

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2017

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**D'ALEMA, SORIERO, ABATERUSSO, ANGIUS, BARGONE, BASSANINI, BASSOLINO, CAMPATELLI, CASTAGNOLA, COLAIANNI, DALLA CHIESA CURTI, DE SIMONE, DI PIETRO, FINOCCHIARO FIDELBO, FOLENA, GRASSO, IMPEGNO, IMPOSIMATO, JANNELLI, ANGELO LAURICELLA, LETTIERI, SILVIO MANTOVANI, MELILLA, MONELLO, MUSSI, NARDONE, OLIVERIO, PELLICANI, PERINEI, PETROCELLI, PIZZINATO, POLLASTRINI MODIANO, PREVOSTO, RECCHIA, REICHLIN, ALFONSINA RINALDI, SANNA, SITRA, SOLAROLI, STANISCIÀ, TRUPIA ABATE, VOZZA**

Abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e nuove misure per l'industrializzazione e per garantire livelli adeguati di servizi

*Presentata l'11 dicembre 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La frattura tra nord e sud è oggi la questione politica, sociale e civile più acuta dell'Italia alle soglie del 2000. È questo l'atto d'accusa più severo contro il regime che ha governato il Paese dal dopoguerra ad oggi. È la sfida più alta per il nostro sistema democratico. È la prova più ardua ma anche più ambiziosa su cui si misura oggi la qualità delle forze riformatrici e di progresso.

### 1. *Il Mezzogiorno nell'economia europea.*

È ormai noto che, nel corso dei quarant'anni di intervento straordinario, il distacco fra nord e sud, misurato con il

parametro del reddito medio per abitante, è rimasto pressoché immutato. Di per sé questo dato di fatto potrebbe essere considerato come segno positivo, dal momento che esso attesta che l'economia del Mezzogiorno si è mossa in linea con lo sviluppo economico-europeo e che, nella stessa misura del centro-nord, ha guadagnato terreno rispetto alle economie europee più avanzate. Ciononostante, il distacco fra mezzogiorno ed Europa rimane considerevole: secondo i dati Eurostat, al 1991, fatto uguale a 100 il prodotto interno lordo dell'Europa dei Dodici, il Mezzogiorno produceva un reddito pari a 72,4, seguito dalla Spagna con 71,8 e della Grecia con 56 (dati misurati in *standard* di potere d'acquisto).

Purtroppo, ed anche questa è cosa nota, quello che si può dire del reddito medio per abitante non si può invece affermare della capacità produttiva, che si è mossa assai più lentamente, con vicende alterne, e in definitiva non ha tenuto il passo con lo sviluppo del reddito. Il punto di inversione della politica meridionalistica si può situare all'incirca in coincidenza con la prima crisi del petrolio nel 1973.

Fino ad allora, gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno presentano un andamento crescente, sia misurati in rapporto al prodotto interno lordo (fino a sfiorare il 30 per cento) sia in rapporto alla popolazione (fino a toccare quasi il medesimo livello del centro-nord). Dopo di allora il declino è pressoché costante. Dalla medesima epoca, la produttività media del lavoro nell'industria del Mezzogiorno, che aveva costantemente guadagnato terreno fino a toccare quasi l'85 per cento della cifra corrispondente del centro-nord, comincia anch'essa a declinare.

Allo stato attuale l'economia italiana, nell'ambito europeo, presenta gli squilibri più profondi: fra la regione più povera (la Calabria) e quella più ricca (la Lombardia) la differenza, misurata in termini di reddito medio per abitante, è di quasi due volte e mezzo, mentre anche in Francia, il Paese che dopo l'Italia appare territorialmente più squilibrato, la differenza massima è di uno a due.

Anche sul piano della struttura produttiva, il Mezzogiorno si presenta, nell'ambito europeo, come regione anomala. Nelle altre regioni europee in ritardo, l'agricoltura assorbe ancora una frazione considerevole dell'occupazione totale: il 25 per cento in Grecia, il 18 per cento in Portogallo (1990). Il mezzogiorno ha viceversa ridotto drasticamente la popolazione agricola (l'agricoltura assorbe circa il 13 per cento dell'occupazione), ma non ha sviluppato in misura corrispondente le attività industriali: l'industria manifatturiera assorbe nel Mezzogiorno appena il 13 per cento dell'occupazione, contro il 21 per cento della Spagna e il 16 per cento della Grecia. Per contro il settore terziario del

Mezzogiorno assorbe non meno del 60 per cento dell'occupazione, contro il 45 per cento della Grecia e il 47 per cento del Portogallo.

La disoccupazione del Mezzogiorno, tuttora elevatissima, è la prova più evidente dell'insufficiente sviluppo della capacità produttiva. Il tasso globale di disoccupazione oscilla intorno al 20 per cento (contro il 6-7 per cento del centro-nord), mentre la disoccupazione giovanile raggiunge il 44 per cento, il tasso più elevato delle aree deboli della CEE (anche la Spagna e la Grecia denunciano tassi di disoccupazione giovanile di gran lunga inferiori, rispettivamente del 31 e del 24 per cento).

Sotto questo profilo, non è possibile assumere nella medesima diagnosi il Mezzogiorno e le aree in crisi del centro-nord.

Non si intende qui negare la possibilità che anche nelle regioni del nord, così come in ogni altro Paese avanzato, sussistano aree economicamente in difficoltà. Ciò può verificarsi per il declino di industrie tradizionali, o per altre ragioni di carattere congiunturale. Ma i problemi da affrontare nel Mezzogiorno, anche oggi che le regioni del sud hanno largamente superato la soglia della miseria materiale, presentano natura ben diversa, trattandosi non già di contrastare una congiuntura avversa, ma di indurre profonde trasformazioni strutturali.

## 2. La situazione internazionale.

Gli eventi internazionali che hanno investito l'Europa negli ultimi tre anni non hanno mancato di produrre conseguenze sensibili anche sull'economia italiana e, di riflesso, sull'economia del Mezzogiorno.

È stato osservato da più parti che l'economia italiana, ormai da molti anni importatrice netta di capitali finanziari e costretta per tale ragione a seguire una politica di tassi di interesse elevati, come conseguenza dei rivolgimenti europei degli ultimi anni, ha trovato difficoltà crescenti nel sollecitare l'ingresso di finanza straniera ed ha visto la propria bilancia dei

pagamenti esposta a serie difficoltà. La ragione di ciò è stata concordemente indicata nel fatto che la Germania, da esportatrice netta di capitali finanziari, ha rivelduto profondamente la propria politica e, pur cercando di proseguire nella strategia di investimenti esteri a lunga scadenza (ad esempio in Estremo Oriente) ha cercato di compensare tali uscite mediante importazioni di capitali a breve termine. Le difficoltà della bilancia dei pagamenti italiana sono culminate nel settembre scorso nella crisi valutaria e nella svalutazione della lira.

Nei commenti più diffusi si mette l'accento sui rivolgimenti avvenuti nei mercati dei capitali, mentre si tende a passare sotto silenzio difficoltà non minori che l'economia italiana sta incontrando nei mercati delle merci.

Con il consolidarsi progressivo dell'integrazione europea, l'industria italiana si è andata specializzando in settori a tecnologia consolidata, quali tessili, abbigliamento, legno, mobilio; con l'eccezione di alcuni comparti delle macchine utensili, l'industria italiana non occupa posizioni particolarmente avanzate dal punto di vista delle tecnologie impiegate. Nonostante questa debolezza, l'industria italiana aveva trovato una sua nicchia nel mercato europeo grazie al fatto che i Paesi industrialmente più forti erano passati a produzioni d'avanguardia, lasciando spazi di mercato all'industria italiana nei comparti dell'industria tradizionale. Questo assetto è stato rotto da tre eventi di grande portata, che sono stati, in ordine cronologico, la comparsa sui mercati mondiali dei nuovi Paesi industrializzati dell'Estremo Oriente (Corea meridionale, Taiwan, Singapore, Hong Kong), il passaggio all'Europa a dodici, e, infine, la caduta del muro di Berlino e l'ingresso nell'area commerciale occidentale dei Paesi europei che prima gravitavano nell'area del COMECON.

Questi rivolgimenti negli spazi commerciali, sebbene dovuti ciascuno di essi ad eventi politici diversi, hanno avuto la conseguenza comune di porre l'economia italiana in concorrenza diretta con Paesi

che, avendo una struttura produttiva non dissimile da quella italiana, sono caratterizzati da un regime salariale assai più basso. L'industria italiana avrebbe dovuto trarne lo spunto per tentare un progresso verso produzioni tecnologicamente più avanzate. La via percorsa è stata invece quella opposta. Da un lato, l'industria ha tentato di vincere le difficoltà commerciali utilizzando ancora una volta lo strumento della riduzione del costo del lavoro. Dall'altro, essa ha tentato di fare fronte alle difficoltà finanziarie sollecitando l'ingresso di soci stranieri, pratica questa che non facilita, e in molti casi preclude del tutto, il passaggio ad assetti tecnologici più avanzati.

