

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1136)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **RUSSO Arcangelo, SCARDACCIONE, TIRIOLO, PALA, ATTAGUILE e COLELLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 1973

Adeguamento finanziario della legge 6 ottobre 1971, n. 853; riapertura e proroga del termine, di cui all'articolo 16 della legge medesima, per l'aggiornamento del testo unico delle leggi d'intervento nel Mezzogiorno

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 6 ottobre 1971, n. 853, costituisce per varie ragioni uno strumento operativo di passaggio da un vecchio ad un nuovo tipo d'intervento straordinario dello Stato nell'area meridionale.

Si tratta di una legge che, sin dalla sua entrata in vigore, ha dovuto ricercare, per così dire, una « difficile » collocazione in una realtà rinnovata, a causa principalmente dell'avvento delle Regioni a statuto ordinario e delle insistenti spinte verso una revisione degli strumenti e dei metodi della programmazione economica.

Altra difficoltà oggettiva di collocazione dell'azione della Cassa per il Mezzogiorno è individuabile nella insufficienza ponderale dell'impegno finanziario, certamente sotto-dimensionato, sia a fronte delle effettive necessità dei « progetti speciali » sia riguardo alla stessa capacità di spesa che la Cassa ha dimostrato di possedere, anche a prescindere dal potenziamento delle vecchie strutture.

« I progetti speciali » per la loro natura chiamano in gioco infatti una varietà e com-

piessità di interventi coordinati, per cui una insufficiente o intempestiva dotazione finanziaria rischia di compromettere l'organicità del disegno generale.

D'altra parte, non è possibile concepire l'intervento a livello « sperimentale », di fronte alle notevoli e ineludibili attese delle popolazioni di tutto il Mezzogiorno e alla indifferibilità dell'intervento.

Nei primi due anni di applicazione della legge, inoltre, altri fattori, in parte non prevedibili al momento della sua entrata in vigore, hanno reso ancora più evidenti e vistose le sue insufficienze finanziarie. Gli investimenti pubblici realizzati dalle Regioni a statuto ordinario sono ancora assai inadeguati; la programmazione economica è ben lontana dall'aver trovato una via funzionale agli obiettivi proposti, per cui l'azione del CIPE, pur avendo toccato una varietà di settori, rimane ancora dispersiva e non sufficientemente qualificante.

In tale stato di cose, l'azione della Cassa per il Mezzogiorno si è trovata ancora una

volta isolata e nemmeno affiancata da un adeguato apporto degli investimenti dell'Amministrazione ordinaria.

Altri due fattori specifici hanno poi contribuito a rendere il finanziamento della Cassa insufficiente anche nel breve periodo. Il primo è il consistente aumento dei prezzi, che ha elevato il costo delle opere programmate e non ancora ultimate e fatto lievitare l'onere della Cassa per il Mezzogiorno (per mutui a tasso agevolato e contributi a fondo perduto) determinato in misura percentuale sugli importi degli investimenti privati necessariamente di volume accresciuto: in un suo autorevole intervento, il professor Pasquale Saraceno metteva in rilievo l'azione di impoverimento che l'aumento dei prezzi determina sulle aree meridionali, osservando che « alla spesa pubblica non è applicata la scala mobile », con la conseguenza che essa perde valore col diminuire del valore della moneta. Il secondo fattore è identificabile nel fatto che l'attuazione di uno degli obiettivi della legge, quello cioè di raccordare i precedenti programmi con i nuovi, mediante uno specifico programma di « completamento », ha richiesto un impegno finanziario che ha assorbito una quota considerevole degli stanziamenti complessivi.

La realtà che ne è derivata è che, allo stato, dei 7.125 miliardi, assegnati alla Cassa per il Mezzogiorno per gli impegni da assumere nel quinquennio 1971-1975, già a fine 1972 è rimasto ben poco.

