

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 717-A

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(RELATORE DE VITO)

Comunicata alla Presidenza il 28 novembre 1992

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, concernente rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
e dal Ministro del bilancio e della programmazione economica
e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno
di concerto col Ministro del tesoro
col Ministro dell'ambiente
e col Ministro per i problemi delle aree urbane

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1992

INDICE

Relazione	Pag.	3
Pareri:		
- della 1 ^a Commissione permanente		18
- della Commissione parlamentare per le questioni regionali	»	19
Emendamenti proposti dalla Commissione:		
- al testo del decreto-legge	»	20
- al testo del disegno di legge	»	22
Disegno di legge	»	25
Testo del decreto-legge	»	26

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La vecchia questione meridionale non provoca più un senso di rimozione collettiva nella pubblica opinione e negli operatori politici: oggi si può parlare di una vera e propria ostilità nei confronti di un problema che evoca immediatamente una sensazione di impotenza, ed anche, in modo crescente, di inutilità degli interventi.

La pubblica opinione, anche per la univoca interpretazione che i *mass-media* danno alla questione del Mezzogiorno, è praticamente convinta che si tratti solo di una voce di spesa, di una questione che assorbe risorse senza conseguire mai apprezzabili risultati.

Tale clima è intollerabile. Vengono permanentemente sottovalutati, quando non del tutto ignorati, i progressi che il Mezzogiorno ha compiuto, anche grazie all'intervento straordinario: il fatto che nel Mezzogiorno vi sono regioni avviate su percorsi di solido sviluppo, la circostanza che nel Mezzogiorno esistono ampie aree e significativi processi di vitalità imprenditoriale.

Nessuno vuole negare la complessità della situazione ed anche gli errori che nel passato sono stati compiuti: ma occorre avere la freddezza di operare un ragionamento complesso e, soprattutto, di individuare soluzioni credibili e praticabili, senza illudersi e senza favorire un corto circuito psicologico e politico per cui basta non parlare più di intervento straordinario per riuscire di fatto a superare la questione meridionale.

2. Indubbiamente, oggi, parlare di intervento pubblico per il Mezzogiorno sconta tre grandissime difficoltà:

a) la oggettiva e drammatica situazione del bilancio pubblico, che non consente di

immaginare consistenti trasferimenti di risorse per lo sviluppo del Mezzogiorno: occorre tuttavia precisare, senza per questo voler sdrammatizzare i dati della situazione, nè tanto meno voler attenuare l'impegno per il risanamento pubblico, che sarebbe un gravissimo errore tagliare tutte le spese per investimenti produttivi. La difficoltà della manovra economica sta appunto nella ricerca di un difficile equilibrio tra aumento delle entrate, taglio delle spese improduttive, mantenimento di un flusso di risorse capace di accompagnare e suscitare nuovo sviluppo economico;

b) la necessità di confrontarsi con gli orientamenti comunitari rispetto ai quali, anzi, va denunciato il pericolo di atteggiamenti difensivi o furbescamente elusivi; io ritengo che per le questioni del Sud, come per altri aspetti, per esempio l'agricoltura, sia giunto il momento di impostare su basi diverse il confronto con la CEE, rifiutando un modello di relazioni che tiene permanentemente *sub iudice* le nostre politiche;

c) la avversione alla soluzione del problema del Mezzogiorno di tipo culturale e politico: chi si occupa di problemi dello sviluppo del Sud da anni non registrava un tale imbarbarimento del dibattito che, in non pochi casi, richiama addirittura questioni etniche, razziali.

Non è solo l'egoismo e la caduta di solidarietà derivante dalla percezione di uno stato di crisi: è un processo più lungo, di tipo culturale e di tipo politico, che non è stato sufficientemente analizzato ed interpretato sul suo nascere e che oggi pone l'Italia di fronte ad un rischio di separazione assai grave.

Il fenomeno della crescita di movimenti che hanno un forte riferimento territoriale,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

una forte voglia di autonomia rispetto allo Stato, non può che preoccupare da questo punto di vista e, comunque, rappresenta un ostacolo alla definizione di una politica organica per il riequilibrio dello sviluppo nazionale.

Ben altro occorrerebbe per il nostro paese: occorrerebbe una alleanza tra le forze sane del Nord e del Sud, per far vincere nel Mezzogiorno le spinte del cambiamento e del rinnovamento, che devono invece contrastare anche una rappresentazione disperata del Sud.

Naturalmente in queste circostanze non è sufficiente la denuncia, non è sufficiente l'appello alla solidarietà, pure necessario; occorre realizzare un grande sforzo politico e progettuale: occorre individuare alcuni risultati certi, credibili, riconoscibili intorno ai quali mobilitare le istituzioni, le forze politiche e le forze sociali.

Tale ricerca è obbligata: su questo vorrei insistere evitando che si corra il rischio di ritenere possibile, anche per un momento, abbandonare la discussione sul tema.

Vi sono due ordini di motivi che rendono urgente la ripresa di iniziative di proposta politica sul Mezzogiorno.

Il primo è dato dalla situazione oggettiva della realtà meridionale. I tassi di disoccupazione attuali e previsti sono ben oltre i livelli di guardia (Tab.1). Se pensiamo al sostanziale blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, al ridimensionamento del ruolo delle partecipazioni statali, ai processi di razionalizzazione del terziario tradizionale e dell'agricoltura, abbiamo un panorama della domanda di lavoro del Mezzogiorno totalmente insufficiente non solo a ridurre lo *stock* di disoccupazione, ma anche a mantenerlo ai livelli attuali, già economicamente e socialmente gravissimi; a questo va aggiunto che le condizioni di vita nel Mezzogiorno sono certamente molto al di sotto della media nazionale dal punto di vista dei servizi collettivi, dei servizi sociali, dei servizi al territorio. E non è chi non veda come il necessario contenimento della spesa pubblica e la ridefinizione dello Stato sociale aggraverà ancora questo divario.

Naturalmente nel Mezzogiorno vi sono anche fenomeni di patologia sociale, fenomeni di criminalità organizzata che vanno fortemente combattuti: ma al di là di qualsiasi logica di vaga giustificazione è chiaro a tutti che questi fenomeni non possono essere combattuti solo con la repressione, senz'altro necessaria; in assenza di un percorso di sviluppo credibile, la lotta contro le forme di criminalità organizzata e di patologie sociali è una lotta destinata ad essere impari.

Ma ripensare e riprogettare l'intervento straordinario è anche indispensabile a fronte della tensione politica che sul tema si va manifestando, come ho già richiamato precedentemente; bisogna a tutti i costi evitare che il paese sancisca con il *referendum* sull'abolizione dell'intervento straordinario una sorta di definitiva spaccatura tra Nord e Sud.

Di questa spaccatura non c'è bisogno: anzi occorre fortemente lavorare per evitare una campagna elettorale-referendaria che avrà tono semplificatorio, regressivo e che scadrà in forme di imbarbarimento del dibattito politico e sociale.

D'altra parte questa è anche la preoccupazione delle forze sociali con le quali, in una serie di audizioni da parte della Commissione, abbiamo sviluppato un interessante confronto, anche di merito, come avrò modo di richiamare in seguito.

Lo stesso De Rita, Presidente del CNEL, che ha negli anni scorsi lavorato al «Patto per il Sud», ha lungamente e lucidamente denunciato, nel corso della audizione in Commissione, i rischi politici ed i limiti culturali della semplificazione in atto.

Semplificare con un «no» o con un «sì» la questione del Mezzogiorno significa inevitabilmente legittimare la nascita di posizioni arretrate, anche nel Sud: posizioni culturalmente separatiste, di qualunque antistatale e di contrapposizione sterile.

3. Prima di avanzare una proposta e per contrastare questa impostazione, che tende a far equivalere ogni intervento pubblico nel Mezzogiorno ad uno spreco e a forme di parassitismo e di assistenzialismo, è neces-

sario comparare lo sforzo dello Stato per il Mezzogiorno con gli impegni assunti in altre aree.

