SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

177° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 27 LUGLIO 1988

INDICE

Organismi bicamerali

Interventi nel Mezzogiorno ..... *Pag.* 3

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2850)

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL CONTROLLO SUGLI INTERVENTI NEL MEZZOGIORNO

MERCOLEDÌ 27 LUGLIO 1988

26ª Seduta (Notturna)

Presidenza del Presidente
BARCA

Interviene il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno Gaspari.

La seduta inizia alle ore 21,15.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema per l'aggiornamento del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno (1988-90)
(Seguito dell'esame)

Il senatore Tagliamonte sottolinea lo sforzo del relatore volto a presentare il documento di programma seguendo un taglio critico e costruttivo. Egli intende seguire lo stesso metodo.

Ritiene che lo schema di aggiornamento avrebbe dovuto caratterizzarsi per un più diretto ed esplicito collegamento con le dichiarazioni programmatiche del governo intese a far risaltare l'impegno in direzione del Mezzogiorno.

Altrettanto esplicito si sarebbe atteso il riferimento al problema della disoccupazione e quindi alla necessità di rafforzare la base produttiva. Naturalmente quest'ultimo costituisce un impegno talmente importante da avere bisogno dell'intervento di tutto il quadro delle competenze ordinarie e straordinarie dello Stato.

Infine ritiene che andasse stabilito un collegamento, anche qui più stretto ed esplicito, con i problemi aperti dalla scadenza comunitaria del 1992.

Operata questa premessa egli richiama l'attenzione del Ministro, tenendosi sempre su un piano metodologico, sul nesso che deve correttamente intercorrere tra programma triennale e secondo piano di attuazione. Non è il piano che deve ispirare l'aggiornamento ma il contrario. Chiede pertanto che in occasione del terzo piano di attuazione si ristabilisca un rapporto più equilibrato in modo da scongiurare un eccessivo sfilacciamento degli impegni, il quale tra l'altro determina non poche confusioni a proposito del quadro finanziario.

Un'altra considerazione di metodo riguarda le modifiche apportate dallo schema di aggiornamento del programma. Sarebbe stato opportuno che le modifiche fossero individuate nettamente e altrettanto chiaramente suffragate da esplicite motivazioni. Diversamente l'aggiornamento costituisce un meccanico scorrimento nel tempo e non opera le dovute verifiche, non reagisce sul quadro del programma triennale.

Altre considerazioni critiche riguardano la categoria dei progetti strategici. Alcuni colleghi hanno a questo proposito manifestato la preoccupazione che una nuova tipologia operativa – che arieggia i progetti speciali – si aggiunga alle categorie previste dalla legge 64 operando una forzatura.

Ricorda come bisogna tener ferma l'impostazione legislativa che prevede una netta demarcazione tra centro e periferia nella ripartizione delle competenze mentre le incentivazioni hanno il precipuo scopo di allargare la base produttiva. A suo avviso sarebbe da chiarire che i progetti strategici non costituiscono una categoria nuova bensì la esplicazione della iniziativa promozionale che compete al ministro, il quale all'uopo si avvale di poteri sostitutivi nei confronti delle Amministrazioni inadempienti.

Per quanto riguarda le azioni organiche

ritiene che sarebbe stato preferibile un primo inventario dei risultati fin qui conseguiti in modo da pervenire ad una precisa prospettazione dei relativi problemi. Cita l'esempio dell'azione organica 5 e 6.

Si sofferma quindi sulla situazione degli enti proporzionali relativamente alla quale lo schema di aggiornamento contiene proposizioni di scarso approfondimento. Egli ritiene che una volta definiti gli assetti istituzionali – anche attraverso le modifiche del decreto n. 58 – si debba procedere speditamente nel perseguimento delle finalità operative, senza lasciarsi paralizzare dai ricorrenti problemi di lottizzazione delle cariche.

Il ministro Gasperi interrompendo vivacemente ricorda come il suo ministero sia impegnato in un tentativo disperato per rimettere in movimento l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Respinge pertanto critiche ispirate ad attegiamenti ingenerosi.