La posizione dell'industria italiana è resa più difficile dalla manovra economica che il Governo ha messo in atto allo scopo di ridurre il disavanzo di bilancio. La manovra, come è ormai chiaro, ha ruotato attorno alla ipotesi di ridurre il disavanzo pubblico non già agendo sulla sua componente finanziaria, e quindi riducendo i tassi di interesse, bensì sulla componente di base, e quindi riducendo la spesa pubblica e accrescendo il gettito fiscale.

L'esito di tale manovra nei confronti del disavanzo pubblico è assai incerto. Infatti, fino a quando il regime dei tassi di interesse resterà elevato, i vantaggi che si potranno ottenere in termini di riduzione del disavanzo sono non soltanto esigui, ma anche precari, in quanto ogni passo in avanti ottenuto attraverso una riduzione della spesa rischia di essere vanificato da un aumento anche lieve dei tassi di interesse.

È peraltro certo che la manovra darà luogo ad un periodo di depressione e di ulteriore caduta dell'occupazione.

### *3. Le ripercussioni sul Mezzogiorno: declino economico e degrado sociale.*

Prevedere in che misura la depressione verrà a ripercuotersi sulle regioni del Mezzogiorno è cosa non facile; non si va peraltro lontani dal vero nel ritenere che le percussioni negative possano essere an-

che maggiori di quelle visibili ed immediate.

Per alcuni aspetti, l'economia del Mezzogiorno possiede la struttura di un'economia protetta. Il fatto che l'impiego pubblico nel Mezzogiorno assuma un peso elevato nella struttura dell'occupazione rappresenta in sé una garanzia di stabilità per una quota non trascurabile degli occupati (gli addetti ai « Servizi non destinati alla vendita » sono il 17 per cento degli occupati nel centro-nord e il 21 per cento nel Mezzogiorno). A questo si deve aggiungere il fatto che, da circa due anni a questa parte, la grande industria ha mostrato un rinnovato interesse per nuovi insediamenti nel sud. Numerose iniziative sono in via di realizzazione ad opera dei grandi gruppi finanziari (Fiat, Snia, Piaggio, Texas).

Accanto a questi aspetti positivi, l'economia del Mezzogiorno allinea caratteri di maggiore fragilità. Non va dimenticato infatti che la piccola industria del Mezzogiorno lavora il più delle volte su commesse provenienti da gruppi del centro-nord e non è irragionevole attendersi che, nella caduta generale dei livelli di produzione, emerga una tendenza dei centri decisionali a salvare i produttori ubicati nel nord, sopprimendo per prime le commesse affidate a produttori di altre regioni. Sotto questo profilo, è possibile che per la piccola impresa meridionale si profili una crisi anche maggiore di quella che potrà colpire la piccola impresa del nord. Infine, sebbene le grandi correnti migratorie siano ormai cosa del passato, persistono movimenti di emigrazione qualificata che portano a lavorare nel centro-nord diplomati e laureati del Mezzogiorno. Anche sotto questo aspetto, vi è da attendersi che la disoccupazione giovanile possa crescere nel Mezzogiorno più che nel centro-nord, soprattutto nel settore della disoccupazione qualificata; con l'aggravante che, com'è noto, nei confronti della così detta disoccupazione intellettuale, gli ammortizzatori sociali più diffusi nel Mezzogiorno, e cioè le varie forme di pensioni e di sussidi, sono assai meno efficaci.

Perciò affermiamo che declino economico e degrado sociale sono oggi gli aspetti più vistosi della società meridionale, quelli che più richiamano l'attenzione della stampa e dei mezzi di comunicazione di massa.

Da alcuni anni a questa parte, si è andata diffondendo l'opinione che l'ostacolo maggiore allo sviluppo produttivo del Mezzogiorno sia proprio il degrado della vita sociale e il dilagare della criminalità organizzata. Simili tesi, avanzate e sostenute da studiosi di indubbia competenza ed indiscussa fede democratica, hanno contribuito non poco, al di là delle intenzioni dei loro sostenitori, a creare un clima di sfiducia o addirittura di aperta condanna nei confronti delle regioni del sud. Più di recente, nel grande e generale rigurgito di movimenti reazionari e nazionalisti che attraversa l'Europa intera, e che pur mascherandosi dietro la difesa di specificità etniche e di patrimoni culturali specifici, assume in realtà i connotati di una autentica rinascita del razzismo, il Mezzogiorno è stato condannato come regione moralmente e culturalmente arretrata e quindi incapace di darsi governi locali integri e competenti, e quindi di utilizzare in modo produttivo le risorse ad esso assegnate. Tesi di questa natura, che pongono l'accento sulla inadeguatezza culturale del Mezzogiorno, hanno finito col destare l'attenzione anche di studiosi tendenzialmente esenti da pregiudizi razziali.

Queste prese di posizione, che si possono riassumere nelle accuse di parassitismo e di ritardo culturale rivolte contro il Mezzogiorno, vanno respinte con un ragionamento pacato quanto fermo.

In primo luogo, è necessario ricordare che le tesi tendenti ad affermare il parassitismo del Mezzogiorno si basano soprattutto sul fatto che le imposte dirette percepite nel Mezzogiorno sono una frazione modesta del gettito totale nazionale (il 20-25 per cento), e che la bilancia commerciale del Mezzogiorno si chiude costantemente in passivo per un ammontare pari circa al 15 per cento del reddito delle regioni meridionali. Tali constatazioni non

sono però conclusive. Recenti e dettagliate ricerche, come dimostreremo più avanti, hanno ricostruito, al di là della percussione immediata delle imposte, l'effettiva incidenza territoriale del carico tributario. Le stime conducono alla conclusione che il carico tributario nazionale è ripartito fra nord e sud all'incirca in proporzione al reddito, e se mai con una incidenza maggiore nel Mezzogiorno.

Quanto al ritardo culturale del Mezzogiorno, i presentatori di questa proposta di legge, senza alcuna intenzione di negare la gravità del degrado sociale e politico, anzi nella piena convinzione che questo sia oggi uno degli aspetti più gravi della società meridionale, si muovono nella convinzione opposta e cioè che le cause profonde dell'inquinamento sociale, del malcostume amministrativo e della stessa violenza criminale vadano ricercate nell'insufficiente sviluppo delle capacità produttive, nella conseguente mancanza di una classe lavoratrice stabilmente occupata e quindi socialmente indipendente, capace di sottrarsi al ricatto clientelare e di esprimere un voto autenticamente libero. Da questa situazione ha tratto vantaggio una classe politica e amministrativa corrotta, che fa del governo del denaro pubblico uno strumento di potere; potere che si esercita sia nei confronti delle popolazioni locali, alla perenne ricerca di lavoro e di sussidio, sia sul più vasto piano nazionale, nei confronti dei grandi gruppi finanziari ammessi ad usufruire degli incentivi previsti dall'intervento straordinario. La politica delle grandi opere pubbliche, unite alla politica dei sussidi personali, che nel corso degli ultimi venti anni ha sostituito la politica degli interventi produttivi, è stata l'elemento cruciale che ha creato alle classi dirigenti locali un solido piedistallo.

Questo circolo vizioso che lega ritardo produttivo, violenza organizzata, collusioni fra criminalità e potere politico, non può essere spezzato se non in una prospettiva di ripresa produttiva e di ricomposizione sociale.

#### 4. *Leghismo e nuovo meridionalismo: l'autonomia e il principio di responsabilità.*

La tenuta del patto democratico e della compagine nazionale, minacciati ormai da spinte perfino separatiste, impone una riflessione inedita e lungimirante. È tempo di pensare anche la politica economica in rapporto a una rottura dello Stato centralista e una riforma istituzionale che dia solide basi e diritti certi all'autonomia regionale.

I responsabili della crescita delle leghe e della rottura della solidarietà verso il Mezzogiorno sono innanzitutto coloro che hanno trasformato una politica di sostegno nel più straordinario ed efficace sistema di consenso padronale e politico anche al prezzo di una degenerazione civile e di un rafforzamento dei poteri criminali.

La mafia in intere regioni ha assunto da tempo il totale controllo del territorio, e non vi è fonte di reddito che sfugga a tale controllo mediante partecipazioni dirette e indirette, collusioni e convivenze in cui sono coinvolti non solo imprese private ma anche organi pubblici a vari livelli. La mafia, come ha documentato più volte la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari è diventata addirittura componente strutturale della politica ed in particolare di alcuni partiti.