E su questo versante non voglio fornire lunghi elenchi di dati e di cifre: richiamo solo la splendida recente intervista del Presidente dell'ISTAT, Rey, che da sola smentisce autorevolmente un giudizio stereotipato ed infondato.

Non penso che questo ragionamento sia decisivo, non penso che la verifica attenta della mancata aggiuntività dell'intervento straordinario serva a convincere ed a superare posizioni preconcepite: tuttavia la sede nella quale svolgiamo questo confronto ci obbliga ad una riflessione che recuperi i dati oggettivi. Occorre in sostanza fare verità e denunciare che l'intervento straordinario ha sicuramente, soprattutto nell'ultima fase, manifestato una serie di insufficienze: insufficienze proprio nella capacità di riprogettare la strumentazione e di adeguarla alle condizioni modificate nel Mezzogiorno.

Ma occorre anche dire che le politiche dell'intervento straordinario sono state costrette ad un sostanziale inseguimento delle scelte realizzate a livello di politica ordinaria: basta guardare i dati e ci si accorge che l'intervento straordinario ha dovuto «riequilibrare gli squilibri» presenti nelle politiche ordinarie; questo vale soprattutto per le infrastrutture, ma a ben guardare riguarda anche le politiche di agevolazione alle attività produttive.

Da questo punto di vista vale la pena richiamare alcuni dati fondamentali: i famosi 120.000 miliardi, come più volte è stato richiamato e come è spiegato nella stessa relazione del Governo al decreto-legge per il rifinanziamento della legge n. 64, di cui si propone la conversione, sono stati molte volte e per larga misura utilizzati per altri interventi legislativi. Se si sommano tutte le risorse destinate al Mezzogiorno dalla creazione della Cassa e si raffrontano in quota percentuale con il prodotto interno lordo si vede che al Mezzogiorno è stata destinata una quota inferiore a quella che è stata destinata nello stesso periodo al sistema ferroviario italiano.

Vorrei qui richiamare una fonte che non può essere certamente tacciata di filomerdionalismo: la Corte dei conti, in un rapporto sulla spesa pubblica richiesto dal Parlamento, ha messo drammaticamente in luce che la quota di investimenti pubblici per il Mezzogiorno nei diversi settori non solo è lontana dal famoso 40 per cento indicato dalla legge per la riserva, ma in molti casi non arriva al 10 per cento nelle diverse politiche settoriali (per esempio in quella dei trasporti). Ma sugli aspetti della aggiuntività dell'intervento straordinario e delle somme ad esso destinate, aspetti sui quali molte volte il confronto è falsato da informazioni imprecise e parziali, ho ritenuto opportuno allegare a questa mia relazione una nota aggiuntiva, a cui si rinvia, che ricostruisce in modo articolato e puntuale la situazione in atto.

Ma ciò vale anche dal punto di vista delle agevolazioni alle attività produttive; esse nel Mezzogiorno hanno compensato, in parte, la scarsissima utilizzazione di leggi nazionali (basti pensare alla legge n. 675 del 1977, alla legge n. 46 del 1982 sull'innovazione tecnologica, alla «Sabatini» - legge n. 1329 del 1965 - o alla legge n. 317 del 1991) ed anche per compensare interventi a scala regionale fortemente incentivanti (a tal fine rinvio alla lettura di una ricerca del CESPE recentemente presentata al CNEL nella quale si evidenzia che il livello di agevolazioni nelle diverse aree del paese non è certamente più basso di quello realizzato nel Mezzogiorno; cfr. Tab. 2).

Tutto questo in un quadro di rapporto tra impieghi e risparmi che porta a concludere che c'è un flusso di capitali per investimenti contrario a quello che sarebbe necessario per il riequilibrio del paese (Tab. 3).

4. Giudicare l'intervento straordinario significa quindi metterlo in relazione alle politiche ordinarie che sono state attuate nel paese, pena una rappresentazione mistificatoria della realtà: e voglio subito dire che quando il Governo Amato aveva deciso per la unificazione dell'incarico di Ministro per il mezzogiorno con quello di Ministro del bilancio e della programmazione eco-

nomica, avevo pubblicamente, con un articolo apparso sulla stampa, sottolineato con favore questa innovazione, capace, a mio avviso, di avviare un meccanismo che superasse la tradizionale separatezza delle politiche ordinarie con quelle straordinarie.

Avevo quindi salutato con soddisfazione tale unificazione. Devo dire però che a questo punto sorgono alcune perplessità, in quanto non mi pare che ci sia un'iniziativa precisa del Governo per dare senso a questa operazione, che rischia evidentemente di apparire come una pura e semplice cancellazione della politica straordinaria per il Mezzogiorno. Su questo aspetto vorrei essere particolarmente chiaro: penso che l'intervento straordinario vada profondamente, radicalmente e coraggiosamente modificato, come dirò tra qualche istante; credo anche che questa profonda trasformazione debba avviare, da subito, e non dopo il rifinanziamento, un processo che arrivi a rendere ordinarie tutte le politiche e tutti gli strumenti. Tuttavia per fare questo, anzi, proprio perchè si vuol fare questo, occorre che ci sia una puntuale, articolata ed intelligente attività di governo dei problemi del Mezzogiorno.

Non si può immaginare che lasciando le cose a se stesse queste si risolvano come per un processo di evaporazione. Se non si governa con una attività intelligente e decisa questa fase di «ristrutturazione e chiusura» dell'intervento straordinario, si otterranno risultati assai incerti ed anche politicamente pericolosi: cresceranno rancori, si leggerà una sorta di disinteresse per le questioni del Mezzogiorno, si mediterà di tornare ai vecchi tempi.

Ritengo quindi che sia necessario, proprio per sostenere la linea che il presidente del Consiglio Amato ci ha prospettato nella relazione per il voto di fiducia e nella presentazione del programma, rafforzare l'impegno nel governo di un processo così complesso.

5. Questo il quadro di riferimento che ha guidato il lavoro e le proposte della 5ª Commissione. Sarebbe stato, infatti, un

errore immaginare una logica dei due tempi.

La storia del Mezzogiorno è piena di proroghe e di rifinanziamenti senza progetto: occorre invece voltare pagina. Occorre, questa è la mia opinione, proprio in occasione della legge di rifinanziamento, dare il segnale al paese, agli operatori economici, alle istituzioni locali, che si cambia. Bisogna dimostrare che il rifinanziamento della legge n. 64 non è la gestione di una coda, non è solo onorare alcune scadenze ed alcuni impegni. Non è possibile proporre al paese l'ultimo atto «straordinario», promettendo una futura ordinizzazione.

Occorre cambiare radicalmente e subito.

Tale revisione, anche profonda, dei meccanismi di intervento, ha tra l'altro il valore di una risposta non furbesca, non ambigua ai sostenitori del referendum. Non servirebbe infatti, in termini politici, qualche piccola modifica tesa a rendere tecnicamente improponibile il referendum. Occorre modificare sul serio, secondo le linee che da tempo abbiamo individuato e che ci portavano a ritenere, proprio noi che seguivamo più da vicino la vicenda del Mezzogiorno e dell'intervento straordinario, insufficiente l'apparato attuale e i meccanismi di gestione.

Vi è infine una notazione politica che mi pare di grande interesse. Al di là della volontà del Governo che, giustamente, si preoccupa di rifinanziare la legge n. 64, in mancanza di un disegno di ristrutturazione - e ripeto, anche violenta e radicale - il decreto-legge sarebbe apparso sostanzialmente sbilanciato: onorati gli accordi sui contratti di programma, veniva trovata una soluzione per gli incentivi alle attività produttive insoddisfacente.

Si trattava di un meccanismo in parte necessitato, ma in parte anche non del tutto equo. Non è infatti detto che sia più necessario per lo sviluppo del Mezzogiorno onorare i contratti di programma - che naturalmente vanno onorati - rispetto alle centinaia di domande di agevolazione alle attività produttive che giacciono all'Agencia.