Il senatore Tagliamonte si dispiace che le sue parole abbiano potuto provocare una sia pure comprensibile reazione del ministro. Egli ribadisce tuttavia che si debba procedere in fretta alla nomina dei nuovi consiglieri di amministrazione.

Conclude soffermandosi sulla questione del piano dei completamenti, relativamente al quale ha ricavato l'impressione che il problema tenda ad essere presentato nel documento del Governo come prossimo a riaprirsi.

In definitiva voterà a favore dello schema di aggiornamento proposto dal Governo.

Il senatore Vignola desidera, anzitutto, complimentarsi con il senatore Coviello per la relazione che ha svolto considerandola una base seria di lavoro per la Commissione. Desidera, tuttavia, porre la questione relativa all'utilità del parere: si chiede, cioè, se il dibattito che emerge in Commissione sull'aggiornamento dei Programma triennale e sul secondo piano di attuazione abbia un significato pregnante ed incisivo.

Ritiene che l'animosità del dibattito in Commissione dipenda dal trovarsi in una situazione oscillante tra la caduta dell'intervento straordinario, che pone quindi l'esigenza di rimetterlo in moto, e la preoccupazione del rispetto della scadenza del 1992 assunta come momento qualificante dell'attuale governo e rispetto alla quale va misurato il destino del Mezzogiorno.

Afferma che l'accento non debba tanto essere posto sulla tempestività dell'intervento, quanto sulla necessità di ripulire la situazione ereditata da azioni svolte nel passato e ricollocare l'intervento straordinario in una nuova dimensione più dinamica ed efficace. Questo compito spetta al ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno inteso come ministro «del Mezzogiorno» guardando alla legge 64 che ne individua il compito qualificante nell'essere autorità che impegna gli altri ministeri a compiere la propria azione nella realizzazione dello sviluppo del Mezzogiorno. Suggerisce, a tal proposito, che il ministro utilizzi per il rafforzamento dei propri poteri anche i suggerimenti, spesso critici ed a volte conflittuali, emergenti dal dibattito in Commissione accettando anche il contributo positivo che proviene dalla opposizione.

A questo punto per definire meglio la concettuologia delle azioni organiche e dei progetti strategici, approfondendone i punti essenziali, presenta un suo emendamento al documento presentato dal senatore Coviello e firmato anche dall'onorevole Geremicca e dall'onorevole Schettini.

Emendamento sostitutivo dei punti 4 e 5 del testo di parere presentato dal senatore Coviello:

«Nella illustrazione delle modalità di attuazione degli interventi nazionali ed interregionali risulta ambigua la distinzione tra progetti strategici ed azioni organiche, determinandosi una sovrapposizione di interventi con duplicazioni e conseguenti difficoltà nella gestione. Tale è il caso ad esempio degli schemi idrici che vanno identificati nella rispettiva azione organica in quanto riconducibili a progetti regionali ed interregionali. Ferma restando l'esigenza di acquisire una consistente integrazione di risorse dell'intervento ordinario fino ad ora del tutto assente in questo come negli altri settori.

Tale ambiguità peraltro emerge anche al punto 2.2.1 (valorizzazzione e sviluppo delle attività produttive) in cui ci si limita agli obiettivi mirati solo al recupero di produttivi-

tà, ignorando gli obiettivi di crescita economica nei settori ad alto contenuto tecnologico che mostrano una dinamica progressiva di mercato.

Il completamento degli obiettivi può rendere credibile il carattere strategico e punta ad allineare la qualificazione e l'espansione della base produttiva dell'economia meridionale alla tendenza in atto nel centro-nord e nei principali paesi europei.

A questo fine il punto 2.2.1 va integrato con quanto previsto al punto relativo al sostegno all'innovazione (pag. 25) escludendo i tre punti specifici (1, 2, 3 a pag. 26) che ne riducono la portata, e comprendendo il punto 2.2.8 (formazione).

Per quanto riguarda i progetti strategici relativi allo sviluppo delle aree urbane e dei sistemi territoriali (punto 2.2.2) ai trasporti (punto 2.2.6) alla difesa e valorizzazione dell'ambiente (2.2.7), è evidente la competenza primaria dell'intervento ordinario e non risulta chiaro il ruolo aggiuntivo dell'intervento straordinario senza una preventiva acquisizione dei programmi e delle risorse dei Ministeri competenti e delle Regioni.