È stato giustamente osservato (Paolo Vicinelli, su « Realtà del Mezzogiorno », Roma 1972, n. 11) che « oltre la metà delle disponibilità stanziata dal Parlamento e cioè 3.750 miliardi sono stati dal CIPE destinati ai problemi dell'industrializzazione; mentre tra le altre due linee programmatiche si ripartiscono gli altri fondi assegnati. A meno di un anno preciso dall'entrata in vigore della legge, sono stati già assunti dalla Cassa su tali fondi impegni per 2.260 miliardi, tradotti in appalti di opere pubbliche (miliardi 820) e in contributi di incentivazione concessi (miliardi 1440) » e che « pertanto, o verranno dal Parlamento disposti sollecitamente nuovi fondi, o i programmi di sviluppo dovranno essere tagliati e diluiti nel tempo ».

Tutte queste ragioni sono alla base dell'esigenza evidenziata da alcuni senatori, in occasione della discussione del bilancio dello Stato per l'anno 1973, di un nuovo provvedimento di ordine finanziario, capace di riequilibrare la politica degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, garantendone l'auspicata incidenza: nella seduta del 20 febbraio 1973, in un ordine del giorno, presentato dal senatore Scardaccione e da altri e accolto dal Governo, è stata posta tra l'altro l'istanza di finanziamenti « adeguati e capaci di garantire effetti riequilibratori alla politica per il Mezzogiorno ».

Alla esigenza sopra detta intende rispondere appunto questo disegno di legge, mediante il nuovo impegno di spesa che esso prevede per la realizzazione dei « progetti speciali », di cui all'articolo 2 della legge n. 853, e per gli aumentati oneri relativi alle agevolazioni industriali dalla stessa legge contemplati.

Altra motivazione, da cui trae origine il presente disegno di legge, è da individuarsi nella mancata attuazione della prescrizione posta all'articolo 16 della legge più volte citata n. 853, vale a dire dell'aggiornamento del testo unico delle leggi di intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Che si tratti di istanza alla quale è opportuno ancora corrispondere sembra fuori di dubbio.

La legge 6 ottobre 1971, n. 853, ha inteso infatti non solo provvedere al finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975, ma ha voluto operare anche « modifiche ed integrazioni » al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno.

Essa è venuta a sancire la soppressione del Comitato dei ministri per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dei piani pluriennali di coordinamento, l'introduzione di modalità nuove di intervento organico mediante i progetti speciali, nonché il trasferimento di particolari compiti alle Regioni.

Al tempo stesso ha previsto forme nuove di rapporto, sul piano operativo, fra Cassa del Mezzogiorno e Regioni, rinnovati compiti del CIPE, proroghe e modifiche di age-

volazioni e, ancora, una più efficace normativa circa le riserve a favore del Mezzogiorno.

Gli aspetti innovativi della legge indussero lo stesso Governo proponente a prevedere, in una norma finale, l'esigenza dell'aggiornamento del testo unico delle leggi sulla disciplina degli interventi del Mezzogiorno. E che tale norma finale fosse di notevole rilevanza (data la necessità che veniva a configurarsi di un lavoro di riordino e di armonizzazione della molteplice materia) fu provato dall'attenzione ad essa rivolta dal Parlamento: il Senato, infatti, non solo non trovava superflua la particolare prescrizione della legge, ma ne ampliava i limiti e le finalità, accogliendo nella seduta del 15 luglio 1971, invero col consenso del Governo, un emendamento, che costituisce oggi sostanza del quarto comma dell'articolo 16, col quale venivano ad aggiungersi al testo governativo iniziale, che identificava l'opera di aggiornamento del testo unico nelle « modifiche necessarie per il coordinamento delle norme vigenti e per la loro armonizzazione con le disposizioni in materia di ordinamento regionale, programmazione e urbanistica », nuove finalità dell'aggiornamento stesso, cioè, « lo snellimento delle norme procedurali relative agli interventi della Cassa, ivi compresi quelli concernenti le espropriazioni per pubblica utilità », oltre che « lo adeguamento » (non semplicemente: l'armonizzazione) con le disposizioni vigenti, e non solo nelle materie previste (coordinamento regionale, programmazione, urbanistica), ma anche in tema di « riforma tributaria », nonché di « misure di incentivazione in vigore anche in territori esterni al Mezzogiorno ».

