 50 per cento delle spese ammissibili, ove si tratti di impianti per la produzione di acqua potabile occorrente al fabbisogno delle isole minori.

Agli esercenti nelle isole minori attività di produzione e di distribuzione di energia elettrica, che provvederanno alla costruzione e all'esercizio degli impianti di cui al precedente comma, non è applicabile il limite previsto dall'articolo 4, n. 8) della legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

Art. 12.

(*Proroga e aumento dello sgravio degli oneri sociali*)

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

All'onere di lire 3 miliardi per l'anno finanziario 1971 si provvede con corrispondente riduzione del fondo di cui al capitolo 5381 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

Lo sgravio contributivo previsto dall'articolo 18 del decreto-legge 30 agosto 1968, numero 918, convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089, con le modificazioni di cui al primo comma del presente articolo, a favore delle aziende industriali ed artigiane ubicate nei territori meridionali, è prorogato, con le procedure e modalità di cui allo stesso articolo, fino al periodo di paga in corso al 31 dicembre 1980.

Con successivo provvedimento legislativo sarà determinato l'importo delle somme che, a carico del bilancio dello Stato, dovranno essere versate in favore dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, gestita dall'INPS, a partire dal 1973.

Art. 10.

(*Misure per evitare la congestione industriale*)

Il CIPE entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge provvede a delimitare, nell'ambito dei territori diversi da quelli indicati dall'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, e sulla base dei criteri di cui all'ultimo comma del presente articolo, zone omogenee di elevata concentrazione industriale, nelle quali i nuovi impianti industriali di rilevanti dimensioni debbono essere oggetto di apposita autorizzazione da parte del CIPE medesimo.

A decorrere dalla data della delimitazione delle predette zone, le imprese che realizzino in tali zone nuovi impianti industriali o ampliamenti di impianti esistenti, con investimento superiore ai 400 milioni e che abbiano assunto cento unità lavorative dopo l'entrata in vigore della presente legge, sono tenute alla corresponsione di uno speciale

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 13.

(*Autorizzazione ai nuovi impianti*)

Per assicurare un armonico sviluppo delle attività economiche nel territorio nazionale, tutte le iniziative produttive, nuove o di ampliamento, nell'industria o nei servizi, comportanti investimenti di importo superiore a 5 miliardi di lire o da realizzarsi da imprese aventi immobilizzi superiori a 5 miliardi di lire, o da società aventi un capitale sociale superiore a 5 miliardi di lire, o da società ad esse finanziariamente collegate, sono condizionate a preventiva autorizzazione del CIPE.

Tale autorizzazione è vincolante nei confronti di tutte le Amministrazioni dello Stato, anche decentrate, degli enti pubblici, delle Regioni, delle province, dei comuni e degli enti locali minori.

I trasgressori delle norme di cui al primo comma del presente articolo sono puniti

(Segue: *Testo del Governo*)

contributo pari a lire 1 milione per ogni nuovo addetto assunto oltre il menzionato numero di cento unità.

Il gettito del contributo di cui al precedente comma è devoluto alla Regione nel cui territorio è localizzata l'iniziativa cui il contributo si riferisce, per essere destinato alla esecuzione di infrastrutture sociali. Le imprese sono tenute a presentare preventiva denuncia delle nuove iniziative, degli ampliamenti e delle assunzioni oltre il limite di cento unità, ai competenti Ispettorati del lavoro. I trasgressori dell'obbligo della denuncia sono puniti con la multa pari al decuplo dell'importo del contributo dovuto. Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge le norme per l'attuazione delle disposizioni del presente comma.

La delimitazione delle zone indicate ai precedenti comma viene effettuata dal CIPE tenendo conto dei seguenti criteri:

a) saldo immigratorio del quinquennio 1965-1969 superiore alla media dei territori del Centro-Nord diversi da quelli indicati dagli articoli 1 e 9 della legge 22 luglio 1966, n. 614;

b) rapporto tra l'occupazione extra agricola e quella totale, superiore del 5 per cento alla media dei territori del Centro-Nord diversi da quelli indicati dagli articoli 1 e 9 della legge 22 luglio 1966, n. 614.