Su questo aspetto occorre essere molto chiari: o si ritiene che quelle domande non corrispondano ad effettive esigenze di ampliamenti, di ammodernamenti e di nuove iniziative ed allora si decida di realizzare una profonda e significativa opera di selezione delle proposte, oppure si ritiene che esse siano valide. Ma a tal punto bisognerebbe prendere atto che per lo sviluppo del Mezzogiorno è altrettanto importante l'insediamento e l'iniziativa di grandi gruppi industriali quanto il rafforzamento e la qualificazione di un tessuto di piccole e medie imprese.

In sostanza è necessario che il Parlamento esprima la volontà di reimpostare l'intervento straordinario: oggi abbiamo l'occasione, tenuto conto del dibattito politico e degli interessi in gioco, di ridefinire la nuova strumentazione del nostro intervento straordinario.

6. In questa discussione, come negli emendamenti che la Commissione presenta, sono implicite tre opzioni fondamentali che qui voglio richiamare per evitare ambiguità ed incertezze nella valutazione della nostra proposta.

La prima è che noi riteniamo un errore politico, in una fase come questa, pensare di superare la questione meridionale intrecciandola con lo stato di crisi presente in altre aree.

Altre aree del paese conoscono situazioni di crisi molto gravi, connesse soprattutto a processi di deindustrializzazione strutturale ma anche a crisi aziendali consistenti e per queste aree occorre trovare, come in parte è già stata trovata, una soluzione.

Questo però non può portare ad una conclusione affrettata, e cioè alla omogeneizzazione delle diverse aree del paese.

Ciò non ha niente a che vedere con il «meridionalismo piagnone» che voleva rivendicare in ogni caso uno stato di necessità: non siamo affatto contenti di dover denunciare una specificità del Mezzogiorno rispetto al resto del paese.

Diventa oggettivamente frustrante ed anche fuorviante dover ricordare che ai problemi strutturali del Mezzogiorno si aggiungono

quelli della crisi industriale; che ai problemi strutturali del Mezzogiorno si aggiunge l'effetto negativo dell'appannamento del ruolo delle partecipazioni statali; che ai problemi strutturali del Mezzogiorno si aggiungono i blocchi della spesa pubblica.

D'altra parte il Mezzogiorno non è tutto uguale a se stesso e vi sono aree in cui, come ho già affermato, si percepiscono chiaramente percorsi di sviluppo.

L'esperienza di questi anni, peraltro, ha dimostrato che alcuni interventi immaginati per l'intero territorio nazionale hanno avuto esiti diversi quando non è stata chiarita e sancita la specificità del Mezzogiorno: un esempio per tutti è quello della deindustrializzazione siderurgica.

È sotto gli occhi di tutti il diverso grado di attuazione dei programmi previsti per Genova da una parte e per Taranto o Bagnoli dall'altra. D'altra parte le stesse riflessioni che si vanno facendo a livello di Presidenza del Consiglio con la *task force* per l'occupazione rischiano di essere orientate a tentare di dare una risposta alle crisi delle imprese del Centro-Nord.

La seconda opzione discende dalla percezione che siano necessari profondissimi cambiamenti nella strumentazione dell'intervento straordinario: occorre pertanto pensare a meccanismi che consentano di affrontare in modo radicale la questione del personale eccedente nelle strutture dell'intervento straordinario; occorre avere la forza di superare vecchie strutture, che nel passato hanno svolto un ruolo certamente determinante, ma che oggi non hanno più motivo di esistere; occorre insomma da parte di quanti si occupano da tempo di Mezzogiorno avere la percezione netta che non è più tempo di difendere tutto e tutti, ma che è tempo di scelte nette, precise, riconoscibili.

La terza opzione è che noi riteniamo questa fase di profonda ristrutturazione e di superamento di alcuni pezzi dell'intervento straordinario una fase che richiede una grande capacità di governo, una continua capacità di stare sui problemi per rendere attuali e concrete le scelte e per non lasciare sopravvivere il sistema dell'intervento straordinario per inerzia, in una sorta

di sostanziale entropia nella quale si moltiplicano rancori, inefficienze, ritardi.

7. In relazione a tali opzioni gli emendamenti accolti dalla Commissione si muovono in una direzione ben definita, quella di segnare un elemento di forte discontinuità con l'attuale strumentazione dell'intervento straordinario.

In particolare:

a) viene assicurata la copertura finanziaria per corrispondere alle aspettative degli operatori che, contando sul sistema di agevolazioni vigenti, avevano presentato domanda di agevolazione e, spesso, avviato i lavori;

b) si conferma, con alcune precisazioni e con qualche ridimensionamento delle risorse, il ruolo dei progetti strategici.

Tali risposte a questioni urgenti, che il vuoto legislativo e di risorse finanziarie ha in qualche caso reso drammatiche, è tuttavia il primo passo di un disegno coraggiosamente riformatore che si articola nei seguenti punti e che ha come obiettivo il definitivo superamento, non delle politiche o dei programmi speciali per il Mezzogiorno, ma degli strumenti straordinari:

a) cessazione del Dipartimento per il Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno;

b) trasferimento al sistema ordinario delle competenze relative alla politica infrastrutturale;

c) individuazione, per le incentivazioni, di organismi ordinari di gestione ed introduzione di metodologie di promozione, valutazione e controllo delle attività produttive sulla scorta della positiva esperienza della legge n. 44;

d) riordino degli enti di promozione attraverso una adeguata gestione, da parte del Ministero del tesoro, delle partecipazioni dell'Agenzia;

e) razionale utilizzazione del personale in relazione ai nuovi obiettivi e ai nuovi strumenti.

Per la organizzazione dell'intero sistema si propone la logica di decreti legislativi che consentano al Governo di regolare, in modo efficace ed in tempi stabiliti, una materia assai complessa e che, soprattutto per quanto attiene al trasferimento delle competenze in materia di infrastrutture, implica un attento lavoro di coinvolgimento del sistema delle autonomie locali.

Per corrispondere alle finalità sopra indicate la Commissione ha approvato gli emendamenti proposti dal relatore, che sono stati modificati onde tener conto degli esiti del dibattito, e le ulteriori migliorie del testo, che ora si sottopone all'esame dell'Assemblea, oltre agli ordini del giorno numeri 0/717/3/5^a e 0/717/5/5^a.

8. Onorevoli senatori, il lavoro della Commissione, con le proposte che ne sono derivate per emendare il testo del Governo, rappresenta un accettabile punto di mediazione che tiene conto delle oggettive ristrettezze del bilancio pubblico, della necessità di non interrompere bruscamente il sostegno alle attività produttive del Mezzogiorno, della complessità e, per certi versi, della durezza del confronto in atto sul tema del Mezzogiorno.

Ma questa proposta che, naturalmente, vuole rappresentare anche lo sforzo del Parlamento per evitare un referendum che avrebbe il solo scopo di sancire una sorta di collettivo rifiuto del problema del Mezzogiorno nella coscienza nazionale esasperando i toni regressivi del confronto in atto, è anche corretta espressione di una logica riformatrice: riformare coraggiosamente gli strumenti e le politiche lasciando inalterato un obiettivo per il quale il paese dovrà ancora impegnarsi; superare i divari interni, rendere effettiva l'unità del paese, per rendere credibile l'obiettivo della piena integrazione europea.

Con questo spirito, il relatore raccomanda all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge, con le modifiche proposte dalla Commissione.

DE VITO, relatore

NOTA AGGIUNTIVA

AGGIUNTIVITÀ E SOSTITUTIVITÀ
DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO.
IL QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE

1. Una riflessione specifica va dedicata al problema della aggiuntività o sostitutività dell'intervento straordinario, così come esso è venuto sviluppandosi concretamente nel corso di questi ultimi anni.

Il ruolo cosiddetto «addizionale» delle risorse dell'intervento straordinario trae la sua ragione d'essere dalla asserita insufficienza della spesa «ordinaria» dello Stato per assicurare un reale sviluppo produttivo delle regioni meridionali.