Perciò c'è bisogno di una svolta radicale nel rapporto tra il Mezzogiorno e lo Stato. Fino a quando la politica di sostegno si identifica con le degenerazioni politiche e criminali, si allontana qualsiasi possibilità di atteggiamento solidale.

Finora il sud ha beneficiato di ingenti trasferimenti monetari proprio come risarcimento della sua subordinazione politica e della sua dipendenza economica. Ma c'è oggi una insofferenza crescente nelle forze produttive obbligate a pagare i costi della redistribuzione: ciò vale per chi produce nel nord; ciò vale per chi tenta nuove iniziative imprenditoriali nel sud.

Si ripropone perciò l'obiettivo strategico del superamento del divario. Le politiche tradizionali hanno certo garantito una circolazione monetaria e l'allargamento del mercato di consumo nazionale, hanno permesso un'ascesa sociale di nuove classi e nuovi ceti, ma hanno determinato un divario di civiltà, di legalità, di senso dello Stato.

Mentre il divario economico e produttivo è anche un'eredità storica, derivante dai modi in cui si è pervenuti all'unità della nazione e del tipo di formazione del capitalismo in Italia, il divario di civiltà, di legalità e di senso dello Stato è un divario di origine moderna, dovuto al tipo di intervento effettuato dallo Stato.

Perciò il Mezzogiorno è oggi il passaggio obbligato per cambiare questo Stato, per affermare una riforma etica della politica e la selezione di una nuova rappresentanza. Si tratta infatti di rompere i meccanismi che hanno portato alla privatizzazione della sfera pubblica per ricostruire le condizioni indispensabili all'affermazione di uno spirito civico, di una accettazione di regole certe per la vita collettiva.

La questione strategica per aprire nuovi spazi all'esercizio dei diritti di cittadinanza diventa quindi la riforma dei poteri, l'assunzione del regionalismo come asse strategico per lo smantellamento dello Stato centralistico. In quest'ottica va assunta la scelta di liquidare tutte le strutture centrali del tradizionale intervento straordinario (confronta articoli da 1 a 3).

A fronte della stretta economica e finanziaria e delle urgenti necessità di riforma dello Stato sociale, l'autonomia regionale va d'ora in poi intesa come autogoverno di comunità locali, nel quadro di un regionalismo che supera i limiti di una visione ispirata al mero decentramento di funzioni amministrative dal « centro » alla « periferia ».

A tal fine è essenziale l'autonomia impositiva e anche un coraggioso decentramento del patrimonio pubblico.

Ma la prima condizione è una riforma dell'amministrazione pubblica e l'esplicita

assunzione di responsabilità da parte dei singoli enti. Ogni centro di spesa deve avere un proprio vincolo di bilancio. Ciò significa che va stabilito — ispirandosi al principio di federalismo democratico — un legame stretto fra capacità di spesa a livello locale e regionale e responsabilità del prelievo fiscale, superando in gran parte il regime di finanza derivata per le regioni e gli altri enti territoriali.

In questo ambito si devono fin d'ora assicurare agli enti locali risorse certe e conseguente libertà di utilizzarle. Oltre che per regioni, province e comuni, il principio di responsabilità e del vincolo di bilancio vale per gli ospedali, le scuole (o i distretti scolastici), le università, i Ministeri, eccetera. Ciò richiede una politica del personale più flessibile, l'introduzione anche nel settore pubblico degli strumenti di mobilità adottati nel settore privato e la fine di pratiche corporative.

La lotta agli sprechi e al sistema delle tangenti non può essere affidata solo alla magistratura. Gli organi e gli strumenti di controllo della spesa pubblica vanno ripensati e potenziati, a cominciare dalla Corte dei conti.

#### OPERAZIONE VERITÀ SUL MEZZOGIORNO.

I poteri di controllo del Parlamento devono essere esercitati con grande efficacia. La richiesta prioritaria del PDS perciò è che il Parlamento effettui una vera e propria « operazione verità » per conoscere, rendere trasparente e controllare tutti i flussi di spesa indirizzati verso il sud.

Circa gli apporti finanziari al sud si è ormai da tempo presa cognizione che l'intervento straordinario non ha mai presentato contenuti di aggiuntività ma, semmai, ha compensato la spesa pubblica ordinaria e inadeguata ben al di sotto degli stessi specifici vincoli voluti dal legislatore. Per altro aspetto — ciò andrebbe premesso ad ogni considerazione sui risultati conseguiti —, nell'insieme, l'intervento straordinario ha avuto a disposizione risorse relativamente modeste, sempre infe-

riori all'1 per cento del PIL, come dimostrano le rilevazioni effettuate dalla SVIMEZ in termini di flusso di spesa: nei primi due decenni si è raggiunto lo 0,71 per cento, quindi lo 0,91 negli anni settanta, per scendere poi successivamente allo 0,65 per cento ed ancora allo 0,46 per cento nel triennio 1987-1989.

Da tali dati era emerso che con l'intervento straordinario erano state impegnate negli ultimi anni somme fortemente decrescenti. Ricordiamo brevemente alcune cifre: 16.887 miliardi nel 1989, 10.857 nel 1990, 6.772 nel 1991, 5.200 nel 1992. Sin qui i dati sull'intervento straordinario. Nel dibattito politico più recente, trova credito la tesi secondo cui il Mezzogiorno d'Italia assorbe più risorse di quante ne produca, e che soprattutto si verifichi — attraverso le tasse e la spesa pubblica — un trasferimento netto di risorse dalle regioni centrosettentrionali del Paese a favore del sud. Abbiamo provato a verificare la fondatezza di questa tesi e i risultati ci sembrano interessanti.

È vero che il centro-nord paga più tasse del sud? Quantitativamente si direbbe di sì. Nel 1990, le regioni del centro-nord hanno versato imposte dirette per 157 mila miliardi. Le regioni meridionali, nello stesso anno, solo 34 mila miliardi. Ma le cose non sono così semplici. Infatti bisogna distinguere tra « percussione fiscale » e « incidenza effettiva ». Con la prima, si considera il carico di imposte che viene direttamente versato dal contribuente all'amministrazione finanziaria; un peso che si avverte direttamente sul portafoglio nel momento in cui bisogna provvedere ai versamenti. Sotto questo profilo il centro-nord contribuisce al pagamento di tutte le imposte con una percentuale del suo prodotto più alta di quella che si registra nel Mezzogiorno. Ma ciò attiene soltanto all'aspetto contabile del fenomeno e dipende ovviamente dalla circostanza che nel nord è concentrata buona parte della struttura produttiva. Le regioni settentrionali, in effetti, dichiarano il 55,5 per cento del reddito imponibile IRPEF e versano il 57,1 per cento dell'imposta totale. Inoltre, il reddito imponibile IRPEF

è concentrato per il 71,7 per cento nel settentrione e solo per l'8,5 per cento nelle regioni meridionali. Poiché le imposte dirette hanno un certo grado di progressività, è chiaro che le regioni più ricche finiscono per pagare proporzionalmente di più rispetto alle altre. Il « Rapporto sullo stato dei poteri locali 1992 », curato dalla SPS (la Società permanente dei servizi, a capitale misto pubblico e privato) ha calcolato che per le imposte dirette i contribuenti delle regioni nord-occidentali pagano un'aliquota del 2,22 per cento più elevata rispetto alla percussione media sopportata dal contribuente italiano. Il CLES (il Centro per lo studio dei problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo) ha recentemente calcolato che le imprese del nord finiscono per subire un prelievo fiscale più elevato rispetto alle imprese del resto d'Italia, ma, quel che è più grave, anche rispetto alle imprese concorrenti più competitive del centro europa (tedesche e francesi in particolare).

Tutte queste cifre sembrano dare ragione alle tesi « nordiste ». Ma se passiamo a considerare la « reale » incidenza fiscale, il quadro muta radicalmente. Sotto l'aspetto economico, a causa della traslazione sui consumatori di una parte delle imposte che si nascondono nei prezzi (per esempio, IVA, imposte sugli oli minerali, zucchero, birra, contributi sociali a carico dei datori di lavoro, eccetera), la reale incidenza del carico tributario risulta nel Mezzogiorno notevolmente più alta della percussione. Il rapporto SPS calcola che l'IVA grava sul reddito medio dei meridionali l'11 per cento in più rispetto ai cittadini del nord, che hanno un reddito sensibilmente più elevato. La ragione di questo è evidente: la propensione al consumo è molto più elevata per le classi di reddito più basse; le imposte indirette, pertanto, sono tendenzialmente regressive. Ad esempio, le imposte sui generi alimentari che si pagano in Lombardia hanno un'incidenza sul reddito dell'8,8 per cento in meno rispetto alla Campania. Con un reddito pari al 22,6 per cento del Paese, il Mezzogiorno paga il 30 per cento del gettito IVA ed il 34 per cento del

gettito delle imposte sui beni alimentari e sui tabacchi. Quanto ai contributi sociali, il minor valore aggiunto prodotto nel sud fa sì che le aliquote relative, rapportate al reddito prodotto, abbiano un'incidenza superiore nel sud rispetto al nord.