A tal riguardo giova ricordare che l'accordo di programma non può essere riferito solo a prefissate tipologie di interventi. Va infine rilevato come nel testo si faccia indifferentemente riferimento al ruolo del MISM o del Dipartimento; naturalmente è opportuno sottolineare che, fermo restando le responsabilità di iniziativa del Ministro, al Dipartimento compete il ruolo di supporto al coordinamento tra intervento oridnario e straoridnario».

Riprendendo la discussione, si dichiara favorevole al piano generale di ammodernamento ed adeguamento tecnologico delle strutture produttive quale obiettivo fissato nell'aggiornamento del programma triennale, ma ritiene importante che le imprese che ne beneficieranno vengano impegnate sul piano dell'allargamento della base produttiva, soprattutto in quei settori per i quali la CEE non pone limiti di espansione in quanto migliorativi della concorrenza della Comunità rispetto a paesi terzi.

In conclusione illustra un emendamento aggiuntivo al punto 2 del documento predisposto dal senatore Coviello e recante oltre alla sua firma la firma degli onorevoli Schettini e Geremicca:

«Questione decisiva è il coordinamento tra intervento ordinario e straordinario. Il coordinamento tra programmi, azioni, interventi, oltre che tra procedure.

Perchè non risulti inficiata la legittimità della legge finanziaria e dei bilanci annuale e pluriennale dello Stato occorre evitare che la formazione di questi fondamentali documenti avvenga ancora una volta nella inadempienza dell'articolo 2 della legge n. 651 del 1983 e dell'articolo 2 della legge n. 64 del 1986».

L'onorevole Nicotra, sottolineando la bontà della relazione del senatore Coviello, ritiene che essa meriti una particolare attenzione e vada approfondita nel corso del dibattito.

Prende atto del dinamismo e del pragmatismo mostrato, come era peraltro prevedibile, dall'onorevole ministro Gaspari augurandosi che la prosecuzione della sua opera porti ai risultati da tutti sperati.

Dissente dal contenuto della legge 64, anche se fu tra quelli che la votarono, perchè la ritiene il prodotto di una filosofia legislativa consociativa i cui obiettivi non erano strettamente finalizzati alla realizzazione di un disegno strategico di sviluppo del Mezzogiorno. Tuttavia, non si sente d'accordo con la posizione del senatore Vignola che vorrebbe un «repulisti» e ritiene – rivolgendosi al senatore Tagliamonte – che l'uomo politico debba essere anzitutto pragmatico e concreto più che filosofo e teorico.

Suggerisce pertanto una serie di temi che andrebbero affrontati con realismo.

Occorre creare una struttura di supporto alla progettualità locale utilizzando a questo fine il personale altamente qualificato della ex Cassa, recuperandone le competenze e la professionalità senza ricorrere a dispendiosi soggetti privati.

Ritiene, poi, che il piano di viabilità vada rivisto nella sua totalità e non seguendo i particolarismi locali, incentivando i trasporti attraverso la realizzazione di strutture autostradali, portuali ed eliportuali.

Occorre diffondere una cultura di aggiornamento dei compiti delle regioni per una realizzazione più moderna ed efficace della loro responsabilità.

Con riferimento al piano dei complementari ritiene che sia doveroso porre un termine conclusivo alla loro realizzazione fermando, tuttavia, l'impegno finanziario dello Stato soltanto alla chiusura definitiva delle opere.

Apprezza, in conclusione, le innovazioni apportate dall'aggiornamento del programma triennale ed, in particolare, quelle relative allo snellimento delle procedure ed alla accelerazione dei tempi di concessione delle agevolazioni creditizie.

Anticipa, infine, il voto favorevole sul documento del Governo, auspicando però la realizzazione in tempi brevi delle opere selezionate ed inserite nel piano annuale di attuazione sperando che, in seguito, migliori la loro qualità.

