

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 3062

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(ANDREOTTI)

e dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno

(MANNINO)

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(CIRINO POMICINO)

è col Ministro del Tesoro

(CARLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 1991

Integrazione finanziaria della legge 1° marzo 1986, n. 64,
concernente la riforma dell'intervento straordinario
nel Mezzogiorno

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge si propone una limitata integrazione del finanziamento per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno - disposto dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 - al fine di assicurare il completamento dei programmi, prefigurati dalla predetta legge, nel duplice campo del supporto alle attività produttive e della dotazione infrastrutturale, particolarmente nei territori più soggetti a difficoltà d'ordine civile e sociale.

Questa linea selettiva dell'intervento è il presupposto dell'integrazione finanziaria e preordina, attraverso anche un più stretto coordinamento con l'azione ordinaria, il passaggio ad una fase nella quale il Mezzogiorno possa sostenere la maggiore competitività del Mercato unico europeo.

In questa fase il risanamento del tessuto civile, la maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica ed il rafforzamento delle energie imprenditoriali, sono gli strumenti che possono consentire un'autonoma crescita non più sostenuta in via straordinaria.

Normalizzando il flusso finanziario ordinario, quello aggiuntivo riprende la sua funzione e sfugge ad un rischio di sussidiarietà, che non lo renderebbe incisivo. Si armonizza inoltre con il tipo di sostegno e le finalità delle politiche regionali della CEE che hanno in questo stesso periodo una loro maggiore intensità.

In tale modo viene a stabilirsi una pari opportunità delle localizzazioni di investimento, sia esterne che interne all'area meridionale, che sono ora difficilmente conseguibili.

L'aggiornamento del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1990-1992 (deliberazione CIPE del 29 marzo 1990), nel rinnovare le strategie anche alla luce delle esperienze maturate e dei limiti riscontrati nel corso dei primi due piani annuali di attuazione della legge n. 64 del

1986, ha già individuato le due aree di intervento capaci di qualificare la fase residua dell'intervento straordinario, ivi concentrando le risorse finanziarie disponibili; la prima, volta al sostegno diretto dell'apparato produttivo, la seconda, indirizzata all'adeguamento della dotazione infrastrutturale, materiale ed immateriale, mediante l'adozione di alcuni «progetti strategici».

Nel confermare tale impostazione, si deve sottolineare che il primo obiettivo da conseguire si incentra nella prosecuzione dell'attività di sostegno all'apparato produttivo, oltre che attraverso misure di contenimento sul costo del lavoro ottenuto dalla fiscalizzazione degli oneri sociali - non ricomprese nel presente disegno, in quanto già oggetto di altro provvedimento legislativo - anche mediante l'erogazione di incentivi finanziari volti alla creazione di nuove iniziative produttive. Si ricorre per questo fine, quando è richiesto, a contratti di programma, non solo con i grandi gruppi industriali, ma anche con consorzi di piccole e medie imprese, con le finalità ed i criteri attuativi già stabiliti nel titolo secondo della legge n. 64 del 1986.

Il secondo obiettivo da perseguire consiste nella migliore attrezzatura del territorio nei suoi impianti essenziali e deve attuarsi attraverso i progetti strategici, che costituiscono l'asse portante, largamente innovativo, dell'azione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Si tratta di dar vita e di realizzare alcuni progetti a carattere interregionale o nazionale. Si stimolerà a questo scopo il coordinato impegno di tutti i soggetti pubblici interessati, nonché l'iniziativa dei privati. Gli ambiti di intervento da considerare, come già indicato nel citato aggiornamento del programma triennale, sono quelli concernenti le risorse idriche, i sistemi territoriali, l'ambiente, il turismo, i

beni culturali, l'agroalimentare, la ricerca scientifica.

Il proposto rifinanziamento della legge si lega alla ulteriore circostanza che, con l'approvazione del terzo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1990-1992 (deliberazione CIPE del 29 marzo 1990), sono già state totalmente programmate e destinate le risorse finanziarie che la legge n. 64 del 1986 e la precedente legge 1° dicembre 1983, n. 651, avevano assegnato all'intervento straordinario e che non sono state sinora rivalutate neppure dall'intrinseco coefficiente di inflazione monetaria che si è da allora determinato.