Art. 11.

(*Norme transitorie e finali*)

La Cassa per il Mezzogiorno è autorizzata a proseguire gli interventi nelle materie che saranno trasferite alle Regioni, ai sensi del precedente articolo 3, fino all'entrata in vigore dei corrispondenti decreti di trasferimento.

Agli interventi di cui al comma precedente la Cassa provvede con un apposito e distinto stanziamento, le cui disponibilità residue, alla data del trasferimento delle funzioni alle Regioni, saranno destinate al Fondo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

con una multa pari al 25 per cento dell'investimento realizzato senza autorizzazione.

Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le norme per assicurare l'attuazione delle disposizioni del presente articolo, per il coordinamento con le procedure della contrattazione programmata e con le disposizioni normative relative ad altre autorizzazioni e concessioni previste per lo svolgimento di attività produttive e per gli aumenti di capitale e l'emissione di obbligazioni.

Art. 14.

(*Norme transitorie e finali*)

La Cassa per il Mezzogiorno è autorizzata a proseguire gli interventi nelle materie che saranno trasferite alle Regioni, ai sensi del primo comma del precedente articolo 4.

Agli interventi di cui al comma precedente la Cassa provvede con un apposito e distinto stanziamento, le cui disponibilità residue, alla data del trasferimento delle funzioni alle Regioni, saranno destinate al Fondo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio

(Segue: *Testo del Governo*)

1970, n. 281, per essere utilizzate ai sensi del precedente articolo 3.

Il Governo della Repubblica, sentita una Commissione parlamentare composta di 10 senatori e di 10 deputati in rappresentanza proporzionale dei vari gruppi parlamentari, è autorizzato a procedere, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, all'aggiornamento del testo unico delle leggi sulla disciplina degli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, numero 1523, apportando le modifiche necessarie per il coordinamento delle norme vigenti e per la loro armonizzazione con le disposizioni in materia di ordinamento regionale, programmazione e urbanistica.

Art. 12.

(*Finanziamento degli interventi*)

Ai sensi dell'articolo 16, primo comma, del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per l'attuazione degli interventi di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, per il quinquennio 1971-1975, è autorizzato a favore della Cassa medesima l'ulteriore apporto di lire 2.925 miliardi al netto, per il periodo stesso, delle quote di cui all'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 8 aprile 1969, numero 160, comprensivo della quota destinata alle spese necessarie per la predisposizione e l'aggiornamento dei progetti speciali di cui all'articolo 2 della presente legge e per lo svolgimento delle altre attività connesse con la programmazione e l'attuazione degli interventi. Tale quota di spese è determinata ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge 8 aprile 1969, n. 160.

Detta somma sarà iscritta nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 262 miliardi nell'anno finanziario 1971, di lire 417 miliardi nell'anno finanziario 1972, di lire 576 miliardi nell'anno finanziario 1973, di lire 770 miliardi nell'anno finanziario 1974 e di lire 900 miliardi nell'anno finanziario 1975.

Con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, in ciascuno degli anni finanzia-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

1970, n. 281, per essere utilizzate ai sensi del precedente articolo 4.

Identico.

Art. 15.

