

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2733

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FIRRARELLO, GERMANÀ, RAGNO,
CUSIMANO, CIRAMI, MONTAGNINO, MILIO, MINARDO,
PETTINATO, SCHIFANI, CARUSO Luigi e CENTARO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1997

—————

Disposizioni per lo sviluppo della Sicilia. Costituzione
del territorio della medesima regione in zona franca

—————

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La politica dell'intervento pubblico attuata in Sicilia in questi decenni, al pari di quella realizzata nell'intera area del Mezzogiorno, ha sorretto un modello economico caratterizzato da un «processo di industrializzazione senza sviluppo».

Le argomentazioni avanzate per spiegare questo «processo» si basano sulla particolare dinamica assunta dagli investimenti attraverso cui è stata attuata in modo sistematico la politica di sviluppo regionale e possono essere così sintetizzate: l'erogazione della spesa pubblica per investimenti in Sicilia e nel resto del Mezzogiorno è stata orientata verso un processo di crescita indistinta del prodotto e, per certi aspetti, dell'occupazione senza che tutto ciò venisse accompagnato da una accumulazione endogena sorretta dalla presenza degli effetti moltiplicativi derivanti dal potere di acquisto immesso nell'area regionale. Il fatto che questi effetti moltiplicativi si siano realizzati in gran parte fuori dal territorio regionale richiede, se si vuole prendere consapevolezza delle ragioni del mancato sviluppo, una opportuna riflessione.

Orbene, fra le varie ipotesi avanzate in ordine al mancato dispiegarsi sul territorio siciliano di questi effetti, si richiama, innanzitutto, in questa sede, quella che individua nel disequilibrio determinato dalle scelte economiche operate dallo Stato a livello centrale e sorrette, a livello regionale, dai governi succedutisi in questi anni - la causa fondamentale del distorto processo di sviluppo dell'economia siciliana. Infatti l'aver concentrato i trasferimenti pubblici verso settori di base che si contrapposero alle preesistenti strutture produttive non industrializzate, da un lato determinò una emarginazione di tali strutture dal processo di

sviluppo, con conseguenti profondi squilibri settoriali e territoriali; dall'altro detti investimenti, in quanto realizzati in settori non idonei a stimolare una industrializzazione indotta con attività produttive piccole e medie strumentali rispetto alle imprese di base, non avviarono alcun processo di integrazione verticale dell'apparato produttivo e, quindi, nessun allargamento del sistema economico.

Allargamento che neppure la successiva attivazione della politica degli incentivi finalizzata alla creazione di imprese riuscì a conseguire, perchè non sufficientemente idonea ad avviare un processo di accumulazione endogena e, soprattutto, inadeguata a modificare la struttura dell'economia siciliana dato che gli insediamenti produttivi nati in virtù degli incentivi, non utilizzando nella combinazione dei fattori produttivi tecnologie dinamiche ad alto tasso di obsolescenza, hanno non solo orientato verso l'esterno gli effetti moltiplicativi degli investimenti, ma hanno anche ostacolato una crescita endogena del fattore tecnologico che non è mai riuscito sostanzialmente a localizzarsi all'interno dell'area economica siciliana.

Tale politica, oltre a dar vita a fenomeni di spreco e corruzione, ha avuto effetti negativi soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese. Ciò perchè erroneamente si credette che l'incentivo potesse assumere valore di variabile indipendente rispetto a queste ultime, mentre in realtà la variabile indipendente che determina il sorgere di un tessuto di piccole e medie imprese non è tanto l'incentivo (nella fattispecie erogazione di capitali a fondo perduto e/o a tasso agevolato) quanto l'inserimento delle stesse in un sistema economico adeguatamente verticalizzato e caratterizzato da

presenze di attività di ricerca volte alla innovazione tecnologica.

Altri, per spiegare la mancata realizzazione nell'area regionale degli effetti moltiplicativi indotti dai trasferimenti pubblici e, quindi, il mancato processo di accumulazione endogena, hanno posto l'accento sul concetto di dipendenza, intesa come situazione di subalternità di una data area economica nei confronti di un'altra. Una subalternità conseguita dal Governo centrale orientando gli investimenti pubblici in modo tale da determinare anche in questo caso squilibri settoriali e territoriali nel tessuto economico siciliano.

Emerge tanto nella prima che nella seconda ipotesi, di là dalla problematica puramente economica, una evidente responsabilità politica (e ciò soprattutto a livello nazionale) nella determinazione degli obiettivi cui ancorare lo sviluppo dell'economia siciliana, obiettivi che si facessero veramente carico del superamento del divario strutturale tra Nord e Sud del paese.

E, invero, a riprova di quanto detto è sufficiente rileggere i documenti programmatici nei quali si è espressa l'azione politica promossa in questi anni dai Governi nazionali per superare tale divario. Ebbene, ci accorgeremo subito sia della incoerenza che della contraddittorietà degli obiettivi assunti rispetto agli strumenti utilizzati, sia del fatto che l'unico obiettivo che per la Sicilia avrebbe potuto segnare il reale passaggio dal sottosviluppo allo sviluppo - cioè una politica di sostegno alla accumulazione endogena nell'area regionale - non è mai stato preso in considerazione quale variabile dipendente strategica rispetto agli investimenti.

Un modo diverso e forse più immediato per cogliere le contraddizioni del locale sistema economico è quello che pone l'accento sullo squilibrio della bilancia commerciale siciliana. Secondo questa impostazione gli effetti moltiplicativi del reddito non si sono realizzati sul territorio siciliano a causa della eccessiva propensione dell'isola ad importare beni di consumo.