Vi sono poi altre questioni da tenere presenti. Una quota consistente di spesa pubblica viene coperta mediante l'emissione di titoli del debito pubblico e buoni del tesoro; i possessori di tali titoli che percepiscono interessi sono pertanto destinatari di una percentuale consistente del gettito fiscale.

Ebbene: l'83 per cento della massa dei titoli del debito pubblico in circolazione appartiene, secondo i dati forniti da Bankitalia, a famiglie del centro e del nord Italia (la percentuale è superiore se si considerano anche le imprese); al sud rimane solo il 17 per cento del totale. Questo vuol dire che su 172 mila miliardi di interessi pagati sul debito pubblico nel 1992, almeno 143 mila vanno a remunerare il capitale finanziario delle famiglie del centro-nord.

Si tratta di un ingente trasferimento di risorse, che incrementa il reddito spendibile delle famiglie del centro-nord in misura pari al 25 per cento. Gli interessi sul debito pubblico pagati alle famiglie del centro-nord hanno un ammontare superiore all'intero gettito annuale dell'IRPEF; beneficiano, inoltre, di una tassazione agevolata (12,5 per cento) e del tutto anonima. 143 mila miliardi di interessi sono, infine, una somma 24 volte superiore a quanto spende ogni anno lo stato per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

La spesa previdenziale conferma questo orientamento. Mentre le regioni meridionali ed insulari ricevono trattamenti previdenziali per 46.858 miliardi (cui corrispondono 38.371 miliardi di versamenti contributivi annui), quelle del centro-nord sono destinatarie di 118.893 miliardi di pensioni, con un prelievo contributivo di 105.317 miliardi.

Nella sanità il divario cresce. Le stime ufficiali parlano chiaro. La spesa nelle regioni centrosettentrionali è di 53.405 miliardi (dato del 1990), e nel sud di 26.983

miliardi. La media *pro capite* è nel primo caso di 1.460.000 lire annue, nel secondo di 1.273.000 lire annue.

Sono analoghi gli scostamenti relativi alla spesa per servizi pubblici e per investimenti: i flussi di spesa pubblica che beneficiano il centro-nord sono più che doppi rispetto a quelli indirizzati alle regioni meridionali.

Nel complesso, il prelievo fiscale in rapporto al reddito è del tutto equivalente al nord e al sud del Paese, mentre il carico contributivo in rapporto al reddito appare più elevato nel Mezzogiorno piuttosto che nelle aree centro-settentrionali.

E così, mentre tutti chiedono il ripristino delle inique gabbie salariali (anche nella veste mascherata di « salario d'ingresso »), il costo del lavoro nel Mezzogiorno d'Italia continua ad essere il più elevato delle aree depresse d'Europa»: Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia.

Spesa pubblica e fisco producono dunque risultati apparentemente paradossali: da un lato sono insufficienti a riequilibrare la situazione economica delle grandi aree del Paese. Dall'altro creano l'illusione contabile di un eccesso di trasferimenti e sgravi fiscali a favore del Mezzogiorno, finanziati dalle altre regioni italiane. Da ciò deriva la nostra richiesta di ripensare in radice la qualità e la quantità dell'intervento pubblico.

Se il Mezzogiorno esplicita oggi in forme più eclatanti la irrisolta relazione tra pubblico e privato, tra l'interesse collettivo e quello individuale, proprio del Mezzogiorno deve emergere un contributo ad affrontare questioni oggi decisive per l'intera comunità nazionale: la separazione tra sfera pubblica e sfera privata; i limiti della decisione politica e amministrativa; l'equilibrio tra estensione di poteri decentrati e politiche nazionali per affrontare il superamento del divario. Ancor prima che sulle scelte di merito, settoriali e territoriali, per il Mezzogiorno c'è una priorità davvero strategica: ricostruire nel Sud una tensione progettuale, precisando idee, progetti, programmi, con i quali parlare all'Italia ed all'Europa. Perciò pensiamo che Università, strutture di

ricerca, sistema scolastico, formazione, possano e debbano diventare punti di forza per una nuova stagione di autonomia e per una nuova ipotesi di industrializzazione.

##### 5. La nuova industrializzazione.

Un elemento nuovo che va seguito con particolare attenzione è quello, già ricordato, del rinnovato interesse che la grande industria sta mostrando per il Mezzogiorno. Basta solo per esempio ricordare il caso FIAT, i cui programmi contemplano ridimensionamenti e ristrutturazioni nel centro-nord ed espansione degli impianti soltanto nel Mezzogiorno. Non pochi ritengono che la presenza dei grandi gruppi nel sud stia assumendo il carattere di un trasferimento graduale della capacità produttiva dal nord al Mezzogiorno. Questo aspetto, sebbene presente, non va enfatizzato. Se è vero che i grandi gruppi hanno in allestimento nuovi impianti nel Mezzogiorno, non si deve dimenticare che chiusure e ridimensionamenti investono non soltanto il centro-nord ma lo stesso Mezzogiorno. Sono questi i sintomi che inducono taluni osservatori a ritenere che la strategia dei grandi gruppi sia più semplicemente quella di sostituire il nuovo al vecchio, allo scopo di fruire delle provvidenze di legge senza realizzare al netto alcuna espansione delle capacità produttive.

Le esperienze passate di grandi insediamenti industriali nel Mezzogiorno hanno dato luogo a risultati contraddittori. Non di rado il maturare degli effetti indotti è stato lento e di scarsa consistenza. È difficile, in situazioni del genere, individuare le cause e le responsabilità di tali sviluppi insoddisfacenti: accanto ai noti fattori strutturali (scarsità di manodopera specializzata, carenze perduranti nelle infrastrutture, livello inadeguato dei servizi pubblici) non si può ignorare il fatto che la stessa grande impresa ha preferito non di rado continuare a servirsi di fornitori del centro-nord, che davano mag-

giore garanzia di conoscere le esigenze del committente e garantire la qualità richiesta. Non si può nemmeno negare che le stesse istituzioni locali non hanno sempre sentito l'esigenza (come è stato invece il caso di altre regioni) di intervenire creando un clima favorevole alla nascita di iniziative indotte e fornendo, nell'ambito dei loro compiti istituzionali, il sostegno necessario; non si può infine passare sotto silenzio il fatto che, in numerosi casi, investimenti annunciati da imprese del centro-nord, tendenti alla creazione di impianti di piccole e medie dimensioni, regolarmente approvati e finanziati, hanno dato luogo ad attività produttive più apparenti che reali (capannoni dotati di radi macchinari, non nuovi ma trasferiti da impianti del centro-nord, creazione di meri depositi in luogo di autentiche linee di produzione), il tutto allo scopo di giustificare il finanziamento ricevuto, ma senza lo svolgimento di alcuna attività concreta.

L'insieme di questi elementi (insufficiente sviluppo della capacità produttiva, scarsità di effetti indotti nelle esperienze passate, presenza di iniziative fittizie, ma al tempo stesso rinnovata presenza della grande impresa) induce di fatto a ritenere che la nuova legislazione debba prestare particolare attenzione a questo aspetto ed allestire norme e procedure tali da evitare il ripetersi degli insuccessi passati in queste forme specifiche.

Il principio da introdurre è: valutazione dei progetti secondo rigidi criteri di razionalità economica; definizione di indicatori *standard*, possibilità di verifica oggettiva degli appalti e delle forniture, recupero di capacità di progettazione e di controllo da parte dell'Amministrazione. Per quanto riguarda gli aiuti alle imprese, la posizione che si intende esprimere è quella della necessità di accettare alcune impostazioni comunitarie che si ritengono del tutto desiderabili e di mantenere un vasto insieme di strumenti di sostegno alle imprese (sia pure con una sensibile riduzione dei livelli di aiuto), da utilizzare in modo integrato e basato su gestioni *ad hoc*.