Il deputato Napoli ritiene che il secondo piano di attuazione possa rappresentare un momento significativo per il rilancio dell'impegno meridionalistico. La relazione del collega Coviello ha già messo in rilievo nodi e difficoltà della situazione presente. Infatti il MISM, trovandosi di fronte ad un quadro di risorse utilizzabili molto limitate, ha finito ragionevolmente per prescegliere il male minore e cioè l'impiego immediato di fondi scarsi per attivare programmi minimi. L'alternativa tra opzioni diverse continua ad oscillare tra investimenti ed assistenza, opera integrata e fine a se stessa. Ovviamente il problema non riguarda solo il Governo ma attraversa tutte le forze politiche presenti in Parlamento e le Amministrazioni locali.

La progettualità si presenta più difficile dove permane una situazione di sottosviluppo. In questa situazione i progetti sovente tendono a sbilanciarsi verso il futuro, quando cioè saranno attivate determinate condizioni di base. Per queste ragioni si impone da parte di tutti uno sforzo che sia al tempo stesso politico e tecnico, capace di sfuggire al dilemma ricorrente tra tentativo di soluzione dei problemi da una parte e attivazione del consenso dall'altra.

Le responsabilità sono quindi politiche ed istituzionali. Sotto questo profilo auspicata dal Governo la diramazione di direttive capaci di imprimere al terzo piano di attuazione un segno complessivo che faccia del documento un atto diverso dai precedenti. A suo avviso occorre evitare la ripetizione di esperienze che portano ad una sommatoria confusa di opere per di più sostitutive dei compiti dell'intervento ordinario.

Per quanto il suo auspicio possa sembrare avveniristico ritiene necessario costruire un servizio di assistenza progettuale al Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali, con monitoraggio continuo dei dati informativi e possibilità quindi di concentrare il lavoro attraverso scelte politiche.

Dopo aver sostenuto che il problema del coordinamento investe il rapporto tra intervento ordinario e tutto il quadro degli interventi straordinari e speciali conclude accennando alle attività produttive fortemente svantaggiate nel Mezzogiorno dalla presenza di forti differenziali nei tassi di credito. Per questo motivo ritiene indispensabile concentrare gli sforzi in direzione della nascita di un istituto di credito a medio termine capace di assolvere alla funzione che sul territorio nazionale svolge Mediobanca.

La senatrice Falcucci dice che durante il lavoro di questi mesi si è vieppiù confermata nell'idea che il problema principale per il Mezzogiorno non ha natura finanziaria bensì politica.

Si tratta di una frattura profonda che involge aspetti politici ma anche culturali ed istituzionali.

Lo stanziamento di 120 mila miliardi recato dalla legge n. 64 per il novennio, tende in una situazione del genere a costituire una sorta di alibi che finisce per indebolire nel collegio di Governo la necessaria tensione meridionalista.

Tutto questo contribuisce ad esaltare i compiti del Ministro il quale è tenuto a far emergere in seno al Consiglio dei ministri, in ragione delle rispettive competenze, una ispirazione coplessiva e strategica di segno meridionalista. Si tratta di un compito tremendamente arduo ma al quale non è possibile disegnare alternative di segno riduttivo. Altrimenti il Mezzogiorno tenderà sempre più a divenire una colonia parassitaria e il denaro elargito apparirà come il frutto di una cattiva coscienza del paese non altrimenti capace di

farsi carico dei problemi nazionali del Mezzogiorno.

Auspica pertanto che il parere espresso dalla Commissione sia preceduto da una forte premessa politica. Altrettanto chiaro deve essere che il passaggio tra il secondo e il terzo piano di attuazione deve caratterizzarsi in chiave di svolta, frutto di una scelta consapevole. Proprio per questo suggerisce di eleggere a destinatario del documento non il Ministro bensì il Governo nel suo complesso nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il relatore Coviello, concludendo la discussione generale, dice di avere osservato come dal dibattito non sia stato espresso alcun atteggiamento pregiudizialmente negativo al documento di programma proposto dal Governo. In questa ottica propone di recuperare nel terzo piano di attuazione le riflessioni critiche avanzate da più parti sul filo della tormentata attuazione negli adempimenti relativi alla legge n. 64.

Dopo aver sottolineato il notevole passo avanti rimarcato da tutte le forze politiche per quanto riguarda i rapporti tra competenza centrale e competenza delle regioni, dice che il testo del parere dovrà segnalarsi per la ricchezza di contributi e quindi per la capacità di conferire al Ministro una base contrattuale da far valere nei confronti delle altre ammministrazioni.