È noto che una economia in transizione dal sottosviluppo allo sviluppo - soprattutto quando il mercato locale è limitato e le risorse non sono abbondanti - sviluppa una forte corrente di importazioni a cui essa deve far fronte con un altrettanto consistente flusso di esportazioni. Ciò, si badi bene, non è una necessità derivante dal vincolo della bilancia dei pagamenti, perchè, per una regione all'interno di uno Stato nazionale, tale vincolo non si pone; bensì è una esigenza legata al fatto che le esportazioni sono l'elemento esogeno della domanda globale che alimenta lo sviluppo autopropulsivo. Sicchè meno si esporta, meno si alimenta il processo di riequilibrio della base produttiva regionale, più ardua è l'attivazione del circuito virtuoso dell'accumulazione e, conseguentemente, più forte è il grado di dipendenza del sistema economico dalle strutture esogene che erogano i trasferimenti.

Ciò è quanto si è verificato in Sicilia. Da un lato, un consistente aumento di reddito che ha determinato un corrispondente aumento dei consumi; dall'altro un continuo flusso di trasferimenti al quale l'incremento di reddito è risultato direttamente collegato e che ha reso il sistema economico regionale in gran parte dipendente da tali flussi. Un sistema economico, quindi, non in grado di autosostenersi in base alle leggi di mercato e che si è configurato come una sovrastruttura attraverso la quale i trasferimenti correnti sono stati trasformati in reddito, il reddito in importazioni, le importazioni in consumi e i consumi nell'esigenza di nuovi e maggiori trasferimenti di risorse; nella quale al tempo stesso i trasferimenti di capitali non attivavano alcun processo di accumulazione endogena.

Questo diverso modo di rappresentare il distorto sviluppo economico dell'isola consente di cogliere un elemento che ha connotato e sostanzialmente individua tutt'oggi il sistema economico siciliano: il suo «rapporto di dipendenza» dai centri esterni ero-

gatori dei trasferimenti pubblici, e più in generale, la sua situazione di subalternità nei confronti dell'apparato produttivo delle regioni forti del paese.

Per chiarire meglio questo «rapporto di dipendenza» occorre precisare che esso non si è sostanziato - nè si sostanzia - in un «verso» particolare in cui può storicamente tradursi il più generale rapporto di interdipendenza economica tra aree diverse. Si sa, infatti, che l'interdipendenza si realizza attraverso il mercato, per cui è possibile che il meccanismo economico di un'area modifichi quello di un'altra, alla sola condizione che tutto ciò avvenga come conseguenza dell'ineguale distribuzione delle opportunità economiche tra dette aree.

Cosa ben diversa è, invece, la dipendenza tra due aree. Questa si instaura allorchè il rapporto di interdipendenza esistente tra dette aree subisce - e ciò non per il libero svolgersi del mercato - un intervento esterno posto in essere da parte dell'area più forte finalizzato ad alterare le regole di funzionamento del sistema produttivo dell'area più debole.

Il fatto che la dipendenza possa essere definita come la situazione in cui il meccanismo economico dell'area più forte modifica e condiziona quella più debole, implica non solo che l'area in posizione di «dipendenza» non può avviare alcun autonomo processo di sviluppo ma che l'accumulazione endogena dell'area dominata peggiora continuamente i propri ritmi in rapporto a quelli dell'area dominante. E ciò avviene perchè i trasferimenti di risorse che ad essa affluiscono dall'esterno non sono utilizzati per migliorare le capacità endogene di accumulazione, bensì per favorire altri parametri che, in assenza dell'accumulazione endogena, provocano l'effetto di esporre l'area dominata all'esigenza di sempre crescenti trasferimenti a causa del suo progressivo indebitamento verso l'esterno e alla possibile perdita di risorse precedentemente accumulate.

Queste riflessioni servono a spiegare, sia pure sinteticamente, in che senso si può

parlare oggi di dipendenza dell'economia siciliana dalle aree più industrializzate del paese mentre i suoi livelli di indebitamento verso l'esterno possono essere assunti quali parametri della dipendenza dell'isola dal resto dell'economia nazionale.

Appare evidente, alla luce di quanto detto, che la «dipendenza» dell'economia siciliana non può essere definita solo in termini macroeconomici proprio perchè il fattore economico costituisce il momento terminale o, se così si può dire, l'obiettivo strategico del processo di dipendenza. Quest'ultimo presenta, a monte del fattore economico, un fattore altrettanto importante che è quello concernente la formazione delle decisioni economiche a livello politico.

Ebbene, le scelte di politica economica finalizzate a sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno e, quindi, della Sicilia sono state assunte dai poteri centrali dello Stato e supportate acriticamente, a livello regionale, dai governi che in questi decenni si sono succeduti alla guida della Regione.

Ora, la subalternità politica che ha caratterizzato la classe dirigente regionale (tra l'altro, totalmente integrata nelle grandi ideologie nazionali e per ciò stesso portata a disconoscere ogni differenziazione specifica dell'isola rispetto alle altre aree arretrate del paese) nei confronti delle istituzioni centrali non è stata senza conseguenze per lo sviluppo economico della Sicilia. E ciò almeno per due ragioni.

La prima è che l'autonomia ha finito per connotarsi in termini di puro e semplice rivendicazionismo finanziario, priva di qualsiasi rilevanza culturale e sociale, negando così alla radice l'idea stessa di autonomia.

La seconda in quanto questa dipendenza ha impedito l'affermarsi in Sicilia di una politica programmatoria capace di esprimere e perseguire politiche miranti a sostenere la formazione di un capitale endogeno e finalizzata ad orientare ed individuare settori di investimento trainanti e suscettibili di immettere nel contesto produttivo siciliano

dimensioni tecnologiche altamente dinamiche.