Vanno esplicitate tre ipotesi fondamentali per inquadrare la proposta di revisione delle incentivazioni:

a) L'esistenza di vincoli di bilancio sul piano nazionale e di vincoli istituzionali al livello comunitario rendono inevitabile la riduzione dei livelli di incentivazione attuali. La presenza di probabili « effetti di selezione avversa » che favoriscono le imprese meno efficienti renderebbe tale riduzione desiderabile anche in assenza di tali vincoli.

b) La gestione di risorse scarse e i vincoli istituzionali citati portano a differenziazioni dell'intervento di carattere territoriale, settoriale e tipologico (nuove iniziative, nuove tecnologie).

c) La revisione delle incentivazioni — per quanto riguarda il livello degli aiuti — deve essere attuata secondo un processo cooperativo nazionale ed europeo. Si deve quindi avere una contrattazione simultanea degli aiuti in tutte le regioni europee.

Accanto ai sussidi nelle aree arretrate, non sempre adeguatamente misurati, vanno quantificati gli aiuti non solo dei livelli centrali di governo, ma anche degli organismi decentrati. Gli sforzi in tale direzione operati dalla CEE (cosiddetto « Libro bianco sugli aiuti alle imprese ») sono ancora lontani dalla quantificazione di questi interventi che, in particolare in alcuni Paesi ed aree, sono tutt'altro che trascurabili.

Nel caso italiano, poi, l'entità degli aiuti alle imprese nel Mezzogiorno si accompagna ad interventi molto rilevanti in tutte le aree del Paese.

Un livello di incentivazione finanziaria, diffuso in tutta Italia attraverso le normative nazionali e regionali, ha comportato una riduzione dei livelli di aiuto relativi concessi nelle aree più deboli del Paese pur in presenza di livelli assoluti di incentivazione elevatissimi e tali da indurre comportamenti indesiderabili.

L'incidenza dei trasferimenti pubblici sulle spese ammesse (nella valutazione *ex post*) evidenzia una differenza relativa-

mente modesta tra i livelli di aiuto della normativa meridionalistica e quelli delle normali leggi della politica industriale: da livelli al 40 per cento nel primo caso si passa a livelli variabili tra il 20-25 per cento (cosiddetta « legge Sabatini », legge 28 novembre 1965, n. 1329, e legge 29 dicembre 1983, n. 696, per le piccole imprese) ed il 50-60 per cento (legge 17 febbraio 1982, n. 46).

In questo senso, quindi, la legge deve essere coordinata con tutte le norme di politica industriale e di sostegno alle attività produttive, o attraverso un riaccorpamento della normativa (con una gradazione dei livelli di aiuto relativi) o attraverso procedure integrate, con la possibilità, per esempio, che una domanda di un'impresa meridionale per godere di incentivazioni basate sulla localizzazione in territori svantaggiati sia d'ufficio in grado di beneficiare — qualora vi siano i requisiti — di aiuti per l'innovazione tecnologica, fermo restando un cumulo massimo di aiuti.

In particolare per le imprese di minore dimensione per le quali gli interventi sono previsti a livello regionale, occorre pensare ad una unificazione di responsabilità sulla base di specifiche tipologie, imponendo alla gestione il solo vincolo di bilancio e lasciando la massima autonomia operativa.

La struttura chiamata a gestire i pacchetti di strumenti deve essere responsabile *in toto* del suo operato e dar conto in modo analitico e obbligatorio delle attività svolte (tempi, modalità seguite, criteri, effetti, costi, eccetera).

Per meglio specificare le condizioni e i criteri per la ridefinizione delle politiche di incentivazione — si può sottolineare — va affermato un vincolo di risorse disponibili. Tale vincolo può essere definito a partire dall'identificazione di un « equivalente sovvenzione netto » (ESN) per individuare quindi il quadro finanziario per gli organismi di gestione e per la politica nazionale (confronta articolo 6).

L'ESN rappresenta un quadro per l'Amministrazione, ma il considerare equivalenti diverse forme di intervento lascia

la possibilità di scelta degli incentivi più convenienti per gli operatori all'interno di una gamma predefinita.

Nel calcolo dell'ESN, ferma restando la tendenza verso una riduzione dei livelli attuali e la definizione di fasce intermedie, andrebbe esclusa la considerazione esplicita dei benefici legati a esenzioni delle imposte dirette (diversa dovrebbe essere la valutazione per altri — eventuali — benefici fiscali). Per questi, infatti, le difficoltà di valutazione di profili temporali corretti per l'entrata a regime delle imprese, l'aleatorietà dell'evento per l'impresa (la realizzazione dei profitti) e le forti differenziazioni per tipologia produttiva e area di localizzazione, sconsigliano una quantificazione definita *ex ante*.

La riduzione dell'ESN rispetto ai valori attuali va attuata attraverso una strategia di differenziazione dell'intervento seguendo vari criteri:

a) articolazione marcata dell'intervento in aree a diverso grado di sviluppo;

b) differenziazione dell'intensità dell'aiuto;

c) premio per le attività di ricerca (centri e progetti) con interventi specifici;

d) tipologia di investimento (nuovi impianti e/o imprese di contro ad ampliamenti e ammodernamenti);

e) dimensione dell'investimento (si propongono due sole fasce, una per piccole e medie dimensioni e una per le grandi dimensioni secondo i criteri CEE).

Per quanto riguarda le scelte dei settori si suggerisce di escludere dall'intervento i soli settori di sovrapproduzione individuati dalla Commissione della CEE. Si potrebbe altresì prevedere un « premio » per le attività individuate dalle regioni come attività riferite al completamento della matrice produttiva.

Con quest'ultima importante indicazione riportiamo l'attenzione sul ruolo decisivo della programmazione regionale e sul concorso delle scelte autonomiste nella definizione degli obiettivi nazionali di svi-

luppo e di industrializzazione. Ed infine, in rapporto alla sperimentazione delle nuove norme per rivitalizzare nel Sud il mercato e il sistema delle imprese, c'è da riflettere attentamente sulla funzione del sistema bancario. E ciò per definire meglio il complesso di problemi relativi all'accumulazione delle risorse, alla loro allocazione, alla tipologia degli investimenti. Prima ancora di delineare nuovi strumenti di intervento finanziario c'è, a nostro avviso, da rilevare rigorosamente quale ruolo possa essere oggi esercitato sia dalle banche locali che da quelle nazionali per determinare la crescita di nuovi elementi di raccordo tra Stato e mercato.

\* \* \*

**La proposta di legge che presentiamo si fonda sui seguenti elementi basilari:**

a) *Ripresa produttiva*. La nuova legislazione sul Mezzogiorno deve segnare una svolta netta rispetto alla pratica dell'intervento assistenziale invalsa nell'ultimo ventennio. Gli interventi devono puntare allo sviluppo delle attività produttive ed alla parallela creazione di nuovi posti di lavoro. Soltanto per questa via sarà possibile porre freno alla degenerazione delle amministrazioni locali e al dilagare delle attività criminose.

b) *Imposizione di obiettivi quantitativi e qualitativi (standard)*. La nuova legislazione deve del pari segnare una svolta rispetto alla pratica legislativa finora invalsa di effettuare, a favore del Mezzogiorno, meri stanziamenti monetari, la cui traduzione in realizzazioni effettive e concrete resta affidata alla cura delle autorità del Governo, alla maggiore o minore solerzia delle amministrazioni, a eventuali controlli di legittimità effettuati a distanza di tempo dagli organi di revisione contabile. La pratica degli stanziamenti monetari ha consentito, da un lato, l'applicazione di logiche spartitorie, dall'altro il dirottamento della spesa effettiva dagli obiettivi dichiarati verso scopi diversi, non previsti, e non sempre legittimi. Con

questa proposta, si intende introdurre per legge l'obbligo di definire precisi obiettivi quantitativi.

In particolare si prevede che i programmi e i piani pluriennali presentati dalle amministrazioni e dagli enti pubblici debbano contenere obiettivi relativi alle dotazioni dei territori meridionali tali da consentire la fruizione di servizi secondo *standard* medi nazionali (Articoli 4 e 5).

Attraverso questo percorso finalmente vengono riportate nell'alveo dell'intervento ordinario — e, più in particolare, in quello più organicamente configurato dagli strumenti ordinari di programmazione — le attività da porre in essere per conseguire, sia pure gradualmente, livelli omogenei di qualità della vita sull'intero territorio nazionale.

*c) Esigenza di trasparenza.* I proponenti ritengono che, al fine di rendere chiara la misura dell'intervento e dello sforzo che il Paese è chiamato a sostenere per lo sviluppo del Mezzogiorno, un passo

essenziale sia quello di procedere ad una contabilizzazione precisa dei trasferimenti che hanno luogo fra centro-nord e Mezzogiorno e del relativo saldo netto. Soltanto in questo modo, la collettività nazionale potrà essere informata con precisione dell'onere che la legislazione a favore del Mezzogiorno comporta per il contribuente.

A tal fine, lo strumento prescelto è quello della legge finanziaria, alla quale si assegna il compito di attribuire trasparenza ed evidenza contabile alle risorse pubbliche da destinare al riequilibrio territoriale (articolo 5).