In proposito occorre fare chiarezza su un punto: autorevoli istituti hanno evidenziato che nel settore degli investimenti affluisce al Sud meno del 30 per cento della spesa pubblica nazionale, compresa quella straordinaria. Non diversa (35 per cento) è la situazione del comparto delle infrastrutture. Se è vero che la norma del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno dispone l'obbligo della riserva al Sud del 40 per cento delle risorse per investimenti, quale soglia minima oltre la quale si rischia di compromettere l'obiettivo del superamento del divario, ben si comprende come sia inadeguata, nel complesso, l'azione pubblica a favore del Mezzogiorno e quanto sia vera la tesi che l'intervento straordinario è divenuto, in larga parte, sostitutivo dell'ordinario.

Il giudizio sulla capacità della spesa ordinaria di intervenire efficacemente sul divario esistente tra il Mezzogiorno e il resto del paese, è peraltro unanimemente negativo. Tale giudizio, che scaturisce da un riscontro obiettivo, al di là delle conclamate intenzioni di utilizzare la spesa ordinaria rispetto all'obiettivo di riequilibrio, produce una duplice conseguenza negativa:

1) vengono destinate al Sud risorse inferiori a quelle ritenute necessarie per attenuare la forbice dei ritmi di crescita;

2) si stravolge il senso stesso dell'intervento straordinario, declassandolo da aggiuntivo a sostitutivo dell'intervento ordinario.

Se l'ammontare della spesa destinata alle varie aree viene posto in relazione alla dimensione demografica di ciascun territorio e alla dimensione economica e produttiva (misurata dal PIL regionale), si evidenzia che le regioni più sviluppate sono più avvantaggiate, nel senso che la spesa che giunge sul loro territorio è, in termini *pro capite*, superiore a quella media nazionale.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA PER REGIONI
NEGLI ANNI 1990 E 1991

RIPARTIZIONE TERRITORIALE	PIL (media 1990-91)	Popolazione (media 1990-91)	SPESA PUBBLICA	
			1990	1991
Mezzogiorno	24,7	36,7	35,9	36,1
Centro-Nord	75,3	63,3	64,1	63,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SVIMEZ

Negli anni 1988 e 1989, le percentuali per il Mezzogiorno erano rispettivamente pari al 34,1 e al 33,0.

Sembra in sostanza avvalorata la tesi secondo cui i comportamenti di spesa di alcuni comparti del settore pubblico appaiono di tipo inerziale, nel senso che essi seguono il processo di sviluppo, piuttosto che anticiparlo e correggerlo in direzione del riequilibrio.

Il problema che si pone relativamente al mantenimento di una amministrazione straordinaria va affrontato quindi con riferimento ad una analisi dei limiti registrati dalla spesa straordinaria in questi ultimi dieci-quindici anni, dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Per quanto riguarda il primo aspetto, a partire dalla metà degli anni Settanta, si è verificato un deciso calo nell'ammontare delle risorse destinate all'intervento pubblico straordinario per il Mezzogiorno. In termini di impegni a prezzi costanti, nel corso degli anni Ottanta si è mediamente ad un livello che raggiunge a stento i due terzi del corrispondente livello degli anni Settanta; in termini di spesa, il confronto è ancora più deludente, dato che la spesa media dell'intervento straordinario negli anni Ottanta supera di poco il 50 per cento dell'analogo livello riscontrabile nel decennio precedente. La quota della spesa straordinaria, rispetto al PIL, si è ulteriormente allontanata, nel corso degli anni Ottanta, da quel livello del 2 per cento ritenuto la soglia atta a indurre un significativo mutamento delle prospettive di crescita del Mezzogiorno. Nel triennio 1987-1989 essa si è situata ad un livello medio, in termini di pagamenti rispetto al PIL (0,65 per cento) sensibilmente inferiore a quello (0,9 per cento) del decennio precedente.

Come già accennato, le carenze della spesa straordinaria non sono state compensate da una manovra correttiva in termini di bilancio ordinario. Al riguardo si deve constatare la costante elusione della normativa che destinava una quota della spesa pubblica al Mezzogiorno (la cosiddetta «riserva di legge» pari al 40 per cento degli investimenti; si veda, a tale proposito, la relazione della Corte dei conti sul Rendiconto 1991). Analogamente si può riscontrare che i dati relativi

alla programmazione delle partecipazioni statali per l'anno 1991 avevano previsto investimenti per 8.084 miliardi, pari al 33,7 per cento della quota di investimenti complessivamente localizzabile sul territorio nazionale (23.999 miliardi), a fronte di un obbligo di legge che prevede una quota vincolata territorialmente per almeno il 60 per cento.

È bene ricordare che la legge n.64 del 1986 destinava al Mezzogiorno 120.000 miliardi, compresi 30.000 miliardi per la fiscalizzazione degli oneri sociali. Restavano 90.000 miliardi (dal 1986 al 1991: di questi 21.000 sono andati all'incentivazione industriale, alla ricerca e all'innovazione; 32.000 alle azioni organiche, ai progetti strategici e ai piani regionali di sviluppo (ma dall'analisi dei dati relativi alla spesa di questi fondi emerge che di essi una buona parte è stata impiegata per opere che avrebbero dovuto essere realizzate dall'intervento ordinario, se quest'ultimo fosse presente nel Sud come nel resto del paese). Gli altri 37.000 miliardi sono stati letteralmente «distratti» per finalità non immediatamente riferibili agli interventi di piano: 10.369 miliardi per il finanziamento di leggi la cui attuazione è stata posta a carico della legge n. 64; 19.022 miliardi per l'integrazione del piano di completamento delle opere della cessata Cassa; 7.000 miliardi per agevolazioni fiscali, tariffarie, spese di funzionamento.

In conclusione, come si cercherà di motivare ulteriormente ragionando sul quadro delle risorse finanziarie destinate all'intervento straordinario, la distrazione verso finalità «diverse» delle risorse stanziata dalla legge n. 64 ha ulteriormente accentuato non solo il mancato carattere di aggiuntività degli stanziamenti dell'intervento straordinario rispetto ai meccanismi ordinari, ma anche la sua sostitutività solo parziale. Non è azzardato pertanto approssimare la conclusione che negli ultimi dieci anni l'intervento straordinario ha costituito in una certa misura l'alibi per una riduzione relativa dei trasferimenti verso il Mezzogiorno del bilancio statale, rispetto al decennio precedente.

2. La legge finanziaria per il 1993 (nel testo attualmente all'esame del Senato) in tabella F attribuisce alla legge n. 64 del 1986 (cap. 7759 - Tesoro) per il triennio 1993-1995 e per l'anno 1996, complessivamente 52.655,6 miliardi. Si tratta di risorse già attribuite del CIPE sulla base degli atti di programmazione triennale fin qui adottati.

Le risorse autorizzate con il decreto-legge n. 415 del 1992 vengono invece presentate in modo distinto nella tabella F della legge finanziaria, sotto la stessa rubrica degli interventi destinati a sostegno del Mezzogiorno; tali risorse sono imputate al capitolo 7759 del Tesoro, per quanto riguarda gli incentivi industriali di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto in esame, secondo la seguente modulazione: 1993, 1.900 miliardi di lire; 1994, 2.825 miliardi di lire; 1995, 2.825 miliardi di lire; 1996 ed anni successivi, 3.425 miliardi di lire; i fondi destinati al cofinanziamento dei programmi CEE, di cui all'articolo 1, comma 5, sono invece iscritti sul capitolo 8816 sempre del Tesoro, con la seguente modulazione: 1993, 450 miliardi di lire; 1994, 450 miliardi di lire.

Secondo la Relazione previsionale e programmatica per il 1993 (*Doc. XIII, n. 1-bis* - quadro delle leggi di spesa pluriennali), a tutto

l'anno 1991 erano stati effettuati pagamenti a valere sulla predetta legge n. 64 del 1986 pari a 24.621,8 miliardi. Considerando quelli che possono essere i valori dell'accreditamento trimestrale complessivo a favore dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, presso la Tesoreria centrale dello Stato, alla chiusura dell'esercizio in corso appare ragionevole indicare in lire 31.821,8 miliardi i pagamenti complessivamente effettuati a valere sulla legge n. 64.