Si spiega così il vuoto industriale che pesa sull'intera economia regionale e che la caratterizza non solo in termini di piccole e medie imprese strumentali rispetto alle imprese di base, ma anche in termini di incapacità del contesto socio-economico nel rendersi autonomo rispetto al fattore tecnologico, che nelle economie industriali avanzate costituisce la variabile indipendente primaria del processo di accumulazione. Un'area sottosviluppata che non dispone di risorse interne non può che attivare la risorsa tecnologica, intesa come *know how* tecnologico, la quale costituisce l'unico fattore produttivo che può essere riprodotto prescindendo dalla presenza o meno di altre risorse. Naturalmente questo presuppone un processo di promozione della cultura e della ricerca scientifica e una concentrazione delle risorse verso poli tecnologici che consentono di riequilibrare i trasferimenti di risorse dall'esterno con trasferimenti di tecnologie verso l'esterno. In questo modo il problema del riequilibrio delle esportazioni nei confronti delle importazioni si pone in una dimensione radicalmente diversa rispetto a quella basata sulla pura e semplice considerazione della bilancia commerciale in atto. La creazione di poli di sviluppo tecnologico consente di superare il problema del «vuoto industriale», in quanto il fattore tecnologico può costituire una valida alternativa ad una politica di industrializzazione basata sulla creazione di industrie di base, anche industrie produttrici di beni finali rispetto ad un tessuto di medie e piccole imprese strumentali.

2. Alla base della fuga degli effetti moltiplicativi derivanti dal potere di acquisto immesso nell'area regionale a seguito dei trasferimenti esterni e del mancato processo di accumulazione endogena nella regione stanno quindi, da un lato, una variabile politica concernente la capacità di orientare la spesa pubblica in funzione dell'accumulazione e,

dall'altro, una variabile economica concernente gli aspetti settoriali e territoriali degli investimenti.

Queste due variabili hanno assunto una tale portata che ipotizzare di modificarle nel breve periodo appare problematico. Infatti, i risultati delle scelte settoriali e territoriali operate in passato in materia di investimenti condizionano ancora oggi l'economia siciliana sì da costituire un «dato» da cui non si può prescindere per una possibile ipotesi di modello di sviluppo autopropulsivo, così come un «dato» rappresenta attualmente la subalternità in cui si trovano ad operare gli strumenti istituzionalizzati che canalizzano ed esprimono il consenso politico a livello regionale.

Orbene, come uscire dal «circolo vizioso» della dipendenza economica e politica e quindi dalla spirale dell'ulteriore indebitamento verso l'esterno?

Innanzitutto una volontà politica capace di porre fine all'autonomia in regime di dipendenza per affermare l'idea storica dell'autonomia senza dipendenza.

Prendere atto di questa esigenza ormai matura e indilazionabile significa affrontare i problemi economici e sociali della Sicilia con nuovi strumenti e con nuove politiche e soprattutto con una disponibilità delle forze politiche e sociali siciliane a realizzare un consenso alternativo nei confronti dell'attuale Governo centrale la cui azione politica nei confronti del meridione si è sostanziata nel derubricarne i problemi ovvero nel riattivare, sia pure in forme diverse, i meccanismi perversi dell'intervento straordinario, riciclando uomini e logiche del vecchio sistema affaristico e promuovendo nuove clientele e appartenenze.

La realizzazione di una volontà politica di questo tipo implica che vengano individuati in modo efficace nuovi obiettivi di sviluppo nell'ambito di una politica di programmazione che, senza sostituirsi al mercato, sia idonea ad orientare l'attività di investimento per l'attivazione di un processo di accumulazione endogena.

È a questo punto che si innesta la considerazione specifica del problema della zona franca.

3. Secondo l'impostazione fin qui tracciata l'attuale disequilibrio nell'attività di investimento rappresenta un dato suscettibile di modificazione soltanto nel lungo periodo, che può essere espresso:

con la scarsa presenza di poli industriali caratterizzati dalla produzione di beni primari e conseguente mancanza di una verticalizzazione del sistema economico;

con la presenza di un insieme disomogeneo e poco consistente di piccole e medie imprese e da un basso tasso di interdipendenza tra i vari settori produttivi;

con la mancanza di poli di ricerca.

A questo dato occorre affiancare una variabile dipendente consistente nel disequilibrio della bilancia delle partite correnti regionali derivanti dal fatto che i trasferimenti esterni non sono utilizzati in funzione di obiettivi di accumulazione endogena ma in funzione di obiettivi di consumo. Infine c'è un ulteriore elemento che allo stato attuale è anch'esso un dato: una forte ingerenza del Governo centrale in modo palese o latente sull'azione del Governo regionale, retaggio di un passato di subalternità politica della regione. L'uscita dalla situazione testè descritta può avvenire ricorrendo alla macrovariabile economica rappresentata dalla zona franca. Trattasi di una macrovariabile destinata a produrre effetti positivi solo in presenza di alcune macrovariabili di supporto e se viene associata non già ad un quadro di riferimento caratterizzato dalla dinamica strutturale del mercato, bensì ad un quadro di riferimento caratterizzato dalla dinamica dello sviluppo. È opportuno sottolineare a questo punto che utilizzare la zona franca come macrovariabile in funzione dello sviluppo non significa ovviamente limitare, o condizionare o ostacolare il mercato. Significa, invece, individuare e prefissare gli obiettivi di politica economica ai quali la zona franca sia collegata in modo

strumentale. La differenza tra le due ipotesi si sostanzia nel fatto che mentre nel primo caso la zona franca opera in assenza di vincoli ed obiettivi che non siano quelli che emergono unicamente dalla concorrenza del mercato, nel secondo caso l'istituto, pur presupponendo il mercato, viene utilizzato come macrovariabile indipendente rispetto alla attivazione di un processo di sviluppo endogeno. In altri termini, nella nostra ipotesi la zona franca, pur implicando il mercato, viene in un certo senso sottratta alle forze spontanee dello stesso, non già per abolirlo o modificarlo, ma per creare al suo interno condizioni di sviluppo e di accumulazione endogena.