*d) Controlli sull'attuazione delle disposizioni di legge.* Come si evince dal testo della proposta, sembra necessario riportare nell'ambito del Parlamento il controllo sulla attuazione effettiva delle misure previste. A questo scopo, la proposta di legge propone l'istituzione di una apposita Commissione parlamentare (articolo 16) e di un servizio ispettivo per il controllo dell'impiego delle agevolazioni da parte degli operatori economici (articolo 17).

## PROPOSTA DI LEGGE

## CAPO I.

SOPPRESSIONE DELL'INTERVENTO  
STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO.

## ART. 1.

*(Quadro programmatico e ambito  
di applicazione della legge).*

1. Il documento di programmazione economico-finanziaria di cui all'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 3 della legge 23 agosto 1982, n. 362, determina gli obiettivi delle politiche nazionali relativi ai territori di cui alla presente legge.

2. La delimitazione territoriale di cui all'allegato alla presente legge può essere modificata con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare di cui all'articolo 16.

3. Le modifiche della delimitazione territoriale di cui al comma 2 sono definite anche sulla base di parametri e di criteri individuati in relazione agli interventi comunitari nelle regioni in ritardo di sviluppo e adottati dal documento di programmazione economico-finanziaria in materia di intervento pubblico nei territori svantaggiati.

4. La legge 1° marzo 1986, n. 64, è abrogata.

## ART. 2.

*(Trasferimento delle attribuzioni del Ministro  
per gli interventi straordinari  
nel Mezzogiorno).*

1. Le funzioni del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, non espressamente conferite dalla presente legge ad altri Ministeri, sono trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Il Dipartimento per il Mezzogiorno, nonché la segreteria e gli altri uffici posti alle dipendenze del Ministro per gli inter-

venti straordinari nel Mezzogiorno, sono soppressi.

ART. 3.

*(Liquidazione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e degli altri enti di promozione).*

1. L'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, nonché la gestione separata costituita ai sensi dell'articolo 5 della legge 1° marzo 1986, n. 64, sono soppresse.

2. Con decreto del Ministro del tesoro, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i finanziamenti relativi ad impegni già assunti a carico dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno sono attribuiti alle amministrazioni e gli enti concessionari.

3. Entro il termine di cui al comma 2 il Ministro del tesoro provvede agli atti necessari alla liquidazione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e della gestione separata per i completamenti, succedendo ad essa nei rapporti giuridici in atto, di cui cura la definizione ai sensi della legge 4 dicembre 1956, n. 1404.

4. Gli enti di promozione per il Mezzogiorno, costituiti in forma societaria, sono liquidati con le stesse modalità di cui al comma 3.

CAPO II.

PROGRAMMI E STRUMENTI DELL'INTERVENTO ORDINARIO NEI TERRITORI MERIDIONALI.

SEZIONE I.

INTERVENTI DI RIEQUILIBRIO  
DEI SERVIZI PUBBLICI.

ART. 4.

*(Metodologie per l'adozione di piani e programmi pluriennali di spesa).*

1. I piani e i programmi pluriennali di intervento predisposti dalle amministra-

zioni centrali dello Stato, anche a ordinamento autonomo, e dagli enti pubblici economici, nel determinare gli obiettivi prioritari di spesa, devono garantire il progressivo raggiungimento di livelli di fruizione dei servizi secondo *standard* uniformi per l'intero territorio nazionale.

2. Il documento di programmazione economico-finanziaria indica il periodo temporale necessario per il raggiungimento dei livelli e secondo gli *standard* di cui al comma 1.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i piani e i programmi pluriennali già approvati sono sottoposti a verifica per le necessarie modificazioni, relative:

a) all'individuazione degli *standard* di cui al comma 1;

b) alla ripartizione della spesa tra le diverse aree territoriali del Paese.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con i Ministri competenti, presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo.

#### ART. 5.

(Modifica della legge 5 agosto 1978, n. 468).

1. Dopo l'articolo 11-*quater* della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 8 della legge 23 agosto 1988, n. 362, è inserito il seguente:

« ART. 11-*quinquies* — (Leggi di spesa a favore del Mezzogiorno). — 1. Il disegno di legge finanziaria indica in apposita tabella le quantificazioni degli stanziamenti annui di spesa, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa recata dalle leggi vigenti.

2. Il disegno di legge finanziaria determina i finanziamenti necessari all'adegua-

mento degli *standard* di fruizione dei servizi, definiti ai sensi delle leggi vigenti, e individua appositi capitoli degli stati di previsione dei Ministeri in cui tali finanziamenti vanno iscritti.

3. Le amministrazioni e gli enti pubblici possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1, ovvero nei limiti indicati dalla legge finanziaria. I relativi pagamenti devono comunque essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio ».

## SEZIONE II.

### INTERVENTI PER LO SVILUPPO PRODUTTIVO.

#### ART. 6.

*(Equivalente-sovvenzione netto).*

1. Ai fini di stabilire l'incidenza massima dell'aiuto pubblico alle iniziative industriali, previsto dalla presente legge o da altre leggi contenenti comunque agevolazioni finanziarie o fiscali, si applica il metodo di valutazione dell'« equivalente-sovvenzione netto » come definito ai sensi del comma 2.

2. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta del Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), provvede con propri decreti ad emanare le disposizioni necessarie per la definizione e l'applicazione del metodo di cui al comma 1, conformandosi alle determinazioni adottate in sede CEE.

3. Il tetto massimo degli aiuti erogabili non può superare il 65 per cento, in equivalente-sovvenzione netto, del costo dell'investimento ammesso. Tale limite può essere rimodulato con la procedura di cui al comma 2.

4. Il tetto massimo di cui al comma 3 può essere aumentato del 10 per cento per le piccole e medie imprese che preve-

dono progetti innovativi, ove inseriti in programmi regionali specificatamente definiti dalle regioni per lo sviluppo di tali attività.

5. Nei limiti del tetto massimo di cui al comma 3 le imprese possono scegliere la forma e l'intensità delle agevolazioni di cui alla presente legge che intendono utilizzare.

6. Sul rispetto delle prescrizioni contenute nel presente articolo vigila il servizio ispettivo di cui all'articolo 17. A tal fine, il predetto servizio cura la tenuta di un elenco delle imprese ammesse ai benefici previsti dalla presente legge.

#### ART. 7.

*(Coordinamento e governo degli interventi).*

1. Il CIPI, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, determina nell'ambito della politica industriale nazionale e nel rispetto delle indicazioni contenute nel documento di programmazione economica e finanziaria, gli specifici obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo dei territori meridionali, adottando a tal fine le misure per il coordinamento delle attività delle amministrazioni pubbliche in materia di agevolazioni al settore industriale e tenendo conto dei seguenti obiettivi:

a) favorire l'occupazione;

b) qualificare ed accrescere l'apparato produttivo industriale;

c) dotare il sistema delle imprese ed il territorio di una moderna ed efficiente rete di servizi, nonché di centri di ricerca;

d) contenere i consumi energetici e sviluppare la produzione di energie derivanti da fonti energetiche alternative.

2. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta del CIPI, determina inoltre criteri, modalità e procedure, in conformità alle norme della presente legge, per la concessione delle

agevolazioni industriali, con particolare riguardo:

a) all'articolazione e alla graduazione per aree territoriali, nell'ambito delle misure massime indicate nell'allegato alla presente legge, delle agevolazioni industriali, compresa l'eventuale loro sospensione ed esclusione;

b) alla ricerca scientifica e tecnologica e ai servizi reali destinati al sostegno delle attività produttive da ammettere alle agevolazioni;

c) ai settori produttivi agevolabili, tenendo conto delle attività escluse espressamente dalla Commissione della Comunità europea;

d) alla graduazione della misura e delle modalità di erogazione per tipologia di investimento;

e) all'aggiornamento delle dimensioni di impresa che beneficiano dei diversi livelli di aiuto, in riferimento alle indicazioni della Commissione della Comunità europea;

f) all'individuazione delle caratteristiche dei progetti innovativi di cui all'articolo 6, comma 4.

3. Per l'attuazione delle disposizioni di cui alla lettera a) del comma 2, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato distingue le aree ricomprese nell'elenco di cui all'allegato alla presente legge in fasce territoriali sulla base dei seguenti criteri: condizioni di sviluppo industriale, indice di disoccupazione e di emigrazione, reddito *pro-capite*. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato provvede in ogni caso all'adeguamento delle predette fasce territoriali ed all'identificazione dei limiti di intensità dell'intervento, in conformità delle decisioni adottate dalla Commissione della Comunità europea.

4. In sede di prima applicazione della presente legge, i criteri di cui al comma 2 sono determinati dall'allegato alla presente legge.