Se si somma l'importo delle residue autorizzazioni di competenza (1993-1996), pari a lire 52.655,6 miliardi, all'importo di lire 31.821,8 miliardi, relativo ai pagamenti effettuati (stime) a tutto l'anno in corso, si ottiene un totale di 84.477,4 miliardi che corrisponde, sia pure in via approssimativa, alle risorse programmate, sulla legge n. 64, di cui alla tabella 2 contenuta nella relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 717 di conversione del decreto-legge n. 415 del 1992.

In questo ammontare di risorse «programmate», risultano incluse, secondo la tecnica della relazione governativa (si veda la tabella 3 ivi riportata) i completamenti degli interventi ai sensi dell'articolo 5 della citata legge n. 64, pari a 19.022,3 miliardi.

Infatti, sempre secondo la tecnica della relazione governativa, si specifica (nella relazione tecnica), che solo lire 62.000 miliardi circa sarebbero stati destinati all'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Dall'autorizzazione iniziale complessiva di 120.000 miliardi per il periodo 1985-1993, bisogna sottrarre, infatti, 30.000 miliardi per la fiscalizzazione degli oneri sociali, 7.681 miliardi di risorse tratte dalla legge n. 64 ma destinate ad altre finalizzazioni, nonché infine 19.022,3 miliardi per i completamenti (si veda la citata tabella 3).

Pertanto, dall'esame degli stessi elementi di documentazione forniti dal Governo, risulta che circa 8.000 miliardi sono stati tratti dalla legge n. 64 per finalità diverse da quelle proprie dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; inoltre sembrerebbe che emergano circa 2.250 miliardi di eccedenze di programmazione che sarebbero state destinate, parimenti, a finalità non coerenti con la legge n. 64 del 1986.

Circa 10.000 miliardi dello stanziamento iniziale della legge n. 64 sono stati quindi utilizzati per finalità difformi rispetto allo schema dell'intervento straordinario.

Perciò il rifinanziamento della legge in questione, disposto con il decreto-legge n. 415 del 1992, per circa 10.000 miliardi rappresenta semplicemente il reintegro della originaria autorizzazione di spesa; a ciò si aggiunga che, in base al comma 6 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame, 1.200 miliardi (dei 14.000 autorizzati con l'articolo 1), sono utilizzati per finanziare il sistema di cofinanziamento degli interventi ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 64, sulla base della delibera del CIPE del 3 agosto 1988.

Appare realistico affermare che anche i 1.200 miliardi di cui al comma 6 costituiscono un ulteriore reintegro delle autorizzazioni a suo tempo disposte con la legge n. 64. Pertanto sulla base dell'articolo 1 del decreto l'incremento netto di fondi per il finanziamento degli incentivi alle attività produttive è dell'ordine di 3.000 miliardi.

Si allega un quadro aggiornato delle modulazioni operate con la tabella F delle leggi finanziarie, a partire dal 1987 e fino al 1993, con riferimento ai fondi della legge n. 64 del 1986 (Tab. 4).

Pertanto, nella valutazione complessiva del carattere effettivamente aggiuntivo delle risorse stanziare con il decreto-legge in esame, occorre partire dalla considerazione preliminare che in larga misura tali risorse rappresentano il reintegro del *plafond* destinato all'intervento straordinario sulla base della legge n. 64 del 1986; ed i ragionamenti che abbiamo svolto in precedenza sembrano condurre con sufficiente fondatezza alla conclusione che, nel decennio 1980-1990, il flusso di risorse canalizzato verso il Mezzogiorno con i meccanismi dell'intervento straordinario, ivi incluso quello, largamente inefficace, della riserva del 40 per cento delle spese di investimento autorizzate sul bilancio statale, non è valso a garantire neppure i caratteri di piena sostitutività delle risorse destinabili sulla base di un ordinario criterio di gestione delle risorse statali.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE FORZE DI LAVORO

(Valore assoluto in migliaia e variazione percentuale 1980-1990)

FORZE DI LAVORO	NORD				CENTRO				SUD			
	1980	1985	1990	Variaz. %	1980	1985	1990	Variaz. %	1980	1985	1990	Variaz. %
Occupati	10.411	10.144	10.633	2,1	3.955	4.148	4.218	6,6	6.309	6.450	6.543	2,3
Inoccupati.....	565	925	575	1,8	317	433	461	45,4	816	1.114	1.585	94,2
Disoccupati in cerca di 1 ^a occupazione	369	640	363	-1,6	213	308	292	37,1	520	784	1.077	107,1
Altre persone in cerca di lavoro	196	285	212	8,2	103	124	168	63,1	296	330	508	71,6
TOTALE ...	10.796	11.069	11.208	2,1	4.272	4.581	4.679	9,5	7.125	7.564	8.038	12,8

Fonte: CENSIS «Rapporto sulla situazione sociale del paese 1991».

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

INTERVENTI TOTALI DI POLITICA INDUSTRIALE IN ITALIA nel 1989 (*)

(Composizione percentuale)

INTERVENTI	Percentuale
Intervento mezzogiorno	11,91
Fiscalizzazione ordinaria	21,76
Contratti formazione lavoro	10,34
Sgravi Mezzogiorno	35,28
Artigiancassa	1,50
Legge 46/82 FRA-IMI	2,09
Legge 46/82 FIT-MICA	1,89
Sabatini (legge 1329/65)	4,29
Leasing agevolato (leggi 696/83, 399/87 e 185/89)	0,44
Ristrutturazione e riconversione (leggi 675/77, 1101/71, 464/72, 650/79; DPR 902/76, 915/82; leggi 193/84, 198/85, 623/59) .	2,47
Politiche delle regioni	8,03
TOTALE ...	100

(*) Dalla tabella sono stati esclusi gli interventi che, considerata la struttura dell'apparato industriale italiano, hanno un grado di utilizzazione fortemente sbilanciato a favore delle regioni extrameridionali (Cassa integrazione guadagni - Politiche dell'emergenza [Calamità] - Interventi di natura fiscale - Legge «Marcora» - Legge «Ossola» - Normative comunitarie di politiche regionali).

Fonte: CESPE - R. Brancati «Le incentivazioni alle imprese manifatturiere nelle regioni italiane».

TABELLA 3

IMPIEGHI, DEPOSITI E RAPPORTO IMPIEGHI/DEPOSITI

(Dati al 1° trimestre 1992, in milioni di lire)

RIPARTIZIONE TERRITORIALE	Impieghi	Depositi	Impieghi/depositi
Italia del Nord	381.570.403	433.513.183	88,02
Italia centrale	139.650.887	167.742.354	83,25
Mezzogiorno	114.021.758	165.013.130	69,10
Totale ...	636.283.434	766.941.786	82,96

Fonte: Elaborazione Banco di Sicilia - I dati si riferiscono alle sole aziende di credito.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4

LEGGE N. 64 DEL 1986: DISCIPLINA ORGANICA E INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO
 CAP. 7759-TESORO: Somme destinate all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno
 Modulazioni operate con la tab. F delle leggi finanziarie (ex tab. A)

(miliardi di lire)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Legge n. 64	100,00	8.900,00										
Tab. A 1987		6.000,00	12.500,00									
Tab. A 1988		2.000,00	7.877,30	13.500(1)	45.422,70							
Tab. A 1989			1.782,30	12.970(2)	16.380,7(3)	35.667,03						
Tab. F 1990				620,00	1.6030,7(4)	24.650(5)	22.317,03					
Tab. F 1991					4.080,68	9.520,00	9.961,35	39.305,7(6)				
Tab. F 1992						2.370(7)	8.661,30	11.020,00	37.505,7(8)			
Tab. F ddl							4.461,3(9)	11.100,00	11.900,00	29.905,7(10)		
fin 1993(*)								5.950,00		5.560,00	6.575(11)	34.570,6(12)

