

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 961

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DI BELLA, BRUNO GANERI, GAROFALO,  
SCRIVANI, TRIPODI, ORLANDO, PUGLIESE, IMPOSIMATO e MARINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 OTTOBRE 1994

---

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il Mezzogiorno si presenta ancora come grande area a sviluppo ritardato nonostante che al suo interno la geografia dello sviluppo e della crisi sia articolata e differenziata e abbia dato origine a realtà profondamente diverse e non tutte negative. Resta tuttavia evidente lo scarto tra le speranze suscitate dalla mole imponente di risorse sulla carta stanziata per il Mezzogiorno e la realtà di un'area che non solo non si è liberata dal sottosviluppo ed ha alimentato fenomeni clientelari e malavitosi, ma ha anche conservato debolezze strutturali che hanno conseguenze devastanti: La crisi economica colpisce più duramente le regioni del sud ed aumenta il divario negli andamenti settoriali e regionali. La caduta della produzione e la perdita di posti di lavoro sono particolarmente accentuate nelle regioni del Mezzogiorno. Il prodotto per abitante del Mezzogiorno è inferiore del 43 per cento a quello del centro-nord; il tasso di inoccupazione medio del Paese è del 16,1 per cento; nel sud è del 30,9 per cento (comprende: il 19,9 per cento di disoccupati; lo 0,9 per cento di lavoratori in cassa integrazione guadagni; il 5 per cento di persone disposte a lavorare; il 5,1 per cento di riserva potenziale di lavoro, gli «scoraggiati», soprattutto donne).

Il divario Mezzogiorno-centro-nord nei consumi delle famiglie, secondo la Banca d'Italia, è del 31 per cento. La dotazione media di infrastrutture del sud del Paese è il 50-60 per cento di quella del centro-nord; alcuni settori critici, come quello dell'approvvigionamento idrico, sono solo il 40 per cento delle dotazioni del centro-nord. Le aziende municipalizzate (trasporti, acquedotti, luce, gas, latte) realizzano il 91,4 per cento degli investimenti nel centro-nord e l'8,6 per cento nel Mezzogiorno.

Gli investimenti per abitante nel sud, vent'anni fa, erano pari all'86,7 per cento di quelli del centro-nord; ora sono del 66,2 per cento. Negli ultimi 13 anni gli investimenti delle partecipazioni statali nell'industria meridionale sono diminuiti del 22 per cento.

In questo quadro desolante, dove alla miseria materiale si è sostituito lo «sfasciume» fisico e geologico che denunciava Giustino Fortunato, i meridionali devono fare i conti con l'accusa sempre più insistente di «parassitismo». Il Mezzogiorno, secondo critici di vario orientamento (in numero sempre crescente) spende molto, produce poco, non paga le tasse. E in quarant'anni di intervento straordinario avrebbe assorbito una quantità esorbitante di ricchezza nazionale, prodotta nel resto del Paese.

L'intervento nel Mezzogiorno, contrariamente a quanto sostenuto dai critici, non ha messo in crisi l'economia del Paese: dal '50 ad oggi, le risorse trasferite non hanno mai superato, in media, lo 0,7 per cento del PIL; una quota francamente modesta. Pessima invece la qualità della spesa e gravissime le inefficienze nella gestione dei fondi e nei meccanismi tecnico-amministrativi.

Il disegno delineato dalla legislazione straordinaria non ha conseguito i risultati auspicati, anche per l'incapacità degli enti dell'intervento straordinario a trovare elementi di raccordo e di dialogo con le amministrazioni dello Stato e con gli altri enti interessati nella fase di programmazione, decisionale e di monitoraggio degli interventi.

Come sottolinea opportunamente la Corte dei conti nella relazione 1992 sul Rendiconto generale dello Stato, «gli investimenti assunti con l'intervento straordinario hanno sovente denotato un carattere sostitutivo e

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

non realmente aggiuntivo rispetto agli obiettivi e alle risorse proprie delle gestioni ordinarie». Tardiva, e insufficiente, è stata la costituzione e l'attivazione delle procedure e degli organi previsti dalla legge 1° marzo 1986, n. 64. I piani annuali di attuazione dei programmi triennali sono stati avviati con grave ritardo. E le procedure di programmazione e di coordinamento, che coinvolgevano direttamente le regioni e gli enti locali, hanno evidenziato ritardi e insufficienze. Del tutto insoddisfacente è stata la messa a punto di documenti finanziari e di bilancio in relazione all'allocazione annuale delle risorse, e la stessa attività di vigilanza «a valle» sull'operato degli organismi statali competenti e sui tempi di realizzazione degli interventi contenuti nei documenti programmatici, nei piani di settore e nelle leggi pluriennali è stata del tutto carente. Né il CIPE né il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di fronte alle inadempienze e ai ritardi delle amministrazioni pubbliche interessate, hanno adottato misure integrative o sostitutive.