Va fatto peraltro presente che la consistenza dello stanziamento previsto dalla legge n. 64 del 1986 (lire 120.000 miliardi nel periodo 1985-1993) perde gran parte del suo significato ove si consideri che quella dotazione comprende sia i fondi destinati a coprire le proroghe dello sgravio contributivo per lire 30.000 miliardi, sia le risorse destinate al completamento delle opere in corso di realizzazione alla data di scioglimento della Cassa per il Mezzogiorno per lire 18.843 miliardi, sia infine le decurtazioni subite in conseguenza di numerosi provvedimenti legislativi, i cui oneri sono stati posti a carico dei fondi della legge n. 64 del 1986 e che ammontano complessivamente a circa lire 9.000 miliardi.

In definitiva, a fronte del finanziamento di lire 120.000 miliardi dichiarato in apertura dalla legge n. 64 del 1986, le risorse effettivamente destinate all'intervento straordinario sono state inferiori, ammontano infatti a circa lire 62.000 miliardi.

In assenza del rifinanziamento proposto sarebbe quindi preclusa, sin da ora, ogni possibilità di programmare iniziative complementari a quelle già in atto e si prospetterebbe un totale vuoto nel flusso di risorse, quando ancora risultano di fatto fortemente ridotti gli stessi investimenti ordinari, che per legge dovrebbero essere riservati alle aree meridionali, e quando è imminente la nuova frontiera del Mercato unico, che postula a maggior ragione un tempestivo rafforzamento delle aree più deboli.

La dimensione quantitativa dell'integrazione finanziaria proposta è stata commisurata alle necessità dell'intervento straordinario fino al 1993, prevedendo un ammontare complessivo di lire 24.000 miliardi, dei quali 14.000 destinati alle agevolazioni per le attività produttive e 10.000 miliardi per completare il finanziamento dei progetti strategici.

Per quanto riguarda, in particolare, il primo obiettivo, si deve riflettere sulle conseguenze di una interruzione delle agevolazioni al sistema produttivo; oltre all'arresto di una ripresa di investimenti diffusi già prenotati, si pregiudicherebbe l'attuazione di contratti di programma in via di definizione e la certa espansione collaterale alle iniziative dei grandi gruppi industriali, la cui occasione va colta ed esaltata ai fini dello sviluppo di aree marginali. La prosecuzione degli attuali indirizzi di incentivazione e la loro tendenza quantitativa determinano la previsione di un volume di investimenti nel settore industriale e dei servizi reali nell'ordine di circa lire 8.000-9.000 miliardi annui nel triennio 1991-1993, e quindi circa lire 24.000-27.000 miliardi; secondo il regime normativo attuale, ciò comporta un impegno finanziario di circa lire 14.000 miliardi, ripartito tra contributi in conto capitale ed in conto interessi, nel rapporto interno di due a uno.

Per quanto riguarda l'integrazione finanziaria necessaria per realizzare nel prossimo triennio i progetti strategici e le azioni orizzontali collegate, si deve tener conto che a questo complesso di azioni sono state finora assegnate risorse per complessive lire 4.300 miliardi (100 con il secondo piano annuale di attuazione e 4.200 con il terzo). Tali risorse sono già interamente destinate a progetti le cui intese di programma sono state perfezionate e precisamente: la difesa e la valorizzazione dell'ambiente, i parchi tecnologici, la formazione e l'aggiornamento di quadri dell'amministrazione locale, l'edilizia universitaria.

Sono, inoltre, in parte già realizzati o in corso di definizione ed avviabili nel corrente esercizio i progetti di adeguamento dei

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sistemi territoriali, mentre sono ancora in fase di avvio i progetti di razionalizzazione e sviluppo della risorsa idrica, di promozione al turismo e di fruizione dei beni culturali.

Si è considerato, d'altronde, che queste fondamentali iniziative non devono gravare sul solo comparto e bilancio dell'intervento straordinario, ma devono basarsi, salvo il progetto relativo alla formazione di quadri amministrativi, anche sulla partecipazione finanziaria delle amministrazioni ordinarie dello Stato e di altri soggetti pubblici, secondo le previsioni concordate in sede di intese di programma.