Da quanto detto finora risulta evidente come il problema della zona franca possa essere affrontato in prospettive diverse. A seconda del quadro di riferimento esso può assumere infatti connotazioni positive o negative, cioè può rivelarsi suscettibile di benefici o di costi. Parlare della zona franca prescindendo da un quadro specifico che precisi le variabili economico-sociali di riferimento è fuorviante e pericoloso. Alcuni dubitano del fatto che la zona franca possa rappresentare attualmente uno strumento istituzionale idoneo a contribuire in maniera consistente a migliorare il disavanzo commerciale della Sicilia. Ciò può avvenire sia attraverso il potenziale recupero di una quota del potere d'acquisto in virtù dell'esenzione dai prelievi comunitari e statali sulle merci importate, sia attraverso l'allargamento dei flussi di esportazione verso i mercati extracomunitari (i soli a rendere effettivo il recupero del potere d'acquisto rappresentato dalle esenzioni fiscali) e comunitari.

Le macrovariabili disfunzionali rispetto alla zona franca in questa prospettiva vengono individuate non tanto nella presenza dei vincoli comunitari esistenti, quanto nel prevalente grado di integrazione dell'economia regionale nell'ambito dell'economia comunitaria. Questo elevato grado di integrazione porrebbe il sistema economico si-

ciliano in condizioni di incapacità ad operare sui mercati extracomunitari, sia per l'approvvigionamento delle materie prime, sia per il collocamento dei prodotti finiti. Dalla collocazione dell'isola al di fuori del territorio doganale dell'Unione europea insorgerebbero inoltre per le prevalenti attività produttive isolate non pochi impedimenti connessi al presumibile venir meno della funzione di supporto dell'area comunitaria nei confronti della Sicilia.

Non si può nascondere il fatto che in una prospettiva di costi-benefici della zona franca, considerati con riferimento al sistema economico regionale assunto come un dato nella sua globalità, queste conclusioni possano avere un certo peso.

Trattasi di una impostazione che tiene separati i problemi della zona franca da quelli dello sviluppo. Ed appare illusorio pensare che le diseconomie che hanno scoraggiato l'attivazione di investimenti in Sicilia possano essere superate confidando su uno strumento che avrebbe affidato tutte le sorti dello sviluppo ai meccanismi automatici del mercato. Da questo punto di vista la zona franca si presenta come uno strumento di politica economica antitetico rispetto alle scelte della programmazione come metodo di governo dell'economia e dello sviluppo. In questa ipotesi si suppone che la zona franca operi in un puro sistema di mercato nel quale tanto i consumi quanto gli investimenti si realizzano senza alcun vincolo di programmazione. È evidente che qui la zona franca non opera come variabile indipendente rispetto al riequilibrio della bilancia commerciale e quindi non può determinare alcun processo di accumulazione endogena. A parte gli effetti che in questo caso la zona franca potrebbe avere sull'innalzamento dei consumi, stante la mancanza di elasticità dei prezzi verso il basso, e gli effetti indotti concernenti i guasti ecologici derivanti da sovrautilizzazione delle attuali infrastrutture. È necessario precisare che l'effetto più importante derivante da questo quadro di riferimento consisterebbe presumibilmente nella localizzazione nell'area

coperta dalla zona franca di attività produttive intermedie inserite in un processo di verticalizzazione esogeno rispetto all'area.

Si avrebbe in altre parole il sorgere di attività produttive intermedie non necessariamente interconnesse operanti entro un *continuum* tecnologico che troverebbe all'esterno dell'area la sua localizzazione principale, riferita alle attività produttive finali e alle attività collegate di sviluppo e di ricerca tecnologica. Questo implicherebbe una accentuazione del grado di dipendenza dell'economia regionale, in quanto i trasferimenti reali intermedi indotti dalla zona franca essendo orientati verso la produzione di beni finali localizzati all'esterno, determinerebbero sostanzialmente un ulteriore aumento dei consumi non compensato da una maggiore offerta interna e quindi un ulteriore peggioramento della bilancia commerciale.

Stupisce che tesi siffatte vengono sostenute da talune parti che dovrebbero essere consapevoli del fatto che la crescita della piccola e media impresa in Sicilia, al di là del mito del ruolo sul quale tutti possiamo concordare, non si può ottenere ancorando tale crescita ai soli vantaggi comparati di localizzazione indotti da una pura e semplice abolizione dei dazi doganali al di fuori di un serio approccio ai problemi dello sviluppo. In questo quadro, dove la zona franca viene considerata come strumento antitetico rispetto alla programmazione dello sviluppo, si è portati a ridurre il problema della zona franca a quello dei punti franchi. Trattasi di una impostazione non certo compatibile con una programmazione dello sviluppo coerente ed incisiva.

Il punto franco è una macrovariabile che può operare solo entro un quadro di riferimento caratterizzato da un puro sistema di mercato. Non avrebbe senso ipotizzare il punto franco in funzione dello sviluppo, data la impossibilità di localizzare nell'area ristretta coperta dal punto franco trasferimenti reali indotti implicanti localizzazioni consistenti in una verticalizzazione del pro-

cesso produttivo caratterizzata in termini di *continuum* tecnologico. Al più nelle aree coperte dai punti franchi potrebbero localizzarsi solo attività produttive intermedie appartenenti ad un processo di verticalizzazione produttiva esogena all'economia regionale. Fatto, questo, che porterebbe il punto e/o porto franco, così come la zona franca operante in un puro sistema di mercato, ad aumentare piuttosto che diminuire il livello di dipendenza, accentuando il disequilibrio nella bilancia commerciale ed impedendo l'accumulazione endogena.

Da quanto detto emerge chiaramente che la zona franca, intesa come macrovariabile economica, produce effetti diversi a seconda del quadro di riferimento.

La zona franca da noi proposta viene utilizzata come macrovariabile indipendente rispetto alla attivazione di un processo di sviluppo endogeno. Questa attivazione può realizzarsi in presenza di alcune macrovariabili di supporto; in particolare, una macrovariabile di supporto primaria è rappresentata dall'abbassamento dei livelli di dipendenza politica. Ciò si può ottenere solo attraverso una gestione programmata della zona franca, volta a consentire la compatibilità dei trasferimenti reali esterni connessi alla istituzione della zona franca (localizzazioni industriali) con l'obiettivo dell'accumulazione endogena.