Tutto ciò porta ad affermare che il previsto aggiornamento del testo unico non è stato allora considerato come semplice operazione di coordinamento di disposizioni sparse e disarticolate, bensì come vero e proprio aggiornamento e, per di più, con finalità di semplificazione di procedure e di adeguamento di una legislazione che si era venuta evolvendo in diversi settori dell'intervento dello Stato.

Ma la previsione di un'attuazione del testo unico in parola, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, non si è realiz-

zata. L'anticipata chiusura delle Camere, le elezioni politiche, la successiva formazione del nuovo Governo, l'avvio della VI legislatura, sono stati eventi che non ne hanno permesso l'elaborazione sollecita. Talchè, solo a metà settembre 1972, il Governo era in grado di far pervenire alla Commissione, di cui all'articolo 16 della legge in. 853 del 1971, l'elaborato sul quale veniva richiesto il prescritto parere. Nè d'altra parte la Commissione riusciva, pur essendosi posta subito al lavoro, ad assolvere, dato il ristretto limite di tempo, il proprio compito entro il termine stabilito dalla legge.

La conseguenza, che ne è derivata, è che il Governo, alla scadenza prevista, si è trovato senza il prescritto parere della Commissione e non ha potuto perciò procedere ai suoi ulteriori adempimenti.

In tale situazione, appare oggi di notevole interesse colmare la lacuna determinatasi nell'attuazione di tutto quanto prefigurato dalla legge n. 853 più volte citata. Ciò può essere fatto col riaprire il termine posto dalla legge medesima, e col fissarne un altro che consenta l'aggiornamento voluto; aggiornamento che è poi tanto più auspicabile, se si pensa alla natura delle disposizioni vigenti, circa gli interventi nel Mezzogiorno, alla molteplicità e alla varietà delle norme, alle competenze, peculiari e numerosissime, in essa legislazione previste.

Realizzare, in questa materia, un testo unico che assolva alla funzione di definire e chiarire, oltre che di semplificare, significa offrire in un settore, che forse ne ha bisogno più di altri, la vera certezza del diritto; e in un momento, per di più, in cui operazioni di tal genere sono vivamente attese dalla pubblica opinione e dagli studiosi. Non è certamente di lieve momento rilevare che recentemente, anche dalla più alta autorità dello Stato ci è venuto il suggerimento di considerare nel dovuto valore il ricorso ai testi unici: invitava infatti il Presidente della Repubblica, nel ricambiare al Senato gli auguri per il Natale 1972, a « mettere in cantiere un lavoro di generale coordinamento anche con lo strumento dei testi unici ».

Nella fattispecie, poi, il proposito di pervenire ad un testo unico, effettivamente

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comprensivo di tutta la materia, ricorre in disposizioni precedenti: « tale possibilità — scriveva nella relazione alla legge 6 ottobre 1971, n. 853, il Ministro proponente, onorevole Taviani — era già potenzialmente contemplata nell'articolo 25 della legge 26 giugno 1965, n. 717, ... che nel delimitare la portata della delega stessa aveva considerato anche l'armonizzazione delle norme vigenti con le disposizioni in materia di ordinamento regionale, programmazione e urbanistica. Poichè al 30 giugno 1967 », continuava l'onorevole Taviani, « data di scadenza della dele-

ga, dette disposizioni non erano ancora emanate, con il testo unico n. 1523 la delega è stata attuata solo in parte ».

Il presente disegno di legge vuole pertanto consentire che, mediante la riapertura e la proroga del termine di cui all'articolo 16 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, si realizzi anche l'emanazione del nuovo testo unico delle leggi sulla disciplina degli interventi nel Mezzogiorno.