Si è valutato che, se si intende proseguire in modo continuativo e coerente secondo

le indicazioni dettate dal CIPE con la delibera del 29 marzo 1990, più volte citata, fino al 1993, lungo questa nuova linea di intervento rappresentata dai progetti strategici, è necessario destinare ad essi risorse aggiuntive pari a lire 10.000 miliardi da reperire sul mercato internazionale, attraverso organismi finanziari, innanzi tutto la Banca europea degli investimenti, in relazione alle esigenze di pagamento, ma, comunque, entro il limite di lire 3.000 miliardi per il 1991, lire 3.000 miliardi per il 1992, lire 3.000 miliardi per il 1993 e lire 1.000 miliardi per il 1994.

Ci si riserva in sede parlamentare un'approfondita rielaborazione della materia.

RELAZIONE TECNICA

L'autorizzazione di spesa recata dal presente disegno di legge ammonta globalmente a 24.000 miliardi di lire nel periodo 1991-1996 ed è destinata quanto a lire 14.000 miliardi alle agevolazioni per le attività produttive e quanto a lire 10.000 miliardi, da reperire sul mercato finanziario, per il completamento dei progetti strategici già avviati dalla legge n. 64 del 1986. A tal fine, si rammenta che la legge medesima autorizzava una spesa complessiva di lire 120.000 miliardi nel periodo 1985-1993, di cui solo lire 62.000 miliardi circa destinati all'intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno.

Ai fini della determinazione del quadro finanziario del presente disegno di legge si è tenuto conto, come criterio di riferimento, dei volumi di spesa degli anni precedenti, nonché delle risorse che potranno derivare per effetto della revoca di progetti approvati in passato ma non avviati a concreta realizzazione.

* * *

Circa i due filoni principali di intervento che caratterizzano il presente disegno, si fa presente quanto segue:

A) *Agevolazioni per le attività produttive* (contributi in conto capitale ed in conto interessi per lire 14.000 miliardi)

Tali risorse sono destinate ad attivare investimenti valutati in circa 24.000-27.000 miliardi nel periodo considerato, di cui 8-9.000 nel triennio 1991-1993, sulla base di un'autorizzazione di spesa pari a lire 950 miliardi per l'anno 1991, lire 2.000 miliardi per ciascuno degli anni 1992 e 1993, lire 3.000 miliardi per ciascuno degli anni 1994 e 1995, nonché lire 3.050 miliardi per l'anno 1996.

B) *Finanziamento di progetti strategici ed attività collegate* (lire 10.000 miliardi)

Le risorse in questione, da reperire mediante l'accensione di prestiti sul mercato finanziario e prioritariamente con la BEI, sono finalizzate al finanziamento di progetti strategici relativi ad interventi organici a carattere interregionale e di interesse nazionale, da realizzare essenzialmente con lo strumento del contratto di programma e quindi con la partecipazione finanziaria, in aggiunta a quella assicurata dallo Stato con la presente iniziativa, anche di altri soggetti pubblici e privati.

A tal fine è prevista la contrazione di mutui per un ammontare complessivo di lire 10.000 miliardi negli anni 1991-1994 di cui lire 3.000 miliardi per ciascuno degli anni dal 1991 al 1993 e di lire 1.000 miliardi per l'anno 1994 il cui onere è quantificabile, nell'ipotesi di un

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

coefficiente di ammortamento medio del 15 per cento annuo, secondo il seguente sviluppo:

(miliardi di lire)

ANNI	Quote mutui	Onere annuo				
		1992	1993	1994	1995	1996
1991	3.000	450	450	450	450	450
1992	3.000	-	450	450	450	450
1993	3.000	-	-	450	450	450
1994	1.000	-	-	-	150	150
Totale ...	10.000	450	900	1.350	1.500	1.500

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Per garantire un più incisivo processo di sviluppo delle attività produttive nel Mezzogiorno, nonché di infrastrutturazione del territorio, attraverso l'attuazione di progetti strategici ai sensi della legge 1° marzo 1986, n. 64, sono autorizzate la spesa di lire 14.000 miliardi, nonché la contrazione di prestiti esteri per il complessivo importo di lire 10.000 miliardi.