La seconda variabile consiste nella specifica destinazione dei trasferimenti indotti dalla zona franca, i quali devono necessariamente tradursi in investimenti per la creazione di attività produttive finali o in investimenti per la creazione di poli di sviluppo tecnologico avanzati e ciò perchè solo così si agevolerebbe il processo di verticalizzazione e, quindi, la creazione di un reticolo di piccole e medie imprese.

Non è facile orientare la localizzazione dei trasferimenti reali indotti con riferimento a questi obiettivi; tale orientamento postula, infatti, un tipo di contrattazione programmata che può realizzarsi solo in presenza di una volontà politica a basso livello di dipendenza e presuppone una radicale

modificazione dell'approccio sin qui seguito per affrontare i problemi dello sviluppo socio-economico siciliano.

In effetti non si realizza sviluppo senza verticalizzazione entro un *continuum* tecnologico, cioè non si realizza sviluppo senza la presenza nell'area da sviluppare di attività produttive di beni finali e di attività di ricerca volte alla innovazione tecnologica. Se è vero che sono questi i due fattori fondamentali dello sviluppo, è altrettanto vero che gli stessi non possono essere realizzati se non in presenza della macrovariabile zona franca. Se noi volessimo, infatti, perseguire nella nostra regione una attività di sviluppo fondata su industrie finali e su poli tecnologici, prescindendo dalla zona franca, ci troveremmo di fronte ad un insieme talmente vasto di diseconomie e di ostacoli che renderebbero estremamente difficile il raggiungimento di un tale obiettivo nel lungo periodo.

La zona franca, al contrario, con l'abbattimento all'origine dei dazi doganali e con le ulteriori facilitazioni previste, consentirebbe di realizzare un regime di precondizioni sulle quali potrebbe facilmente innescarsi una programmazione dello sviluppo.

Per quanto concerne la copertura degli oneri derivanti dalla legge si prevede, infine, un meccanismo di ripartizione fra Stato e Regione in sede di Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana.

Al fine di procedere al superamento del sistema della tesoreria unica, che non pochi problemi ha causato nella gestione delle risorse regionali (per tacere delle delicate questioni di compatibilità costituzionale), si provvede altresì a ripristinare la vigenza, limitatamente agli enti pubblici siciliani, della disciplina anteriore alla legge n. 720 del 1984. Infatti, a seguito dell'applicazione di tale legge, avente per oggetto: «Istituzione del sistema di tesoreria unico per gli enti ed organismi pubblici», malgrado l'articolo 2 escludesse dalle limitazioni che imponeva in materia di tesoreria l'Amministrazione

diretta della Regione siciliana e, quindi, i fondi del relativo bilancio, tuttavia si è verificato, in contraddizione con tale scelta legislativa per un verso rispettosa delle prerogative regionali, una incidenza indiretta sullo stesso bilancio della Regione siciliana allorchè ha vincolato le somme non ancora versate agli enti controllati dalla Regione ma previste come entrate nei vari bilanci degli enti medesimi.

La chiara interferenza nella autonomia regionale e nei sistemi di gestione dei mezzi finanziari degli enti indicati nelle tabelle A e B della legge n. 720 del 1984 sottoposti al controllo della Regione siciliana ha così determinato una grave violazione delle prerogative costituzionalmente garantite dallo Statuto siciliano alla stessa Regione e, nel medesimo tempo, incidendo negativamente sulla funzione legislativa già esercitata dalla regione Sicilia con la legge 12 agosto 1980, n. 85, ha violato le norme costituzionali dello Statuto concernenti la materia del bilancio e la relativa gestione.

Quanto precede si è verificato per effetto della disposizione contenuta nell'articolo 1 della richiamata legge regionale n. 85 del 1980, per la quale l'Amministrazione regionale, nei confronti degli enti indicati nella tabella A annessa alla legge (tra tali enti sono compresi i comuni e le loro aziende, le camere di commercio, l'Ente Acquadotti Siciliani (ESA), gli Istituti Autonomi delle Case Popolari, le Provincie e le loro aziende: tutti enti a loro volta ricompresi nelle tabelle A e B della legge statale n. 720 del 1984), provvede al pagamento nelle spese correnti e di quelle in conto capitale iscritte nel bilancio regionale «mediante trasferimento delle somme da effettuarsi con mandato diretto contestuale al decreto di finanziamento» in conti correnti intestati agli enti interessati ma aperti presso gli sportelli degli istituti di credito che gestiscono i servizi di cassa dell'amministrazione regionale e che vengono obbligati a versare diretta-

mente in entrata al bilancio regionale gli interessi maturati sui conti correnti predetti.

Conseguentemente il sistema, coordinato con quello che i tesoriери degli stessi enti per effetto della legge statale n. 720 del 1984 sono stati chiamati ad osservare, ha comportato che, costituendo entrate di bilancio degli enti controllati dalla Regione le somme non ancora da questa materialmente trasferite nella disponibilità di cassa degli enti per effetto della avvenuta emissione del decreto di finanziamento, tali somme, anche se ancora nella disponibilità materiale della Regione, sono state assoggettate al regime della legge statale n. 720 del 1984 la quale, in tal modo, ha inciso sulla finanza regionale con violazione degli articoli 14, lettera p), 15, terzo comma, 19 e 20 dello Statuto siciliano.

Il ritorno alla disciplina previgente alla legge n. 720 del 1984 in materia di tesoreria degli enti pubblici rappresenta quindi il ripristino in Sicilia di un corretto funzionamento della finanza locale, compatibile con la previsione statutaria, che ha rango costituzionale.

Il discorso sulla zona franca trascende, quindi, gli angusti temi di una problematica di tipo congiunturale, per porsi in una dimensione economica che dovrebbe impegnare le forze politiche e sociali nei prossimi anni.