Anche il principio della cosiddetta «riserva» (che vincolava il 40 per cento delle risorse stanziare per spese di investimento) non ha trovato concreta applicazione, sia per le interpretazioni restrittive seguite in sede operativa (che ne hanno di fatto limitato la dimensione quantitativa) sia per l'assenza di programmazione e di coordinamento tra i diversi soggetti responsabili dell'intervento.

In definitiva, l'ex Cassa per il Mezzogiorno ha assorbito un volume consistente di risorse, senza peraltro conseguire apprezzabili risultati, sia sotto il profilo dell'emancipazione economica dei territori sia dal punto di vista del miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Negli altri «mezzogiorni d'Europa» si è fatto di più e meglio. Tra il 1985 e il 1990 il prodotto per abitante in Portogallo, Irlanda e Spagna è stato superiore alla media CEE, mentre nelle regioni meridionali italiane è stato sensibilmente inferiore. Così come inferiore è stato, rispetto a questi Paesi, il tasso di investimenti, di provenienza pubblica e privata.

Con l'approvazione della legge 19 dicembre 1992, n. 488, e, successivamente, con l'emanazione del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 (che ha consentito di evitare la consultazione referendaria) si è chiuso definitivamente l'intervento straordinario in favore delle regioni del Mezzogiorno.

In particolare, la citata legge n. 488 del 1992 ha disposto, a decorrere dal 1° maggio 1993, la soppressione del Dipartimento e dell'Agenzia per il Mezzogiorno, organi preposti all'intervento straordinario. L'insieme delle competenze e delle funzioni prima svolte da organismi *ad hoc* spetta ora alle amministrazioni ordinarie dello Stato, a seguito dell'adozione di uno o più decreti legislativi delegati.

L'azione delle amministrazioni non sarà indirizzata specificatamente allo sviluppo del Mezzogiorno, ma a tutte le aree depresse dell'intero territorio nazionale (senza distinzione tra aree «a ritardo di sviluppo» e zone «di declino industriale») coerentemente con la politica regionale, strutturale e di coesione economica promossa dalla Comunità europea.

Cessate le leggi eccezionali per il Mezzogiorno, molte cose restano ancora da fare.

L'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 96 del 1993 prevede la creazione di un «osservatorio delle politiche regionali» istituito presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con il compito di verificare l'andamento e l'efficacia delle politiche in favore delle aree depresse. È disposta inoltre un'attività di costante monitoraggio sull'erogazione degli incentivi e delle agevolazioni, sulla realizzazione degli interventi infrastrutturali e di formazione e sull'evoluzione della qualità dei servizi pubblici nelle aree depresse, nel rispetto delle normative comunitarie ed internazionali in merito allo *standard* degli interventi realizzati.

Il passaggio dal regime di intervento straordinario a quello ordinario delineato dalla citata legge n. 488 del 1992 e dal decreto legislativo n. 96 del 1993, solleva complesse problematiche di natura finanziaria, amministrativa e gestionale, anche in considerazione della necessità di trasferire

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

agli enti competenti le opere avviate dalla ex Cassa per il Mezzogiorno, molte delle quali ancora non completate.

Per questo, per la necessità di «fare chiarezza» e di procedere ad una rapida ed efficace gestione transitoria delle risorse sorge il problema di ricostruire in modo sintetico e conclusivo l'operato e i risultati delle leggi eccezionali per il Mezzogiorno, anche allo scopo di evitare errori ed inadempienze del passato.

La presente proposta di legge chiede la costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la verifica dei risultati degli interventi disposti dalla legge n. 64 del 1986, nonché dell'ammontare, della destinazione e dell'impiego dei finanziamenti erogati dallo Stato e dalla Comunità europea a favore del Mezzogiorno. La Commissione, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati in modo da rispettare il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari, è incaricata di ricostruire, a partire dal 1986:

la conformità dei risultati alle risorse impiegate;

l'ammontare complessivo dei finanziamenti destinati dalla Comunità europea alle aree del Mezzogiorno per qualsiasi tipo di intervento ed a qualsiasi titolo, a far data dal 1986;

l'operato degli organi dello Stato, delle regioni, dei comuni, degli enti, degli organismi a partecipazione pubblica e dei privati incaricati di gestire le risorse stanziante dalle