2. La spesa di lire 14.000 miliardi, di cui al comma 1, è destinata alla concessione, anche attraverso contratto di programma, delle agevolazioni ed al sostegno delle attività produttive previste dalla legge 1° marzo 1986, n. 64, ed è ripartita in ragione di lire 950 miliardi per l'anno 1991, di lire 2.000 miliardi per ciascuno degli anni 1992 e 1993 e di lire 3.000 miliardi per l'anno 1994. Alla ripartizione del residuo importo di lire 6.050 miliardi negli anni successivi si provvede con legge finanziaria. Gli impegni possono essere assunti anche in eccedenza alle predette quote annuali.

3. Alle domande di agevolazione presentate entro e non oltre la data di entrata in vigore della presente legge si applicano le disposizioni della legge 1° marzo 1986, n. 64. Il Governo, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, emana, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento contenente le nuove disposizioni per la concessione delle agevolazioni sulla base dei seguenti criteri:

a) le agevolazioni, progressivamente ridotte, dovranno essere calcolate in « equivalente sovvenzione netto », secondo le metodologie utilizzate dalla Commissione CEE;

b) l'utilizzo dei meccanismi di corresponsione automatica delle agevolazioni

deve essere attuato assicurando tempi certi sia nella fase di approvazione che in quella di erogazione;

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

d) l'attivazione dei meccanismi comunitari di cofinanziamento ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° marzo 1986, n. 64.

4. I prestiti di cui al comma 1, prioritariamente destinati al finanziamento di un programma approvato dal CIPE, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, costituito da progetti strategici relativi ad interventi organici a carattere interregionale o di interesse nazionale nei settori dell'acqua, della ricerca scientifica, dell'ambiente, dei sistemi territoriali, del turismo, dei beni culturali e dell'agroalimentare, sono contratti, in relazione alle effettive esigenze di pagamento e comunque nel secondo semestre di ciascun anno, nei limiti di lire 3.000 miliardi per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993 e di lire 1.000 miliardi per l'anno 1994. I prestiti non contratti in un anno possono esserlo in quelli successivi. In deroga all'articolo 17, comma 4, della legge 1° marzo 1986, n. 64, il controvalore in lire dei prestiti non è portato a scomputo delle assegnazioni in favore dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

Art. 2.

1. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ove lo ritenga necessario, per la realizzazione dei progetti strategici promuove e coordina intese con i Ministri competenti in materia, che intervengono con finanziamenti aggiuntivi ai fini del coordinamento di cui all'articolo 2 della legge 1° marzo 1986, n. 64, tenendo conto dei prevedibili interventi comunitari ai sensi dell'articolo 13 della medesima legge. L'intesa, che dovrà essere sottoposta

ad approvazione del CIPE, deve fissare le linee programmatiche dell'intervento, gli strumenti operativi e le modalità di attuazione, il quadro delle risorse finanziarie complessivamente occorrenti e disponibili, le relative fonti di finanziamento anche comunitarie e gli impegni vincolanti afferenti a ciascuna amministrazione. Resta ferma l'applicabilità, ove ne ricorrano i presupposti, dell'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64.

2. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno provvede, ogni volta che ne ravvisi le condizioni, alla revoca totale o parziale degli impegni di finanziamento relativi agli interventi che, approvati dal CIPE o dal CIPI, non risultino avviati, per qualsiasi causa, nei termini programmati, nè nei tre mesi successivi. L'intervento rispetto al quale si è provveduto alla revoca di finanziamento può, una volta che siano venute meno le condizioni ostative alla sua realizzazione e sempre che sussista la disponibilità finanziaria, essere nuovamente proposto al CIPE od al CIPI per l'approvazione e per il finanziamento.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, pari a lire 950 miliardi per il 1991, a lire 2.450 miliardi per il 1992, a lire 2.900 miliardi per il 1993 ed a lire 4.350 miliardi per il 1994, ivi compreso quello valutato in lire 450 miliardi per il 1992, in lire 900 miliardi per il 1993 ed in lire 1.350 miliardi per il 1994 relativo ai prestiti di cui al comma 1 dell'articolo 1, si provvede, quanto a lire 950 miliardi per il 1991, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 1° marzo 1986, n. 64, iscritta al capitolo 7759 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991; quanto a lire 2.450 miliardi per il 1992, a lire 2.900 miliardi per il 1993 ed a lire 4.350 miliardi per il 1994, 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.

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