A tal fine, è necessario un forte impulso della Regione che abbia quale necessario supporto una reale autonomia di scelta. Si tratta infatti non solo di volere la zona franca come strumento di politica economica per il prossimo millennio, ma di realizzarla attraverso complessi processi implicanti, da un lato, scelte tecnologiche «appropriate» e, dall'altro, sistemi informativi che consentano una efficiente programmazione dello sviluppo tecnologico collegata con l'analisi delle interdipendenza settoriali, direttamente o indirettamente, ai trasferimenti reali indotti che dovrebbero realizzarsi nella zona franca.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Al fine di creare condizioni idonee alla promozione dello sviluppo della Sicilia, l'intero territorio di detta regione è costituito in zona franca e zona di sviluppo economico e tecnologico.

Art. 2.

*(Agevolazioni per i soggetti
aventi sede legale in Sicilia)*

1. Sono esenti dal pagamento dell'ILOR sul reddito prodotto i seguenti soggetti che hanno realizzato investimenti produttivi sul territorio siciliano nell'anno solare antecedente all'entrata in vigore della presente legge ovvero effettuano investimenti nei cinque anni successivi a tale data:

a) società, enti privati ed imprese, aventi sede legale in Sicilia ed operanti nei settori individuati, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana ovvero, in mancanza di decisione entro tale termine, dalla Regione siciliana, nonchè in ogni caso previo esperimento delle procedure di cui all'articolo 92 del trattato istitutivo della Comunità europea;

b) imprese fornitrici di servizi individuati con la procedura di cui alla lettera a), purchè costituite in forma societaria e con sede legale in Sicilia e ivi operanti;

c) esercenti arti e mestieri fiscalmente domiciliati in Sicilia.

2. L'esenzione di cui al comma 1 ha una durata di dieci anni a partire dal primo

esercizio in cui i soggetti predetti hanno ottenuto un utile.

3. Sono esclusi dall'imposizione sul reddito d'impresa gli utili reinvestiti in Sicilia dai soggetti di cui al comma 1. L'esclusione si applica con riferimento a dieci periodi di imposta a decorrere da quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Sono esenti dall'IVA gli acquisti di beni materiali ed immateriali ammortizzabili di nuova produzione, compresi gli immobili strumentali per l'esercizio dell'attività produttiva, effettuati dai soggetti di cui al comma 1 per l'avvio di nuove attività produttive di beni e/o servizi sul territorio siciliano, ovvero nei casi di riconversione e/o ristrutturazione di attività produttive. L'esenzione ha una durata di cinque anni.

5. I soggetti di cui al comma 1, per la durata di dieci anni a decorrere dall'avvio dell'attività, sono esentati dal pagamento dell'imposta sul reddito prodotto. Le aliquote dell'imposta di consumo dell'energia ad uso dei medesimi soggetti sono ridotte alla metà.

6. Le imprese aventi sede legale e operanti in Sicilia possono disporre di saldi in valuta estera derivanti da operazioni reali entro limiti e per periodi di tempo determinati dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana.

7. Sono esenti, per due trienni, dai diritti di confine, dalle imposte di fabbricazione e dalle imposte erariali di consumo finale locale le merci prodotte da imprese operanti in Sicilia, rientranti nelle tipologie determinate, all'inizio di ciascun triennio, dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana ovvero, in caso di mancata decisione entro tre mesi dall'inizio del triennio, dalla Regione siciliana, e previo esperimento delle procedure di cui agli articoli 247 e seguenti del regolamento (CEE) n. 2913/92, recante il codice doganale comunitario, e successive modificazioni.

8. È esente da diritti di confine l'importazione di impianti, macchinari e attrezzature, fonti di energia e lubrificanti destinati all'attività produttiva delle imprese operanti in Sicilia.

9. Possono essere immesse nel mercato comunitario, per due trienni e per contingentamenti determinati con le procedure di cui al comma 7, merci prodotte da imprese operanti in Sicilia in condizione di esenzione.

10. Le esenzioni dai diritti di confine di cui al presente articolo, si riferiscono ad attività di distribuzione e di commercializzazione localizzate in Sicilia, per merci e prodotti importati e destinati ad essere esportati all'esterno dell'area doganale comunitaria, nonché ad attività di trasformazione localizzate in Sicilia, per merci e prodotti importati, nel rispetto della normativa comunitaria sul perfezionamento attivo.

11. I soggetti di cui al comma 1 che, nei tre anni successivi all'entrata in vigore della presente legge, procedono, nell'avviare iniziative produttive, all'assunzione di giovani alla prima occupazione hanno diritto ad una riduzione pari al 40 per cento dei relativi oneri sociali per i primi tre anni. Tale agevolazione è cumulabile con altri benefici previsti da disposizioni vigenti.

12. L'agevolazione di cui al comma 11 è concessa anche in caso di assunzione di lavoratori inoccupati, ovvero beneficianti del trattamento di cassa integrazione ovvero addebi a lavori socialmente utili. L'aggiornamento, la riqualificazione e la formazione di tale personale sono a carico dell'Agenzia regionale per il lavoro della Regione siciliana.

Art. 3.

(Agevolazioni fiscali per i soggetti non aventi sede legale in Sicilia)

1. Le imprese che si costituiscono, per un periodo di cinque anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge,

per la realizzazione di nuove iniziative produttive nel territorio della Sicilia, per l'anno di inizio dell'attività e per i nove anni successivi, sono esentate dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con riferimento al reddito d'impresa o derivante dall'esercizio di arti o professioni dell'anno cui compete.

2. L'aliquota relativa all'imposta di registro per le fusioni di società è ridotta alla metà se la fusione avviene tra società che hanno sede ed operano nei territori di cui al comma 1, ovvero se il conferimento è fatto da una impresa o società, che ha sede ed opera in tali territori, ad una società che ha sede ed opera nei territori stessi.