(*Finanziamento degli interventi*)

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

ri dal 1972 al 1975, sarà stabilita la quota parte degli stanziamenti di cui al precedente comma che sarà coperta con operazioni di ricorso al mercato finanziario, che il Ministero del tesoro è autorizzato ad effettuare alle condizioni e modalità che saranno, con la stessa legge, di volta in volta stabilite.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, per l'anno finanziario 1971 si provvede mediante riduzione per un corrispondente importo del fondo di cui al capitolo 5381 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La Cassa per il Mezzogiorno è autorizzata ad assumere impegni nel periodo 1971-1975, in eccedenza alla dotazione di cui al precedente primo comma, fino alla concorrenza dell'importo di lire 1.200 miliardi, in conto dell'assegnazione che sarà autorizzata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, per assicurare lo svolgimento dell'attività della Cassa fino al 31 dicembre 1980. Ai predetti impegni si farà fronte mediante iscrizione nello stato di previsione del Ministero del tesoro dello stanziamento di lire 400 miliardi nell'anno finanziario 1976, di lire 350 miliardi nell'anno finanziario 1977, di lire 250 miliardi nell'anno finanziario 1978, di lire 150 miliardi nell'anno finanziario 1979 e di lire 50 miliardi nell'anno finanziario 1980.

Le quote di assegnazione a favore della Cassa per il Mezzogiorno di cui all'articolo 2 della legge 8 aprile 1969, n. 160, non iscritte nel bilancio dello Stato per gli anni 1967, 1970 e 1971, ammontanti complessivamente a lire 485 miliardi, saranno stanziate nello stato di previsione del Ministero del tesoro in ragione di lire 55 miliardi nell'anno finanziario 1972, di lire 100 miliardi nell'anno finanziario 1973 e lire 165 miliardi in ciascuno degli anni finanziari 1974 e 1975.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

DISEGNO DI LEGGE n. 1482

D'INIZIATIVA DEI SENATORI ABENANTE ED ALTRI

TITOLO I

PROGRAMMAZIONE NEL MEZZOGIORNO

Art. 1.

(*Norme per il Mezzogiorno nel programma economico nazionale*)

Per il territorio di cui all'articolo 1 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, il programma economico nazionale fissa per ogni quinquennio:

gli obiettivi di occupazione;

le direttive generali della politica agricola per quanto riguarda, in particolare, le conversioni culturali, lo sviluppo dell'associazionismo contadino, l'avvio al superamento dei contratti agrari e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli;

i programmi di sviluppo industriali per settore;

le opere infrastrutturali a carattere interregionale da eseguire;

la politica del credito;

il volume degli investimenti produttivi e sociali pubblici e privati da attuare.

La relazione sull'attuazione del programma economico nazionale viene presentata al Parlamento dal Ministro del bilancio e della programmazione economica entro il 30 settembre di ciascun anno.

La Commissione per il Mezzogiorno di cui al successivo articolo 3 avanza osservazioni e proposte al Parlamento in merito a tale relazione.

Art. 2.

(*Coordinamento della spesa pubblica nel Mezzogiorno*)

Per il coordinamento della spesa dello Stato nel Mezzogiorno con quella delle regioni meridionali, tre mesi prima della approvazione del programma economico nazionale, il Ministro del bilancio e della programmazione economica trasmette alla Commissione di cui al successivo articolo 3 un programma di spesa quinquennale, con la indicazione della spesa delle singole amministrazioni statali per le regioni meridionali. Le regioni meridionali trasmettono anch'esse i propri piani di spesa alla Commissione di cui al successivo articolo 3, che procede al coordinamento avanzando proposte in tal senso al Parlamento e ai consigli regionali.

Art. 3.

(*Commissione per il Mezzogiorno*)

Presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica è costituita la Commissione per il Mezzogiorno formata dai rappresentanti dei consigli regionali del Mezzogiorno, ivi compresi i rappresentanti delle minoranze, nelle seguenti proporzioni: Sicilia, Campania, Puglia, quattro rappresentanti per ciascuna regione; Sardegna, Abruzzo, Calabria, tre rappresentanti per ciascuna regione; Basilicata e Molise, due rappresentanti per ciascuna regione.

La Commissione elegge un presidente, un vice presidente, un segretario.

La Commissione è convocata dal presidente.

Art. 4.