## ART. 8.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato, uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione degli uffici e dei servizi del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sulla base dei seguenti criteri:

a) costituzione di un apposito organismo preposto alla gestione delle agevolazioni alle imprese industriali;

b) attribuzione all'organismo di cui alla lettera a) dei compiti di istruttoria e di decisione sulle domande di agevolazione, in maniera da assegnare a tale organismo la funzione di sportello unico per la gestione di tutte le domande di agevolazione ammissibili secondo la legislazione vigente;

c) composizione collegiale dell'organismo di cui alla lettera a), limitata ad un numero di membri non superiore a dieci, con la partecipazione di almeno cinque esperti di elevata qualificazione professionale;

d) adeguamento degli organici e delle attrezzature destinate agli uffici del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con compiti di supporto tecnico all'attività dell'organismo di cui alla lettera a), attraverso l'assegnazione a tali uffici del personale delle attrezzature e di impianti, anche informatici, attualmente impiegati presso l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64.

## ART. 9.

(Contratti di programma).

1. Al fine del più efficace coinvolgimento dei soggetti beneficiari delle agevolazioni nella realizzazione delle finalità e

degli obiettivi di sviluppo fissati ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato definisce forme e modalità per la stipula dei contratti di cui al presente articolo.

2. I contratti di programma, approvati dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previa istruttoria del CIPI, regolano gli impegni delle amministrazioni pubbliche e delle imprese agevolate.

3. I contratti di programma stipulati con grandi gruppi industriali, nazionali o internazionali, contengono apposite clausole volte a favorire accordi di cooperazione e di assistenza tecnologica e gestionale tra i predetti gruppi e le imprese minori ubicate nelle aree di cui all'allegato alla presente legge.

4. In nessun caso i contratti di programma devono prevedere livelli di incentivazione superiori a quelli normalmente indicati per la stessa tipologia di investimento.

#### ART. 10.

*(Contributi in conto capitale).*

1. Per la realizzazione di iniziative dirette alla costruzione o alla riattivazione di stabilimenti industriali può essere concesso un contributo in conto capitale entro le misure di cui all'allegato alla presente legge.

2. La concessione dei contributi in conto capitale è subordinata alla dimostrata disponibilità, da parte delle imprese, di un ammontare di capitale proprio non inferiore al 20 per cento dell'investimento fisso.

3. Alla concessione del contributo in conto capitale per le piccole imprese nonché per quelle artigianali, sono delegate le regioni nelle quali si realizza l'investimento. Le regioni sono tenute a conformarsi per tale attività agli indirizzi e ai criteri determinati ai sensi dell'articolo 8. Le regioni trasmettono, almeno ogni trimestre, al Ministero dell'industria, del

commercio e dell'artigianato copia dei provvedimenti con i quali dispongono le agevolazioni e, almeno semestralmente, lo stato di avanzamento delle iniziative che hanno beneficiato delle agevolazioni.

4. L'ammissione al contributo in conto capitale per le iniziative realizzate da imprese di maggiori dimensioni, la cui domanda deve essere contestualmente indirizzata dal richiedente al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ed alla regione nel cui territorio si realizza l'investimento, è disposta dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, salvo che la regione vi si opponga entro il termine di trenta giorni dalla data della ricezione della domanda, in ragione della non corrispondenza dell'iniziativa alle scelte di utilizzo del territorio da essa compiute.

#### ART. 11.

*(Finanziamenti a tasso agevolato).*

1. Sono ammissibili al finanziamento a tasso agevolato le iniziative dirette alla costruzione di nuovi stabilimenti industriali ovvero all'ampliamento o alla riattivazione di stabilimenti esistenti indipendentemente dall'ammontare degli investimenti in impianti fissi.

2. Il tasso di interesse, comprensivo di ogni onere accessorio e spese sui finanziamenti agevolati, è fissato:

a) per le piccole e medie imprese, fino al 36 per cento del tasso di riferimento;

b) per le imprese di maggiori dimensioni, fino al 60 per cento del tasso di riferimento.

3. Il finanziamento a tasso agevolato deve essere contenuto entro le misure di cui all'allegato alla presente legge. La durata del finanziamento è fissata in quindici anni, comprensivi del periodo di utilizzo e di preammortamento, non superiore a cinque anni; per la riattivazione degli impianti esistenti, il periodo di uti-

lizzo e di preammortamento non deve essere superiore a tre anni.

4. La concessione del finanziamento agevolato è disposta con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

5. All'istruttoria e all'erogazione delle agevolazioni provvedono gli istituti di credito a medio termine abilitati ad operare nei territori di cui all'allegato alla presente legge, sulla base di apposite convenzioni stipulate con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

#### ART. 12.

*(Agevolazioni concernenti l'emissione di prestiti obbligazionari).*

1. Sui prestiti obbligazionari emessi per il finanziamento di attività produttive e di infrastrutture nei territori di cui all'allegato alla presente legge dagli istituti di credito a medio termine abilitati ad operare nei medesimi territori, il Ministro del tesoro, a valere sugli stanziamenti di cui alla presente legge, può concedere un contributo, a decorrere dall'effettiva erogazione dei finanziamenti, fino alla misura massima pari alla differenza fra il tasso d'inflazione previsto dalla relazione previsionale e programmatica e il costo effettivo della collocazione delle obbligazioni sul mercato.

2. Nelle operazioni di impiego a medio termine della provvista ricavata dai prestiti obbligazionari di cui al comma 1, gli istituti praticano un tasso effettivo ridotto in misura percentuale pari al contributo ottenuto sulle disponibilità di cui alla presente legge.

3. Il Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), emana, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le direttive concernenti le modalità di attuazione del presente articolo.

#### ART 13.

*(Riduzione contributiva).*

1. Lo sgravio degli oneri sociali previsto all'articolo 59 del testo unico delle

leggi sugli interventi nel mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, cessa dal periodo di paga successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Fermo restando il tetto massimo delle agevolazione di cui all'articolo 6, a decorrere dal periodo di paga indicato al comma 1, le imprese industriali possono usufruire di una riduzione fino al 50 per cento delle somme dovute per contributi obbligatori all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

3. La riduzione dei contributi è stabilita, in deroga ai vincoli di cui al comma 2 e per un periodo massimo di cinque anni, per il reimpiego di lavoratori in esubero in seguito a processi di ristrutturazione aziendali, per l'utilizzo di lavoratori alla prima esperienza e per l'occupazione di lavoratrici.

#### ART. 14.

*(Credito d'imposta).*

1. In alternativa ai contributi di cui agli articoli 9 e 10, l'impresa si può avvalere, anche in più rate, di un credito di imposta, ai fini delle imposte sui redditi e di quelle sul valore aggiunto, commisurato al 50 per cento della spesa per investimento ammissibile ai contributi di cui ai citati articoli 10 e 11.

2. Ai fini della concessione del credito di imposta, i soggetti richiedenti dichiarano al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato l'importo dei costi sostenuti per gli investimenti agevolati.

3. Alla dichiarazione del legale rappresentante dell'impresa deve essere allegata una certificazione, sottoscritta dal presidente del collegio sindacale ovvero, in mancanza, da un revisore dei conti o da un professionista iscritto all'albo dei dottori commercialisti o a quello dei ragionieri e periti commerciali, attestante l'effettività della realizzazione dell'investimento e la osservanza delle prescrizioni di cui agli articoli 10 e 11. Tale certifica-

zione deve essere corredata da una perizia giurata redatta da un ingegnere o da un perito industriale iscritto ai rispettivi albi professionali.

4. Sulla base delle dichiarazioni pervenute, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato forma un elenco secondo l'ordine cronologico risultante dalla data di spedizione, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, delle dichiarazioni medesime; entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della dichiarazione, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato verifica le disponibilità finanziarie di cui all'articolo 21 entro le quali è ammissibile la fruizione del beneficio, e comunica all'impresa la concessione del credito d'imposta.

5. Le dichiarazioni sono inserite nell'elenco di cui al comma 4 solo se corredate della certificazione di cui al comma 3.

6. Sono escluse dall'elenco di cui al comma 4 del presente articolo le imprese che abbiano richiesto i contributi di cui agli articoli 10 e 11.

7. Alle imprese non ammesse, o ammesse solo parzialmente, ai benefici per mancanza di capienza finanziaria, il credito d'imposta è riconosciuto, con priorità nella formazione dell'elenco di cui al comma 4, negli anni successivi, nei limiti delle relative disponibilità finanziarie.

8. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato trasmette al Ministro delle finanze, entro il 28 febbraio di ciascun anno, l'elenco contenente i beneficiari del credito d'imposta con i relativi importi.

9. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo.