3. Le aliquote dell'imposta di consumo dell'energia ad uso delle imprese operanti in Sicilia sono ridotte alla metà.

4. È escluso dall'imposizione del reddito d'impresa il 70 per cento del volume degli investimenti realizzati in Sicilia, al netto delle cessioni di beni strumentali. L'esclusione, che non compete alle banche e alle imprese di assicurazione, si applica con riferimento a dieci periodi di imposta a decorrere da quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. Per investimento si intende la realizzazione di nuovi impianti, il completamento di opere sospese, l'ampliamento, la riattivazione, l'ammmodernamento di impianti esistenti e l'acquisto di beni strumentali nuovi anche mediante contratti di locazione finanziaria. L'investimento immobiliare è limitato ai beni strumentali per natura utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'impresa da parte del soggetto che ha effettuato l'investimento.

5. I benefici di cui al presente articolo non si applicano ai settori esclusi di cui alla Comunicazione della Commissione delle Comunità europee 96/C 68/06 e le agevolazioni non sono cumulabili con altri benefici accordati ai sensi della predetta Comunicazione, ad eccezione delle agevolazioni alle attività di ricerca.

Art. 4.

(Servizi alle imprese)

1. Al fine di fornire i necessari servizi di informazione, consulenza, formazione ed assistenza tecnica alle imprese operanti in Sicilia è istituito un Centro di servizi per gli scambi e per l'attività di documentazione ed informazione agli operatori economici, che può essere articolato in sezioni decentrate sul territorio. Alla costituzione del Centro provvedono la Regione siciliana, l'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) e le locali Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Al Centro possono partecipare anche altri soggetti pubblici e privati. Per le proprie attività il Centro può avvalersi della collaborazione delle università e di altri istituti di studi e di ricerca presenti in Sicilia.

2. Alle piccole e medie imprese industriali, commerciali, turistiche e di servizi e alle imprese agricole ed artigiane, anche in forma associata, localizzate in Sicilia, che acquisiscano i servizi di cui al comma 1, è riconosciuto un contributo nella misura del 30 per cento delle spese documentate, entro il limite massimo di lire 20 milioni annui.

3. La localizzazione del Centro e il suo funzionamento, nonchè il costo dei servizi offerti, sono regolati con legge regionale.

4. Ai fini della prima applicazione del presente articolo è assegnato alla Regione siciliana un contributo speciale, per il periodo 1998-2000, di lire 400 miliardi, di cui lire 100 miliardi per il 1998, 150 miliardi per il 1999 e 150 miliardi per il 2000. All'ICE è assegnato, per le medesime finalità, un contributo straordinario, per il periodo 1998-2000, di lire 60 miliardi nella misura di lire 20 miliardi annui.

5. Le somme non impegnate nell'esercizio cui si riferiscono sono versate, all'inizio dell'esercizio successivo, all'entrata del bilancio dello Stato.

Art. 5.

(Incentivi alla ricerca)

1. Allo scopo di finanziare gli accordi di programma di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 28 giugno 1995, n. 454, stipulati da soggetti aventi sede ovvero operanti in Sicilia, presso il CIPE è istituito un apposito fondo al quale è attribuito uno stanziamento annuo, per il triennio 1998-2000, pari a lire 100 miliardi a carico del bilancio dello Stato. Tale quota sarà determinata per gli anni successivi dalla legge finanziaria, in un importo progressivamente decrescente.

2. I finanziamenti di cui al comma 1 sono a tasso zero, non sono cumulabili con altri tipi di benefici accordati al medesimo progetto e sono annualmente attribuiti dalla Regione siciliana, sulla base di specifici criteri da essa determinati, agli accordi al cui costo l'impresa o le imprese partecipanti contribuiscono in misura pari al 5 per cento della media degli utili netti realizzati nel corso degli ultimi tre anni.

3. Gli accordi di programma di cui al presente articolo sono volti principalmente a definire:

- a) programmi di ricerca applicata;
- b) progetti di investimento rivolti all'avvio di nuove tecnologie finalizzate a nuovi prodotti o processi produttivi;
- c) progetti di innovazione organizzativa, commerciale, tecnica e manageriale;
- d) progetti volti ad un uso più razionale dell'energia e delle materie prime;
- e) progetti volti alla realizzazione di piani di promozione turistica.

4. Le somme corrisposte dalle imprese ai sensi del comma 2 sono interamente deducibili dal reddito in sede di dichiarazione annuale delle imposte.

5. La Regione siciliana, d'intesa con le università, gli istituti universitari e i loro consorzi presenti in Sicilia, ai fini della

programmazione dei corsi di studio e della ricerca, promuove, in collaborazione con le locali camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, iniziative volte a individuare i settori dell'economia siciliana che necessitano, nella rispettiva prospettiva di sviluppo, di adeguate e specifiche professionalità e qualificazioni, nonchè a fornire una valutazione quantitativa di tali esigenze. Al medesimo obiettivo di coordinamento fra istituzioni preposte alla formazione e mondo del lavoro sono altresì previsti specifici periodi di *stage* degli studenti universitari presso le imprese operanti nella regione.

Art. 6.

(Interventi in favore del turismo)

1. Al fine di favorire interventi volti allo sviluppo, alla razionalizzazione, all'adeguamento e all'ammodernamento di strutture turistiche e ricettive ed alla qualificazione dei servizi, con priorità per gli interventi finalizzati al miglioramento della qualità del servizio e all'adeguamento delle strutture turistico-ricettive agli adempimenti previsti della normativa vigente, compresa quella comunitaria, è attribuito alla Regione siciliana un contributo annuo il cui ammontare è determinato con legge finanziaria.

2. Con legge regionale sono stabiliti i criteri e le modalità di accesso ai finanziamenti di cui al comma 1.

3. I finanziamenti di cui al presente articolo sono aggiuntivi rispetto ai finanziamenti ordinari a favore del turismo, previsti dalla legislazione regionale e nazionale vigente alla data di entrata in vigore della presente legge. L'entità complessiva dei contributi concessi deve comunque essere contenuta nel rispetto dei limiti fissati dalle normative comunitarie in tema di concorrenza ed aiuti di Stato.