(*Attribuzioni della Commissione per il Mezzogiorno*)

La Commissione per il Mezzogiorno:

procede all'esame delle proposte di programma economico nazionale ed avanza al Parlamento osservazioni e proposte al riguardo;

procede al coordinamento tra il programma di spesa delle amministrazioni dello Stato e i programmi regionali ed avanza proposte in tal senso al Parlamento e alle regioni;

esamina i programmi d'investimento delle Partecipazioni statali e degli enti pubblici economici ed esprime il proprio parere;

avanza proposte per l'utilizzazione del fondo di cui all'articolo 14 della presente legge;

esprime il proprio parere sui criteri di concessione degli incentivi, delle agevolazioni tributarie, sull'ammontare dei tassi per il credito agevolato.

Le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici, le regioni, le imprese pubbliche o private sono tenute ad accogliere le richieste della Commissione circa gli elementi e le documentazioni necessarie per un controllo sulla realizzazione dei piani.

Art. 5.

(*Piani di coordinamento, Comitato dei ministri e Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*)

Sono abrogati i seguenti articoli del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523:

articolo 2 (*Piani pluriennali per il coordinamento degli interventi*);

articolo 3 (*Predisposizione, formulazione, approvazione ed aggiornamento dei piani pluriennali di coordinamento*);

articolo 4 (*Efficacia dei piani pluriennali di coordinamento*);

articolo 5 (*Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*);

articolo 6 (*Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno*);

articolo 7 (*Segreteria*);

articolo 8 (*Rappresentanti del Ministro o del Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in organi statali ed enti pubblici*).

Le attribuzioni del Ministro e del Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, compatibili con la presente legge, sono trasferiti rispettivamente al Ministro del bilancio e della programmazione economica e al Comitato interministeriale per la programmazione economica.

TITOLO II

CASSA PER IL MEZZOGIORNO

Art. 6.

(*Durata della Cassa per il Mezzogiorno*)

L'articolo 16 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è sostituito dal seguente:

« La Cassa per il Mezzogiorno ha durata fino al 31 dicembre 1971. Lo Stato succede in tutti i rapporti riferibili alla Cassa per il Mezzogiorno ».

Art. 7.

(*Soppressione di articoli del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno*)

I seguenti articoli del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, sono abrogati a partire dal 1° gennaio 1972:

articolo 9 (*Cassa per il Mezzogiorno*);

articolo 10 (*Consiglio di amministrazione*);

articolo 11 (*Scioglimento del Consiglio di amministrazione*);

articolo 12 (*Comitato esecutivo*);

articolo 13 (*Collegio dei revisori*);

articolo 15 (*Bilancio della Cassa per il Mezzogiorno*);

articolo 17 (*Consulenza legale e difesa in giudizio*);

articolo 19 (*Stipulazione dei contratti, onorari notarili e competenze per i tecnici*).

Art. 8.

(*Trasferimento delle partecipazioni della Cassa per il Mezzogiorno*)

Le partecipazioni della Cassa per il Mezzogiorno di cui agli articoli 42, 49, 74, 96, 97, 98, 100, 127 e 130 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, sono trasferite alle regioni.

Quando la partecipazione della Cassa per il Mezzogiorno sia in enti a carattere interregionale, viene ripartita tra le regioni interessate con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sentita la Commissione per il Mezzogiorno.

Art. 9.

(*Opere di competenza degli enti locali*)

L'ultimo comma dell'articolo 60 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, è sostituito dai seguente:

« In attesa del perfezionamento delle pratiche necessarie, la garanzia potrà essere assunta temporaneamente dalla Regione ».

Art. 10.

(*Formazione professionale*)

Le competenze della Cassa per il Mezzogiorno di cui all'articolo 131 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523 sono trasferite alle regioni.

Art. 11.

(*Trasferimento delle competenze in agricoltura*)

Le attribuzioni della Cassa per il Mezzogiorno in materia di agricoltura di cui agli articoli 140, 141, 142, 143 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, sono trasferiti alle regioni e agli enti di sviluppo dell'agricoltura.

Art. 12.