#### ART. 15.

*(Limiti alle agevolazioni).*

1. Le agevolazioni previste dalla presente legge non sono cumulabili con altre

agevolazioni previste da normative statali o regionali, ma possono essere cumulate con i benefici finanziari disposti dalla Comunità europea.

2. Sul rispetto di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, vigila il servizio ispettivo di cui all'articolo 17. A tal fine, il servizio ispettivo cura la tenuta di un elenco delle imprese ammesse ai benefici previsti dalla presente legge.

### CAPO III.

## CONTROLLI SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE.

### ART. 16.

*(Istituzione di una Commissione parlamentare per il controllo sull'attuazione della legge).*

1. La Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno è soppressa.

2. È istituita una Commissione parlamentare per il controllo sulla conformità dei piani e programmi pluriennali alle prescrizioni di cui all'articolo 4 e sui risultati degli interventi di cui alla presente legge.

3. La Commissione cura un rapporto annuale sui risultati delle politiche nazionali relative ai territori di cui all'allegato alla presente legge. Il rapporto è presentato al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati entro il 31 marzo di ciascun anno.

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

5. La Commissione può avvalersi delle collaborazioni che ritenga necessarie.

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

#### ART. 17.

*(Istituzione di un servizio ispettivo per il controllo dell'impiego delle agevolazioni da parte degli operatori economici).*

1. Presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato è istituito un servizio ispettivo, formato da non più di quindici componenti, con il compito di verificare l'impiego delle agevolazioni di cui alla presente legge da parte delle imprese beneficiarie.

2. I componenti del servizio di cui al comma 1 hanno libero accesso alle sedi delle imprese nonché alle scritture e ai documenti obbligatori per legge, al fine di effettuare controlli periodici:

a) sulla conformità dell'impiego delle agevolazioni alle condizioni previste per il loro ottenimento;

b) sulla osservanza degli obblighi e degli oneri connessi alle agevolazioni e, segnatamente, di quelli relativi al rispetto degli impegni assunti in materia di occupazione e di compatibilità ambientale.

3. I rapporti redatti dal servizio di cui al comma 1 sono trasmessi agli organi competenti alla concessione delle agevolazioni, i quali sono tenuti ad adottare gli eventuali provvedimenti di cui all'articolo 18, salvo la presenza di giustificati motivi, che devono risultare espressamente.

4. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono stabilite le caratteristiche e i requisiti professionali dei componenti del servizio di cui al comma 1, sono fissate le modalità e la durata degli incarichi e sono disciplinate le norme di organizzazione

del servizio stesso, anche in deroga alla normativa in vigore in materia di pubblico impiego.

Art. 18.

*(Revoca delle agevolazioni e sanzioni).*

1. Il provvedimento di concessione delle agevolazioni di cui alla presente legge deve contenere le regole per la revoca totale o parziale delle agevolazioni stesse nel caso in cui l'iniziativa non sia stata realizzata alle condizioni stabilite.

2. In caso di insussistenza delle condizioni previste per l'accesso ai benefici di cui alla presente legge, ovvero qualora le iniziative incentivate non siano state realizzate e messe in attività a regime entro tre anni dalla data del decreto di concessione dell'agevolazione, gli organi competenti alla concessione delle agevolazioni provvedono alla revoca delle stesse e, per quanto riguarda i crediti d'imposta revocati, ne danno immediata comunicazione al Ministro delle finanze. In ogni altro caso di inadempimento da parte dell'impresa beneficiaria degli obblighi e degli oneri connessi all'ottenimento delle agevolazioni, gli organi competenti alla concessione provvedono alla revoca parziale delle medesime.

3. In caso di revoca delle agevolazioni, disposta ai sensi del comma 2, per azioni o fatti imputabili all'impresa beneficiaria, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria in misura da due a quattro volte l'importo dei crediti d'imposta o dei contributi indebitamente fruiti.

4. Chi rilascia o utilizza certificazioni di cui al comma 3 dell'articolo 14 attestanti fatti materiali non corrispondenti al vero è punito con la reclusione dai sei mesi a quattro anni e con la multa da 10 a 100 milioni di lire.

5. Qualora i beni acquistati con il credito d'imposta o con i contributi di cui agli articoli 10 e 11 siano alienati, ceduti o distratti negli otto anni successivi alla concessione delle agevolazioni per gli immobili e nei tre anni successivi per gli

altri beni, è disposta la revoca delle stesse, il cui importo deve essere oggetto di restituzione con le modalità di cui al comma 6.

6. Nei casi di restituzione delle agevolazioni in conseguenza della revoca di cui ai commi 2 e 5, disposta per azioni o per fatti addebitabili all'impresa beneficiaria, l'impresa stessa deve versare il relativo importo, maggiorato di un interesse pari al tasso ufficiale di sconto vigente alla data dell'ordinativo di pagamento, ovvero alla data di concessione del credito d'imposta. In tutti gli altri casi la maggiorazione da applicare è determinata in misura pari al tasso di interesse legale.

7. Per le restituzioni di cui al comma 6 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 37, comma 3, della legge 5 ottobre 1991, n. 317. Le somme restituite ai sensi del comma 6 sono versate in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, ai fondi di cui all'articolo 21.

8. Le norme per l'attuazione del presente articolo sono emanate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

#### CAPO IV.

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI.

#### ART. 19.

##### *(Completamenti).*

1. Il Ministro del tesoro, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 3, trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri un rapporto dettagliato da cui risulti lo stato di attuazione degli interventi promossi dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e dalla gestione separata di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri individua con proprio decreto le amministrazioni e gli enti competenti per materia e per territorio e trasferisce loro le opere da completare e da gestire.

3. Le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, valutata la congruità delle opere trasferite in rapporto agli obiettivi previsti nel capo II della presente legge, includono o propongono di includere le suddette opere nei piani e nei programmi pluriennali di cui all'articolo 4.

#### ART. 20.

*(Disposizioni riguardanti il personale).*

1. Il personale in servizio presso gli enti soppressi ai sensi dell'articolo 3 è trasferito in apposito ruolo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di essere utilizzato presso le amministrazioni statali o essere trasferito presso le amministrazioni regionali, sulla base delle richieste di potenziamento degli organici poste in relazione ai maggiori compiti affidati dalla presente legge.

2. Il personale conserva il complessivo trattamento economico e di quiescenza in godimento all'atto del trasferimento ed è trasferito con l'anzianità di servizio maturata e con funzioni corrispondenti a quelle svolte.

#### CAPO V.

#### DISPOSIZIONI FINANZIARIE.

#### ART. 21.

*(Finanziamento e copertura della legge).*

1. Agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della presente legge, valutati in lire 16.000 miliardi per ciascuno degli anni dal 1993 al 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento disposto dal decreto-legge 22

ottobre 1992, n. 415, nonché delle somme di cui al comma 2.

2. I fondi già stanziati a favore dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, anche giacenti presso contabilità speciali, non impegnati alla data di entrata in vigore della presente legge, sono trasferiti all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnati ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

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

ALLEGATO.  
(v. articolo 7)

### GRADUAZIONE TERRITORIALE E DIMENSIONALE DELL'INTERVENTO

Le percentuali di aiuto sono espresse in termini di « equivalente sovvenzione netto » e sono riportate nella tabella seguente:

	PMI (1)	Grandi imprese	PMI - Prog. Innov.
Zona A	65 per cento	50 per cento	75 per cento
Zona B	55 per cento	40 per cento	65 per cento
Zona C	45 per cento	30 per cento	55 per cento

*Zona A:* sono incluse in questa zona le province caratterizzate da un maggiore ritardo. Esse sono: Benevento, Potenza, Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Messina, Trapani, Nuoro ed Oristano.

*Zona B:* sono incluse in questa zona le province caratterizzate da un ritardo medio rispetto alle condizioni del Mezzogiorno. Esse sono: Campobasso, Isernia, Avellino, Caserta, Napoli, Salerno, Matera, Bari, Taranto, Brindisi, Foggia, Lecce, Catania, Palermo, Ragusa, Siracusa, Cagliari e Sassari.

*Zona C:* sono incluse in questa zona le province caratterizzate da un ritardo relativamente contenuto. Esse sono: L'Aquila, Teramo, Pescara e Chieti.

---

(1) Per la definizione di piccole e medie imprese (PMI) si fa riferimento alle indicazioni seguite dalla Commissione delle Comunità europee in materia. In particolare si considerano piccole o medie imprese quelle che rispondono ai tre requisiti di seguito indicati:

- a) un numero di addetti inferiore a 250;
- b) un totale dell'attivo patrimoniale inferiore a 10 milioni di ECU;
- e) un fatturato inferiore a 20 milioni di ECU.