4. Le somme non impegnate nell'esercizio cui si riferiscono sono versate, all'inizio dell'esercizio successivo, all'entrata del bilancio dello Stato.

Art. 7.

(Contributi per il trasporto di merci)

1. È autorizzata per cinque anni la concessione a favore delle imprese localizzate in Sicilia di un contributo nella misura massima del 60 per cento sulle tariffe di trasporto ferroviario, marittimo e aereo di materie prime, semilavorati, impianti e macchinari destinati alle imprese medesime nonchè sui costi sostenuti per il trasporto su strada.

2. Il contributo di cui al comma 1 è concesso anche per il trasporto verso il restante territorio nazionale dei beni e prodotti finiti provenienti da imprese ubicate in Sicilia. Le modalità, le condizioni e le procedure per l'applicazione delle predette agevolazioni tariffarie sono determinate dal CIPE, d'intesa con la Regione siciliana.

Art. 8.

(Erogazioni liberali per la tutela dei beni culturali e in favore dello spettacolo)

1. Per le erogazioni liberali in denaro di cui alle lettere *h)* ed *i)* del comma 1 dell'articolo 13-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, effettuate nei confronti di soggetti operanti in Sicilia o finalizzate ad interventi localizzati nella medesima regione l'aliquota di detraibilità è elevata al 50 per cento.

Art. 9.

(Accelerazione e semplificazione di procedure)

1. Al fine di accelerare l'attuazione degli interventi, relativi alla Sicilia, ammissibili ai finanziamenti comunitari, statali e regionali, il soggetto richiedente invia i progetti e la documentazione necessaria alla conces-

sione del beneficio, nonchè ad ottenere eventuali ulteriori provvedimenti propedeutici a tale concessione, all'amministrazione competente ad emettere il provvedimento di concessione del beneficio stesso. Tale amministrazione invia i progetti e la documentazione ad essi relativa agli enti o uffici competenti ad emanare i predetti provvedimenti propedeutici, affinchè questi, entro trenta giorni dal ricevimento, rilascino i provvedimenti richiesti. Trascorso infruttuosamente tale termine la medesima amministrazione convoca, nei dieci giorni ad esso successivi, una conferenza di servizi per l'acquisizione dei provvedimenti mancanti. A tale fine la conferenza decide a maggioranza dei componenti.

2. Il verbale finale della conferenza di servizi sostituisce a tutti gli effetti gli atti d'intesa, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni ed i nulla osta previsti da leggi statali e regionali, ivi comprese le determinazioni di amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio archeologico, architettonico e artistico, del paesaggio, del territorio e dell'ambiente nonchè dell'eventuale nulla osta in materia di impatto ambientale.

3. Qualora alle sedute della conferenza di cui al comma 1 non siano presenti o non esprimano il loro parere le autorità competenti in ordine alla salvaguardia della sicurezza, della salute pubblica e dell'igiene ambientale nonchè del patrimonio archeologico, artistico e paesaggistico, l'amministrazione che ha convocato la conferenza assegna alle predette autorità un termine non inferiore a 15 e non superiore a 45 giorni affinchè esprimano il loro parere. Nel caso di silenzio si considera acquisito l'assenso.

4. L'amministrazione di cui al comma 1 può richiedere una sola integrazione della documentazione presentata. Tale richiesta sospende la decorrenza dei termini.

5. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il CIPE procede alla ricognizione di tutte le disposizioni normative prevedenti la concessione di benefici, di qualsiasi natura, a favore delle imprese localizzate nelle aree di cui al-

l'obiettivo n. 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88, e successive modificazioni, ed emana una circolare al riguardo che è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale e trasmessa alle regioni interessate perchè provvedano a garantirne la più ampia diffusione con i mezzi ritenuti maggiormente idonei.

6. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo contenente disposizioni dirette a semplificare e coordinare le procedure per la concessione di benefici ad imprese localizzate nei territori meridionali previsti da norme statali o comunitarie.

Art. 10.

(Utilizzo dei fondi strutturali comunitari)

1. In relazione alle risorse dei fondi strutturali comunitari programmate per gli esercizi 1995, 1996 e 1997 e destinate a progetti da attuare nel territorio della Sicilia, per le quali alla data del 30 novembre 1997 non si sia ancora provveduto all'impegno contabile e all'individuazione dei soggetti attuatori, ovvero che siano state impegnate ma non abbiano dato luogo ad erogazioni per un ammontare almeno pari al 60 per cento dell'importo totale a causa dell'inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice dei lavori, il Ministro del tesoro, d'intesa col Presidente della Regione siciliana, nomina un commissario straordinario che provvede, in sostituzione delle amministrazioni inadempienti e con i medesimi poteri di queste, ad adottare gli atti necessari a garantire il rispetto dei termini temporali previsti dalla normativa comunitaria.

Art. 11.

(Disposizioni finanziarie)

1. Nel rispetto dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della pre-

sente legge, la Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto della Regione siciliana individua le disposizioni necessarie a garantire la compensazione, nella misura dell'80 per cento, dei minori introiti della Regione derivanti dall'applicazione della presente legge. Tali disposizioni sono sottoposte all'approvazione del Consiglio dei ministri, cui partecipa il Presidente della Regione siciliana ai sensi dell'articolo 21 del predetto Statuto, per essere emanate, entro i successivi sessanta giorni, con decreto legislativo.

2. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, ai capitoli 6856 e 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1998, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

3. Le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, non si applicano agli enti e organismi pubblici, di cui alle tabelle A e B annesse alle medesima legge, esistenti in Sicilia. La tesoreria di tali enti e organismi è regolata dalle disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta legge n. 720 del 1984.

Art. 12.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.