leggi eccezionali, nel rispetto delle finalità enunciate dalla legge n. 64, e dalle altre disposizioni legislative in materia;

lo stato di attuazione dei piani e dei programmi previsti dall'intervento straordinario;

i criteri seguiti per la concessione, la ripartizione e l'utilizzazione delle somme erogate dallo Stato e dalla Comunità europea a qualsiasi titolo a favore delle aree del Mezzogiorno;

l'ammontare delle risorse finanziarie effettivamente erogate e di quelle concretamente impiegate rispetto a quelle programmate;

la destinazione e l'impiego dei fondi inutilizzati nel Mezzogiorno e le cause che ne hanno determinato l'impiego per altre finalità o la distrazione a favore di altre aree del Paese;

la valutazione qualitativa e quantitativa degli interventi e delle opere di risanamento, ricostruzione e sviluppo previsti dalla legge n. 64 e dei relativi effetti sull'assetto del territorio, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla situazione urbanistica, sullo sviluppo socio-economico, sull'accrescimento dei livelli di produttività economica, sul riequilibrio territoriale interno, sulla valorizzazione delle risorse locali, sul benessere delle popolazioni; anche tenendo conto del contributo dei singoli interventi al superamento del divario tra il nord e il sud del Paese. Le spese per il funzionamento della Commissione saranno finanziate al 50 per cento dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica con imputazione sui propri bilanci.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica. La Commissione ha il compito di accertare:

a) la distribuzione della spesa pubblica nelle diverse regioni del Paese, dedotta la spesa per interessi sul debito e la spesa degli organi costituzionali e per i servizi indivisibili dello Stato;

b) l'ammontare complessivo di tutti i finanziamenti destinati dallo Stato alle aree del Mezzogiorno, nonché di quelli provenienti a qualsiasi titolo dalla Comunità europea a favore delle aree predette, a far tempo dalla data di entrata in vigore della legge 1° marzo 1986, n. 64;

c) i criteri seguiti per la concessione, la ripartizione e la utilizzazione delle somme erogate dallo Stato e dalla Comunità europea;

d) le inadempienze al disposto della legge 1° marzo 1986, n. 64, le irregolarità nelle procedure ed i comportamenti illegittimi o illeciti di organi dello Stato, delle regioni, dei comuni, degli enti ed organismi pubblici e a partecipazione pubblica, nonché di singoli soggetti privati, e le cause che li hanno determinati;

e) le eventuali differenze fra l'ammontare delle risorse realmente erogate e impegnate e quelle destinate al Mezzogiorno;

f) la rispondenza dei risultati conseguiti dall'intervento straordinario ai programmi di sviluppo previsti dalla legge 1° marzo 1986, n. 64;

g) la valutazione, quantitativa e qualitativa, degli interventi e delle opere di risanamento, ricostruzione e sviluppo realizzati in forza dell'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64, abrogato, a decorrere dal 1° maggio 1993, dall'articolo 4 della

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge 19 dicembre 1992, n. 488, e dei relativi effetti sull'assetto del territorio, sulla salvaguardia dell'ambiente, sulla situazione urbanistica, sullo sviluppo socio-economico, sull'accrescimento dei livelli di produttività, sul riequilibrio territoriale interno, sulla valorizzazione delle risorse locali e sul miglioramento della qualità della vita, sul divario fra il nord e il sud del Paese.

## Art. 2.

1. La Commissione è composta da quindici senatori e quindici deputati nominati dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo da rispettare 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.

2. I Presidenti delle due Camere procedono, d'intesa, alla nomina del Presidente della Commissione, da scegliere, al di fuori dei componenti della medesima Commissione, tra i membri dei due rami del Parlamento, e alla convocazione della stessa, perchè proceda alla elezione di due vicepresidenti e di due segretari.

## Art. 3.

1. La Commissione, nell'espletamento dei compiti e delle funzioni di cui alla presente legge, procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può avvalersi dell'opera della polizia giudiziaria e può acquisire atti, documenti ed informazioni, relativi ad indagini svolte da altre autorità amministrative o giudiziarie.

3. La Commissione può avvalersi, inoltre, delle collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

5. L'attività ed il funzionamento della Commissione, per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

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. 4.**

1. È compito della Commissione formulare proposte di revisione della legislazione vigente.

2. La Commissione completa i propri lavori entro sei mesi dall'insediamento. Entro i successivi trenta giorni presenta alle Camere i risultati dell'indagine.

**Art. 5.**

1. La Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno, di cui al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, è soppressa.