- 1) di cui 3000 mld relativi a parte della quota dell'anno 1987
- 2) di cui 3000 mld relativi a parte della quota dell'anno 1987
- 3) di cui 5570 mld relativi a parte della quota dell'anno 1988
- 4) di cui 5570 mld relativi a parte della quota dell'anno 1988
- 5) di cui 3000 mld relativi a parte della quota dell'anno 1987 e 9000 mld relativi a parte della quota dell'anno 1989
- 6) di cui 11.950 mld relativi a parte della quota dell'anno 1990 e 2000 mld relativi, per 1000 mld ciascuno, alle quote degli anni 1991 e 1992
- 7) l'autorizzazione di spesa è elevata di 950 mld in base alla tab. D (rifianziamento)
- 8) di cui 11.950 mld relativi a parte della quota del 1990, 8.900 mld relativi a parte della quota del 1991, 2.300 mld relativi al 1992 e 800 mld relativi al 1993
- 9) tenuto conto dell'accantonamento di fondo globale di 2.450 mld per il 1992
- 10) di cui 11.950 mld relativi a quota parte del 1990, 8.900 mld relativi a parte della quota del 1991, 6.500 mld relativi al 1992, 900 mld relativi al 1993 e 100 mld relativi al 1994
- 11) parte della quota relativa all'anno 1990
- 12) di cui 5.275 mld relativi a parte della quota dell'anno 1990, 8.900 mld relativi all'anno 1991, 6.500 mld relativi all'anno 1992, 6.000 mld relativi all'anno 1993 e 6.340 mld relativi all'anno 1994

* nel testo approvato dalla Camera; l'autorizzazione di spesa è ridotta di milioni 50.000 per l'anno 1993 e di milioni 100.000 per ciascuno degli anni 1994 e 1995 in base alla tab. E. Sempre in tab. F il ddl finanziaria per il 1993 rifinanzia la legge 64/86 (DL 415/95) per 1.900 mld (93); 2.825 mld (94); 2.825 mld (95); 3.425 mld (96). - cap. 7759.

Fonte: Servizio bilancio del Senato.

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: COMPAGNA)

29 ottobre 1992

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

Si fa comunque osservare che il comma 10 dell'articolo 1 introduce una deroga al decreto-legge n. 381 del 1992, in tema di *prorogatio* degli organi amministrativi, in quanto prevede la proroga degli organi dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e degli altri enti previsti dall'articolo 6 della legge n. 64 del 1986.

Si fa pertanto presente l'opportunità di eliminare l'antinomia esistente tra le formulazioni dei due provvedimenti d'urgenza.

**PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: dep. BIASUTTI)

11 novembre 1992

La Commissione rileva positivamente come il decreto-legge segni l'avvio della trasformazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno verso una nuova gestione ordinaria che andrà a ricadere in favore di tutte le aree depresse del territorio nazionale, garantendo la continuità di sviluppo dei territori meridionali, così come le regioni avevano già lo scorso anno richiesto in un loro documento approvato nel convegno di Maratea.

La Commissione rileva come l'articolo 1, comma 3, rechi una disciplina che penalizza quelle pratiche ancora in istruttoria presso gli istituti di credito e la stessa Agenzia, nonché quelle concernenti il settore produttivo minore, quale l'artigianato, che è di competenza per delega delle regioni. Sarebbe pertanto auspicabile che in sede di conversione intervenisse una modifica al fine di recuperare quanto meno tutte le domande già approvate in sede di istruttoria tecnica, nonché tutte le richieste a fronte delle quali siano stati realizzati investimenti pari almeno ad un terzo della spesa complessiva.

La Commissione rileva inoltre che la graduazione dei livelli di sovvenzione, come prevista dall'articolo 1, comma 2, è disegnata dal decreto assumendo come riferimento un'articolazione territoriale e settoriale che nel concreto può dimostrarsi inidonea laddove non si tenga conto di particolari situazioni destinate a raccogliere, mobilitando iniziative intorno ai grandi investimenti, occasioni dimostrate storicamente valide per rovesciare assetti stagnanti e suscitare nuovi positivi equilibri nell'attuale configurazione delle economie locali. Sarebbe pertanto opportuno che nella «determinazione di indirizzo», affidata dal decreto-legge al Consiglio dei ministri d'intesa con le regioni, si tenesse conto di queste particolari situazioni.

Le riserve maggiori della Commissione concernono la realizzazione di progetti strategici di interesse nazionale relativi all'infrastrutturazione del territorio del Mezzogiorno. Il decreto-legge, infatti, all'articolo 1, comma 8, comporta la tacita soppressione del comitato delle regioni meridionali nonché il conferimento al Ministro per i problemi delle aree urbane di un potere d'iniziativa che involge interpretazioni restrittive per uno sviluppo concertato dell'intero territorio meridionale e comunque vulnera il ruolo delle regioni, quali titolari della pianificazione e gestione del territorio.

Tutto questo premesso, la Commissione, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole con le osservazioni di cui al presente testo.

EMENDAMENTI PROPOSTI DALLA COMMISSIONE

AL TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Art. 1.

Al comma 1, dopo le parole: «del territorio nazionale», inserire le seguenti: «anche attraverso il ripristino della dotazione finanziaria di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64.».

Coord.1

Al comma 1 sostituire la cifra: «14.000» con l'altra: «13.800» e la cifra: «3.275» con l'altra: «3.075».

1.32

Dopo il comma 1 inserire il seguente:

«1-bis. Per gli interventi di cui al decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1986, n. 44, e successive modificazioni, è autorizzata l'ulteriore spesa di lire 200 miliardi per l'anno 1994».

1.33

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e il Comitato interministeriale per la produzione industriale (CIPI), nell'ambito delle rispettive competenze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, previa determinazione di indirizzo del Consiglio dei ministri, definiscono le disposizioni per la concessione delle agevolazioni, sulla base dei seguenti criteri:

a) le agevolazioni sono calcolate in "equivalente sovvenzione netto" secondo i criteri e nei limiti massimi consentiti dalla vigente normativa della Comunità economica europea (CEE) in materia di concorrenza e di aiuti regionali;

b) la graduazione dei livelli di sovvenzione deve essere effettuata secondo un'articolazione, territoriale, settoriale e per tipologia di iniziative, che concentri l'intervento straordinario nelle aree con maggiore ritardo di sviluppo, nei settori a maggiore redditività anche sociale identificati nella stessa delibera;

c) le agevolazioni debbono essere corrisposte utilizzando meccanismi che garantiscano la valutazione della redditività delle iniziative ai fini della loro selezione, evitino duplicazioni di istruttorie, assicurino la massima trasparenza mediante il rispetto dell'ordine cronologico nell'esame delle domande ed il ricorso a sistemi di monitoraggio e, per le iniziative di piccole dimensioni, maggiore efficienza mediante il ricorso anche a sistemi di tutoraggio;

d) gli stanziamenti individuati dal CIPI per la realizzazione dei singoli contratti di programma e gli impegni assunti per le agevolazioni industriali con provvedimento di concessione provvisoria non potranno essere aumentati in relazione ai maggiori importi dell'intervento finanziato risultanti in sede di consuntivo».

Conseguentemente, sopprimere il comma 4.

1.1

Al comma 3, sostituire le lettere d) ed e) con le seguenti:

«d) deliberati dalle regioni meridionali o dagli istituti di credito convenzionati con le regioni stesse ai sensi dell'articolo 9, comma 14, della legge 1° marzo 1986, n. 64, fino alla concorrenza massima di lire 200 miliardi dello stanziamento previsto dal comma 1 del presente articolo;

e) richiesti con domanda acquisita dagli istituti abilitati anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 363, purchè:

- 1) siano stati avviati a realizzazione gli investimenti;
- 2) siano riferiti ad iniziative indotte dalla realizzazione dei contratti di programma;
- 3) siano stati stipulati i contratti di locazione finanziaria con società convenzionate o siano stati deliberati o approvati dagli istituti di credito abilitati.»;

dopo il comma 3, inserire i seguenti:

«3-bis. Gli interventi richiesti con domanda acquisita dagli istituti abilitati anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 363, per i quali non risultino ancora definite le istruttorie da parte degli istituti di credito, sono regolati dalle norme di cui al comma 2.