(*Scioglimento dei consorzi per aree e nuclei di sviluppo e costituzione di consorzi comprensoriali*)

Le norme relative ai consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale sono abrogate. I consorzi attualmente esistenti sono sciolti entro la data del 31 dicembre 1971. Le regioni procedono alla individuazione, nell'ambito del proprio territorio, di comprensori che ne coprano tutta l'area. In detti comprensori la Regione promuove la costituzione di consorzi di soli enti territoriali, sentiti i comuni interessati.

I consorzi comprensoriali redigono i piani regolatori per l'assetto del territorio compreso nel consorzio, ed esercitano le deleghe che vengono loro attribuite dalle regioni.

I piani regolatori vengono approvati dalle regioni.

Gli statuti del Consorzio comprensoriale sono approvati dalla Regione.

Art. 13.

(*Trasferimento di competenze e patrimonio ai consorzi comprensoriali*)

Le competenze ed il patrimonio dei consorzi per le aree e nuclei di sviluppo industriale vengono trasferiti alle regioni e loro tramite ai consorzi comprensoriali di cui all'articolo precedente.

TITOLO III

FONDO PER LE INCENTIVAZIONI NEL MEZZOGIORNO

Art. 14.

(*Fondo per le incentivazioni nel Mezzogiorno*)

Col 1° gennaio 1972 è istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica un fondo a gestione separata da impiegare per:

a) contributi sugli interessi delle obbligazioni emesse dagli istituti di credito a medio termine delle regioni meridionali;

b) contributi alle imprese per la realizzazione di nuovi impianti industriali;

c) contributi alle regioni ed ai consorzi comprensoriali per l'esecuzione di piani funzionali di infrastrutture e di attrezzature turistiche;

d) eventuali assunzioni di partecipazioni dello Stato negli enti di cui all'articolo 8 ed in società finanziarie o enti regionali.

L'ammontare e i criteri per l'impiego del fondo vengono sottoposti per ciascun esercizio al voto del Parlamento in sede di dichiarazione previsionale e programmatica.

In ogni caso i criteri d'impiego del fondo debbono innanzitutto tener conto:

della necessità di favorire le iniziative industriali nel settori a più basso investimento per addetto;

dell'esigenza di investimenti ad elevato contenuto tecnologico e nei settori di più rapido sviluppo;

dell'esigenza di collegare le iniziative industriali con le strutture industriali di base esistenti e con la produzione agricola.

La Commissione per il Mezzogiorno esprime giudizio di conformità dei piani funzionali e delle proposte di investimento col programma economico nazionale.

TITOLO IV

ISTITUTO PER LO SVILUPPO ECONOMICO PER IL MEZZOGIORNO

Art. 15.

(Istituzione dell'ISVEM)

È istituito a partire dal 1° gennaio 1972 l'Istituto per lo sviluppo economico del Mezzogiorno (ISVEM), ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica.

L'ISVEM per incarico esclusivo delle Regioni meridionali, dei consorzi comprensoriali, di comuni e di province meridionali, delle amministrazioni statali, ha facoltà:

a) di condurre ricerche di carattere economico per lo sviluppo del Mezzogiorno;

b) di elaborare piani economici e di assetto territoriale, e progetti esecutivi di opere anche di carattere interregionale;

c) di realizzare, direttamente o mediante appalti, opere pubbliche, sistemazioni dell'assetto territoriale, infrastrutture industriali e turistiche.

Art. 16.

(Ordinamento dell'ISVEM)

Organi dell'ISVEM sono il presidente, il comitato esecutivo di cinque membri, il consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione è composto dai rappresentanti di ciascuna delle regioni meridionali, nelle proporzioni indicate dall'articolo 3 della presente legge.

Il presidente e il comitato esecutivo sono eletti dal consiglio di amministrazione nel proprio seno.

Lo statuto dell'ISVEM viene proposto dal consiglio di amministrazione, sentita la Commissione per il Mezzogiorno e viene approvato dal Consiglio dei ministri.