Per gli intendimenti su esposti, i presentatori ne chiedono l'approvazione al Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Per gli oneri derivanti alla Cassa per il Mezzogiorno dalle agevolazioni a favore delle iniziative industriali e commerciali, di cui all'articolo 10 della legge 6 ottobre 1971, numero 853, nonchè per le attività dello IASM e del FORMEZ, è assegnato un nuovo finanziamento di 300 miliardi di lire.

Art. 2.

Per assicurare il completo finanziamento dei progetti speciali di interventi organici nelle regioni meridionali, di cui agli articoli 2 e 3 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, è assegnato alla Cassa per il Mezzogiorno un nuovo apporto finanziario di 900 miliardi di lire.

Art. 3.

Il termine, previsto dal comma quarto dell'articolo 16 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, entro il quale il Governo era autorizzato a procedere all'aggiornamento del testo unico delle leggi sulla disciplina degli interventi nel Mezzogiorno, è riaperto e prorogato a sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

Per il finanziamento degli interventi, di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge, è autorizzato a favore della Cassa per il Mezzogiorno un finanziamento complessivo di 1.200 miliardi di lire.

Tale finanziamento è comprensivo della quota destinata alle spese necessarie per la predisposizione e l'aggiornamento dei progetti speciali e per lo svolgimento delle altre attività connesse con la programmazione e l'attuazione degli interventi di cui al primo

comma dell'articolo 17 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

La somma sarà iscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro in ragione di lire 50 miliardi nell'anno finanziario 1973, di lire 100 miliardi nell'anno finanziario 1974, di lire 100 miliardi nell'anno 1975, di lire 200 miliardi nell'anno 1976, di lire 200 miliardi nell'anno 1977, di lire 200 miliardi nell'anno 1978, di lire 200 miliardi nell'anno 1979 e di lire 150 miliardi nell'anno 1980.

Con la legge di approvazione del bilancio dello Stato, in ciascuno degli anni finanziari dal 1974 al 1980, sarà stabilita la quota parte degli stanziamenti, di cui al precedente comma, che sarà coperta con operazioni di ricorso al mercato finanziario, che il Ministero del tesoro è autorizzato ad effettuare alle condizioni e modalità che saranno con la stessa legge di volta in volta stabilite.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno finanziario 1973 si provvede con il ricavo netto conseguente ad operazioni finanziarie che il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare mediante mutui da contrarre con il consorzio di credito per le opere pubbliche o attraverso la emissione di buoni pluriennali del tesoro o speciali certificati di credito.

I mutui con il consorzio di credito per le opere pubbliche, da ammortizzare in un periodo non superiore a venticinque anni, saranno contratti nelle forme, alle condizioni e con le modalità che verranno stabilite con apposite convenzioni da stipularsi tra il Ministro del tesoro ed il consorzio di credito per le opere pubbliche e da approvarsi con decreto del Ministro del tesoro. Il servizio dei mutui sarà assunto dal Ministero del tesoro. Le rate di ammortamento saranno iscritte negli stati di previsione del Ministero medesimo e specificamente vincolate a favore del consorzio di credito per le opere pubbliche.

Per la provvista delle somme da destinare ai mutui di cui ai precedenti commi, il consorzio di credito per le opere pubbliche può contrarre prestiti all'estero, anche in deroga alle disposizioni statutarie ed alle norme

che regolano la sua attività ordinaria, alle condizioni determinate dal proprio consiglio di amministrazione ed approvate con decreto del Ministro del tesoro, sentito il comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

Su detti prestiti può essere accordata, con decreto del Ministro del tesoro, la garanzia dello Stato per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi.

Per l'emissione dei buoni pluriennali del tesoro a scadenza non superiore a nove anni si osservano le disposizioni di cui alla legge 27 dicembre 1953, n. 941.

Per l'emissione dei certificati di credito si osservano le condizioni e le modalità di cui all'articolo 20 del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, convertito, con modificazioni, nella legge 25 ottobre 1968, n. 1089.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti, negli anni dal 1973 al 1980, le occorrenti variazioni di bilancio.