3-ter. In ogni caso il provvedimento di concessione per gli interventi di cui al comma 3, lettera e), numeri 1) e 2), ha durata limitata a ventiquattro mesi, termine entro il quale il programma di investimento deve essere completato; detto termine può essere eccezionalmente prorogato per non oltre sei mesi per cause di forza maggiore».

1.2

Al comma 7, sostituire le parole: «nell'ambito del territorio delle regioni del Mezzogiorno», con le seguenti: «con priorità nei territori in cui ricadono i finanziamenti revocati».

1.30

Sostituire il comma 8 con il seguente:

«8. Per la realizzazione di progetti strategici funzionali agli investimenti nelle aree con maggiore ritardo di sviluppo, nonché per la concessione delle agevolazioni previste dal comma 2, entro i limiti delle risorse destinate dal CIPE, è autorizzato il ricorso a mutui da contrarre tramite primari istituti di credito identificati dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, in deroga all'articolo 17, comma 4, della legge 1° marzo 1986, n. 64, per il complessivo importo di lire 10.000 miliardi, in ragione di lire 3.000 miliardi per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994 e di lire 1.000 miliardi per l'anno 1995. I prestiti sono contratti nel secondo semestre di ciascun anno anche per la quota non impegnata nell'anno precedente. Qualora alla realizzazione dei progetti intervengano altre amministrazioni con risorse proprie, si provvede con gli accordi di programma, come disciplinati dalla delibera CIPE del 29 dicembre 1986, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 43 del 21 febbraio 1987. Il CIPE delibera, previo parere delle competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, la programmazione dei progetti strategici nei limiti delle disponibilità di cui alla citata legge 1° marzo 1986, n. 64, e al presente comma».

1.3

Sopprimere il comma 11.

1.4

Sopprimere il comma 12.

1.5

Sostituire il titolo del decreto-legge con il seguente: «Modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno».

Tit.1

AL TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE

Dopo l'articolo 1, aggiungere i seguenti:

«Art. 2. - 1. A decorrere dal 1° maggio 1993 il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno sono soppressi.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno presenta al Presidente del Consiglio dei ministri un

dettagliato rapporto contenente l'inventario di tutti gli interventi e progetti realizzati o avviati a realizzazione o non ancora iniziati alla predetta data in conformità alla legge 1° marzo 1986, n. 64, con particolare riguardo:

- a) ai progetti speciali e al loro stato di attuazione;
- b) alla realizzazione delle opere di completamento e al loro trasferimento agli enti competenti per legge, con particolare riferimento al patrimonio progettuale degli schemi idrici;
- c) all'incentivazione delle attività produttive, con l'indicazione dell'ammontare delle iniziative agevolate e di quelle le cui domande sono tuttora in istruttoria o risultano approvate dagli istituti di credito;
- d) all'attività degli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno;
- e) all'utilizzo degli stanziamenti assegnati dalla citata legge 1° marzo 1986, n. 64, e a quelli residui, sia di competenza che di cassa».

0.3

«Art. 3. - 1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro il 30 aprile 1993, sentite le competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che si pronunciano nei termini previsti dai rispettivi regolamenti, uno o più decreti legislativi per disciplinare il trasferimento degli interventi straordinari della Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) affidamento al Ministro del bilancio e della programmazione economica del coordinamento, della programmazione e della vigilanza sul complesso dell'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale;
- b) affidamento ad un'amministrazione dello Stato degli adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree del territorio nazionale individuate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE);
- c) attribuzione ad una o più amministrazioni dello Stato dell'attività di programmazione e di coordinamento delle grandi infrastrutture a rete di carattere nazionale. Le stesse amministrazioni provvedono altresì al completamento delle infrastrutture in corso di realizzazione alla data di entrata in vigore del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, e al loro trasferimento agli enti tenuti per legge alla manutenzione e gestione. I relativi programmi sono sottoposti all'approvazione del CIPE sulla base dei finanziamenti ordinari pluriennali di settore, previsti dalle leggi finanziarie;
- d) conferimento delle partecipazioni finanziarie dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno nell'Istituto per lo sviluppo economico nell'Italia meridionale (ISVEIMER), nell'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia (IRFIS), nel Credito industriale sardo (CIS) e negli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno di cui all'articolo 6 della legge 1° marzo 1986,

n. 64, al Ministero del tesoro, al fine di provvedere al loro riordino, ristrutturazione, privatizzazione o liquidazione;

e) utilizzazione del personale già in servizio alla data del 14 agosto 1992 presso il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e presso gli altri organismi dell'intervento straordinario, prioritariamente per i compiti previsti dalla presente legge nonchè dal decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, come modificato dalla legge medesima, ed in particolare per le funzioni tecniche e di supporto alle attività di cui alle lettere a), b) e c) del presente comma;

f) previsione dell'emanazione di norme transitorie per garantire la successione delle amministrazioni individuate nei rapporti giuridici e finanziari facenti capo ai cessati organismi dell'intervento straordinario e per assicurare l'attuazione degli interventi in corso e di quelli previsti dalla presente legge nonchè dal decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, come modificato dalla legge medesima».

0.1

«Art. 4. - 1. Ferme restando le autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 1° marzo 1986, n. 64, e l'applicazione fino al 31 dicembre 1993 delle norme di cui all'articolo 17, comma 1, della legge medesima, sono soppressi con decorrenza 1° maggio 1993 gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18, della citata legge 1° marzo 1986, n. 64».

0.17

Sostituire il titolo del disegno di legge con il seguente: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, e norme per l'agevolazione delle attività produttive».

Tit.1

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, concernente rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 363.

Decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 22 ottobre 1992.

Rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di rifinanziare la legge 1° marzo 1986, n. 64, sugli interventi nel Mezzogiorno, anche al fine del pieno utilizzo dei fondi strutturali della Comunità europea;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 19 ottobre 1992;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del bilancio e della programmazione economica e per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di concerto con i Ministri del tesoro, dell'ambiente e per i problemi delle aree urbane;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

1. In attesa della trasformazione dell'intervento straordinario attraverso un graduale passaggio ad una gestione ordinaria degli interventi per le aree depresse del territorio nazionale, garantendo la continuità di sviluppo dei territori meridionali, è autorizzata la spesa di 14.000 miliardi per il finanziamento degli incentivi alle attività produttive di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in ragione di lire 2.125 miliardi per l'anno 1992, lire 2.350 miliardi per l'anno 1993 e lire 3.275 miliardi per l'anno 1994. Alla ripartizione del residuo importo di lire 6.250 miliardi per gli anni successivi si provvede con legge finanziaria. Gli impegni di spesa possono essere assunti anche in eccedenza alle predette quote annuali.

2. Il CIPE e il CIPI, nell'ambito delle rispettive competenze, previa determinazione di indirizzo del Consiglio dei ministri, definiscono le disposizioni per la concessione delle agevolazioni, compresa la riduzione delle stesse, sulla base dei seguenti criteri:

a) le agevolazioni sono calcolate in «equivalente sovvenzione netto» sulla base dei corrispondenti criteri utilizzati dalla Commissione CEE e non possono superare i tetti massimi concordati con la stessa Commissione;

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) la graduazione dei livelli di sovvenzione deve essere effettuata secondo un'articolazione territoriale e settoriale, che concentri l'intervento straordinario nelle aree con maggiore ritardo di sviluppo e nei settori a maggiore redditività anche sociale identificati nella stessa delibera;

c) l'utilizzo dei meccanismi automatici di corresponsione delle agevolazioni deve essere attuato assicurando tempi certi sia nella fase di approvazione che in quella di erogazione.