Art. 17.

(Fondo di dotazione dell'ISVEM e norme finanziarie)

All'ISVEM è conferito un fondo di dotazione di 50 miliardi.

Per l'esecuzione delle attività di cui all'ultimo comma dell'articolo 15 della presente legge l'ISVEM è autorizzato anche a contrarre mutui in Italia e all'estero, ad emettere obbligazioni assimilate ad ogni effetto alle cartelle fondiarie ed ammesse di diritto alle quotazioni in borsa, e comprese fra i titoli su cui l'istituto di emissione può effettuare anticipazioni.

Il Ministro del tesoro può con proprio decreto concedere garanzie dello Stato, per operazioni effettuate dall'ISVEM. L'ISVEM gode, in quanto applicabili, di tutte le agevolazioni previste per la Cassa per il Mezzogiorno dal testo unico 30 giugno 1967, n. 1523.

Art. 18.

(Tariffe per le prestazioni dell'ISVEM a comuni e consorzi)

Le tariffe delle prestazioni dell'ISVEM per i comuni e i consorzi comprensoriali sono

a misura fissa e vengono determinate dalla Commissione per il Mezzogiorno.

Art. 19.

(*Anticipazioni di somme da parte dell'ISVEM*)

Per l'esecuzione dei propri compiti istituzionali l'ISVEM è autorizzato ad anticipare le somme necessarie. A tal fine è autorizzato a scontare e a cedere in garanzia presso il Consorzio di credito per le opere pubbliche, le aziende di credito e gli istituti finanziari e assicurativi in genere, le somme stanziate delle regioni, dallo Stato, dai consorzi comprensoriali, dai comuni e dalle province.

TITOLO V

FINANZIAMENTI PER L'ESERCIZIO 1971

Art. 20.

(*Finanziamento di opere di irrigazione*)

Per l'esecuzione di opere di irrigazione e di sistemazione del suolo è attribuita alla Cassa per il Mezzogiorno la somma di lire 150 miliardi per l'esercizio 1971 alla cui copertura si provvede con mutui da contrarre sul mercato finanziario.

Art. 21.

(*Finanziamento di piani di infrastrutture industriali*)

Per l'esecuzione di piani specifici di infrastrutture relative ad impianti industriali la cui esecuzione è stata approvata dal CIPE successivamente al 1° gennaio 1970, è attribuita alla Cassa per il Mezzogiorno la somma di lire 150 miliardi per l'esercizio 1971 alla cui copertura si provvede con mutui da contrarre sul mercato finanziario.

Art. 22.

(*Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno*)

Per l'attuazione dei compiti previsti dal testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, fatta esclusione per quanto disposto agli articoli 20 e 21 della presente legge, è autorizzato a favore della Cassa per il Mezzogiorno un ulteriore stanziamento di lire 200 miliardi per l'esercizio finanziario 1971.

Alla copertura di detto stanziamento si provvede mediante prelievo sul fondo globale della spesa del Ministero del tesoro.

Art. 23.

(*Ripartizione delle spese tra le regioni*)

La ripartizione delle spese di cui agli articoli 20, 21 e 22 tra le regioni meridionali viene effettuata dal CIPE sentita la Commissione per il Mezzogiorno.

TITOLO VI

NORMA TRANSITORIA

Art. 24.

(*Sistemazione del personale della Cassa per il Mezzogiorno*)

Il personale della Cassa per il Mezzogiorno passa alle dipendenze dell'ISVEM e della amministrazione dello Stato e delle regioni.

Lo stato giuridico ed economico sarà stabilito dalle rispettive amministrazioni d'intesa con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Art. 25.

(*Delega al Governo per la sistemazione dei rapporti patrimoniali*)

Il Governo è delegato ad emettere decreti aventi forza di legge per la sistemazione di tutti i rapporti patrimoniali pendenti al momento della cessazione della Cassa.