Il ministro Gaspari ringrazia il senatore Coviello per gli spunti ed i suggerimenti contenuti nella sua relazione. Ringrazia altresì tutti i colleghi intervenuti nel dibattito generale.

Vuole soffermarsi brevemente su alcuni aspetti che a suo avviso assumono un valore discriminante. Concorda a questo proposito con la collega Falcucci sulla natura eminentemente politica rivestita dal problema.

Il rapporto Saraceno rappresenta un complesso di dati che possono ingenerare l'impressione di trovarsi davanti ad una situazione irreversibilmente negativa. Il compito dei politici tuttavia si presenta come di natura diversa e ovviamente più difficile.

Quando egli è stato chiamato alla direzione del MISM riteneva di doversi prefiggere l'obiettivo di spendere nel Mezzogiorno per l'intervento straordinario una cifra intorno ai 5 mila miliardi, che già sarebbe un incremento significativo rispetto agli esercizi finanziari precedenti. Tuttavia il volano si sta fermando per effetto dell'esaurimento dei lavori che hanno avuto inizio nel 1984.

Per riaprire una prospettiva anche limitata occorre che i politici vivano la realtà per quella che è e facciano quanto in loro potere per modificarla. La situazione a questo proposito è molto difficile ma non ammette scorciatoie o semplificazioni.

La legge n. 64 reca delle procedure ancora più macchinose rispetto alle leggi precedenti. Questo è un dato di fatto sul quale non sembra possibile discutere. D'altra parte il modificare la legge comporterebbe tempi lunghissimi e la necessità di riaprire tra le forze politiche uno scontro che non gioverebbe oggi agli interessi del Mezzogiorno.

Sono questi i motivi che lo hanno consigliato a concentrare gli sforzi verso alcuni obiettivi strategicamente importanti.

Il primo obiettivo è rappresentato dalla necessità di dimostrare comunque che la legge può avere una sua funzionalità.

Il secondo obiettivo investe la capacità di utilizzare i fondi, senza dare o alimentare l'idea ricorrente di un Mezzogiorno incapace di servirsi degli stanziamenti destinati allo sviluppo di quella parte del territorio.

Un altro obiettivo strategico riguarda l'innalzamento della capacità progettuale espressa dalle autonomie regionali. Non è un mistero che la qualità dei progetti promananti dalle regioni sia tuttora scadente. Si è collaborato quindi con le regioni, esercitando una spinta ed uno stimolo che non è pensabile possa dare risultati sconvolgenti nel giro di pochi mesi. Il risultato tuttavia appare come confortante, perchè molti progetti tendono a transitare nella categoria di quelli cantierabili e quindi concretamente fattibili.

Mette in evidenza le difficoltà logistiche in cui si trova ad operare il ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che soffre della disperzione delle strutture operative in 7 sedi. Come se questo non bastasse tendono a svilupparsi atteggiamenti centrifughi da parte delle altre amministrazioni che tentano di impinguare i propri fondi ordinari a

scapito dell'intervento straordinario. Ancora più criticabile il comportamento degli enti promozionali i quali tendono a ritagliarsi fondi per l'irrobustimento delle proprie strutture invece di devolvere competenze ed iniziative a funzioni di sviluppo.

Dopo aver sostenuto che le regioni non dispongono di fondi propri per attivare investimenti e quindi sia necessario un lavoro difficile per rivisitare la competenza degli enti regionali anche in funzione di progetti minori, si sofferma sul problema dei progetti strategici.

Non vede come la questione abbia rappresentato un nodo così difficile da interpretare. Tutti i ministeri sono abilitati ad avanzare proposte. Non vede dunque perchè anche il Ministro per il Mezzogiorno non possa avanzare progetti ed a questo fine guidare la realizzazione di accordi di programma. Altrettanto normale è che il Ministro sia investito di un potere sostitutivo ed integrativo nei confronti delle amministrazioni inadempienti. Vuole solo concludere dicendo che spera di non doversi mai avvalere di questi poteri.

La seduta termina alle ore 0,10 del giorno 28 luglio 1988.