3. Restano ferme le disposizioni della legge 1° marzo 1986, n. 64, per gli interventi di agevolazione delle attività produttive che alla data di entrata in vigore del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 363, risultavano:

a) inseriti nei contratti di programma già approvati dal CIPI;

b) deliberati in linea tecnica dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno;

c) relativi a Centri di ricerca e Progetti di ricerca, non inclusi nei contratti di programma, per i quali è stato emanato il provvedimento di ammissibilità;

d) deliberati dalle regioni meridionali, ai sensi dell'articolo 9, comma 14, della legge 1° marzo 1986, n. 64, fino alla concorrenza massima di lire 200 miliardi dello stanziamento previsto dal comma 1 del presente decreto;

e) richiesti con domanda acquisita dagli istituti abilitati anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 363, purchè abbiano conseguito alla stessa data la realizzazione, accertata dall'Agenzia, di almeno il 30 per cento degli investimenti fissi previsti nel piano progettuale; tra questi hanno priorità gli interventi per i quali risulta stipulato il contratto di locazione finanziaria con le società convenzionate e quelli deliberati od approvati dagli istituti di credito abilitati.

4. Gli stanziamenti già individuati dal CIPI per la realizzazione dei singoli contratti di programma e gli impegni assunti dall'Agenzia per le agevolazioni industriali, con provvedimento di concessione provvisoria, non potranno essere aumentati in relazione ai maggiori importi dell'intervento finanziato risultanti in sede di consuntivo.

5. Ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali della Comunità europea sono assicurate le risorse di cassa disponibili, necessarie per far fronte al finanziamento delle quote di competenza nazionale. A tal fine l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno provvede alle relative erogazioni con priorità rispetto ad ogni altra destinazione. Per agevolare l'utilizzo dei finanziamenti diretti alla realizzazione degli interventi cofinanziati dalla CEE, il CIPE, entro la data del 31 gennaio di ciascun anno, individua le risorse della legge 1° marzo 1986, n. 64, destinate dalle regioni ai medesimi interventi. Dette risorse affluiscono al Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, per il successivo trasferimento alle regioni secondo le norme in vigore.

6. La somma di lire 1.200 miliardi destinata con delibera CIPE del 3 agosto 1988 al conseguimento delle finalità di cui all'articolo 13 della legge 1° marzo 1986, n. 64, fa carico sulla autorizzazione di spesa di cui al comma 1 ed è iscritta, in ragione di lire 300 miliardi per l'anno 1992

e di lire 450 miliardi per ciascuno degli anni 1993-1994, sul capitolo 8816 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per gli anni suddetti. La disponibilità riveniente per effetto di quanto precede è *corrispondentemente portata ad integrazione delle risorse destinate al finanziamento degli incentivi alle attività produttive di cui alla citata legge n. 64 del 1986.*

7. Le risorse dei fondi strutturali comunitari programmate per gli esercizi 1989, 1990, 1991 e 1992 e non ancora impegnate al 31 dicembre 1992, sono proposte dalle competenti amministrazioni dello Stato, sentite le regioni interessate, per la revoca da parte della Commissione CEE per essere destinate al cofinanziamento di altri interventi nell'ambito del territorio delle regioni del Mezzogiorno. Le risorse impegnate al 31 dicembre 1991 in relazione ai programmi approvati che non abbiano dato luogo all'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti, e non spese almeno nella misura del 40 per cento entro il 31 dicembre 1992, sono proposte alla Commissione delle Comunità europee per essere revocate e successivamente riprogrammate per la parte corrispondente alla percentuale non spesa; conseguentemente si procede alla rimodulazione delle relative quote di cofinanziamento nazionale.

8. Per la realizzazione di progetti strategici di interesse nazionale di infrastrutturazione del territorio del Mezzogiorno nei settori dell'acqua, della ricerca scientifica, dell'ambiente, dei sistemi territoriali, del turismo, dei beni culturali e dell'agroalimentare, nonché per la concessione, entro i limiti delle risorse destinate dal CIPE, delle agevolazioni previste dal comma 2, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno è autorizzata a contrarre mutui tramite primari istituti di credito identificati dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, in deroga all'articolo 17, comma 4, della legge 1° marzo 1986, n. 64, per il complessivo importo di lire 10.000 miliardi, in ragione di lire 3.000 miliardi per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994 e di lire 1.000 miliardi per l'anno 1995. I prestiti sono contratti nel secondo semestre di ciascun anno anche per la quota non impegnata per l'anno precedente. All'attuazione dei progetti strategici si provvede a seguito di programma approvato dal CIPE, all'uopo integrato dal Ministro per i problemi delle aree urbane, con priorità per gli interventi cofinanziati da adeguate risorse private sulla base di un piano economico e finanziario. I programmi relativi alle infrastrutturazioni delle aree urbane sono proposti dal Ministro per i problemi delle aree urbane, d'intesa con i Ministri competenti per settore, all'uopo promuovendo, ove necessario, le opportune intese con le amministrazioni regionali e locali interessate. Qualora alla realizzazione dei progetti intervengano altre amministrazioni con risorse proprie, si provvede con intese di programma ed accordi di programma, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 64 del 1986.

9. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il CIPE provvede, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentite le regioni interessate, alla revoca dei finanziamenti relativi agli interventi finanziati sui piani annuali di attuazione, rientranti anche nella competenza regionale, che non

risultino avviati entro i termini previsti nei rispettivi atti programmatico-convenzionali. Le risorse oggetto delle revoche vengono acquisite alla programmazione per il finanziamento di interventi previsti dal presente decreto, con priorità per gli interventi localizzati nei territori in cui ricadono i finanziamenti revocati.

10. Fino all'entrata in vigore della normativa che attua il passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno verso l'intervento ordinario e comunque non oltre il 31 gennaio 1993, sono prorogati gli organi amministrativi scaduti dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, nonché degli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno di cui all'articolo 6 della legge n. 64 del 1986.

11. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno presenta al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno un dettagliato rapporto sullo stato di attuazione delle attività istituzionali svolte e sui risultati conseguiti.

12. Nell'ambito degli interventi previsti dal presente articolo, con esclusione di quelli di cui al comma 3, i progetti rivolti all'esecuzione di opere o all'inizio di attività compresi nelle categorie individuate nell'allegato II della direttiva 85/337/CEE sono sottoposti, ad istanza dell'interessato, alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive disposizioni di attuazione. Il Ministro dell'ambiente, sentita la commissione di cui all'articolo 18, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, valuta la rilevanza ambientale degli interventi e si pronuncia sull'eventuale esclusione della procedura con parere motivato entro novanta giorni dalla comunicazione del progetto ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge 8 luglio 1986, n. 349. Decorso il termine predetto il progetto si intende escluso dalla procedura. Nel caso di interventi di rilevanza infraregionale, l'istanza è presentata alla regione competente, che ne dà immediata comunicazione al Ministro dell'ambiente e verifica la compatibilità ambientale ai sensi delle disposizioni regionali vigenti nei successivi novanta giorni. Decorso tale termine il progetto si intende escluso dalla procedura. Il Ministro dell'ambiente, ove non esista una disciplina regionale, può disporre che la procedura sia effettuata con le modalità previste dall'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive disposizioni di attuazione.

13. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 2.125 miliardi per l'anno 1992, lire 2.800 miliardi per l'anno 1993 e lire 4.175 miliardi per l'anno 1994, ivi compreso quello valutato in lire 450 miliardi per l'anno 1993 e lire 900 miliardi per l'anno 1994, relativo ai prestiti di cui al comma 8, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1992-1994, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1992, all'uopo parzialmente utilizzando l'apposito accantonamento.

14. Le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 della legge 8 novembre 1991, n. 360, si intendono riferite anche all'erogazione della somma di cui all'articolo 10 del decreto-legge 22 aprile 1991, n. 134, per le finalità ivi previste.

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

Art. 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 22 ottobre 1992.

SCÀLFARO

AMATO - REVIGLIO - BARUCCI - RIPA DI
MEANA - CONTE

Visto, *il Guardasigilli*: MARTELLI.