

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3056

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GRILLO, CIRAMI, TAROLLI, TURINI,
DENTAMARO, NAPOLI Roberto, SPECCHIA, COLLINO e
GRECO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1998

—————

Norme per lo sviluppo economico delle aree depresse

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Fino ad ora gran parte delle politiche di promozione degli investimenti miranti allo sviluppo del Meridione e, più in generale, delle aree depresse del nostro Paese, hanno prodotto scarsi risultati e soprattutto spreco di risorse.

Nel regime previgente alla legge di riforma 1° marzo 1986, n. 64, l'intervento straordinario per il Mezzogiorno si contraddistingueva per la presenza di un organismo unitario - la Cassa per il Mezzogiorno (istituita con la legge 10 agosto 1950, n. 646) e gli enti ad essa collegati - al quale competeva sia l'attuazione di opere pubbliche speciali, sia la gestione degli incentivi alle imprese private. Per la realizzazione dei progetti pubblici, erano spesso previste deroghe all'ordinaria disciplina amministrativa e contabile.

La suddetta legge di riforma n. 64 del 1986 introdusse un meccanismo diverso, in cui i vari soggetti, nazionali e locali, pubblici e privati, attuavano in proprio gli interventi, secondo le rispettive competenze, e il momento di coordinamento unitario veniva limitato alla definizione da parte del Governo di un programma triennale di sviluppo e dei relativi piani annuali di attuazione nonchè, nella fase esecutiva, all'ammissione al finanziamento dei diversi progetti da parte dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno. Quest'ultima, che sostituiva la soppressa Cassa per il Mezzogiorno, ne ereditava altresì le competenze nella gestione degli incentivi alle imprese, mentre l'attribuzione della relativa fase istruttoria restava sempre affidata agli Istituti di credito abilitati ad operare a medio termine nel Mezzogiorno.

La riforma dell'intervento straordinario era intesa a ripristinare l'assetto ordinario delle competenze e delle procedure ammi-

nistrative. Tuttavia, secondo molti osservatori, venne, di fatto, a mancare un reale coordinamento e il sistema dell'intervento straordinario si limitò, di conseguenza, ad operare come uno sportello di finanziamento per i progetti dei vari soggetti interessati.

Con la soppressione, a decorrere dal 1993, dell'intervento straordinario, è stata adottata, sia pure in maniera graduale, una nuova disciplina. Nell'attuale sistema si possono riscontrare i seguenti elementi di diversità:

1) l'ambito territoriale dell'intervento non è più limitato al Mezzogiorno, ma è esteso - in conformità alla disciplina comunitaria - alle aree di declino industriale (del Centro-Nord) e a quelle rurali contraddistinte da uno scarso livello di sviluppo economico (aree rientranti, rispettivamente, negli obiettivi n. 2 e n. 5b) nonchè alle altre aree eventualmente ammesse in sede comunitaria; dall'altro lato, si tende progressivamente ad espungere dalla definizione territoriale classica di Mezzogiorno le zone a più elevato tasso di sviluppo;

2) la soppressione dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno ha determinato la piena affermazione dell'assetto ordinario delle competenze - assetto che è a sua volta in via di ridefinizione generale, soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra Stato ed enti territoriali; in particolare, sono stati adottati nuovi istituti di programmazione negoziata (quali i patti territoriali e i contratti d'area) intesi alla realizzazione delle sinergie nell'azione dei vari soggetti locali, pubblici e privati - fermi restando il coordinamento e il filtro istruttorio da parte dello Stato;

3) le misure di incentivi alle imprese sono state riformulate in modo da rendere il

più possibile trasparenti ed astratti i criteri e le procedure di selezione e concessione; tali istituti costituiscono dunque, per le loro caratteristiche, uno strumento complementare rispetto a quello suddetto della programmazione negoziata, in cui l'intervento è invece determinato mediante procedimenti di elaborazione e di valutazione discrezionale.

I dati contenuti nel recente rapporto SVI-MEZ sono allarmanti e sottolineano come il divario economico tra il Nord ed il Sud d'Italia tenda ad aumentare. Il Centro-Nord nel 1998 registrerà una ripresa del prodotto interno lordo (Pil) significativa, raddoppiando rispetto al 1997, mentre nel Mezzogiorno si avrà un incremento minimo.

Peraltro la situazione del Sud del nostro Paese rimane fortemente condizionata anche da fattori esterni all'economia.

La criminalità organizzata è una piaga devastante che impedisce il formarsi di una iniziativa imprenditoriale in un contesto di ordine pubblico garantito e di controllo del territorio da parte delle istituzioni; le condizioni di erogazione del credito soffrono di una realtà economica del meridione che penalizza gli operatori del credito con livelli di sofferenze e di posizioni di dubbio realizzo allarmanti. Il costo del denaro, quindi, è sicuramente un elemento sul quale concentrare le iniziative parallele a qualsiasi ipotesi di intervento di riorganizzazione nel settore della promozione dello sviluppo e dell'occupazione. In questo senso si orienta il presente disegno di legge con la scelta di una struttura societaria a prevalente capitale privato, offrendo così la possibilità di un ruolo di primo piano degli operatori finanziari sia in ambito locale, sia in ambito nazionale. Le soluzioni appena richiamate, anche con lo stimolo degli enti locali alla cooperazione internazionale, potranno offrire ai capitali internazionali, bancari e non, opportunità di investimento nelle aree interessate dalla contrattazione negoziata o dalla nuova disciplina amministrativa prevista dal presente disegno di legge.

La regionalizzazione degli interventi di promozione avrà anche un ruolo significativo nell'auspicabile creazione di un sistema borsistico locale con il quale le suddette realtà potranno interloquire agevolmente alla ricerca di capitale di rischio tra il risparmio diffuso, con enorme beneficio per il tessuto economico delle piccole e medie imprese il cui capitale è prevalentemente a carattere familiare.

Uno dei fattori che ha pesato negativamente nella politica di sviluppo per il Mezzogiorno e le altre aree depresse è stata l'impostazione di pianificazione centralizzata che oltre a ridurre l'efficacia dello sforzo finanziario determinava una difficile individuazione delle responsabilità in relazione ad iniziative chiaramente fallimentari.

Anche nei più recenti patti territoriali e contratti d'area la funzione dello Stato centrale, seppure mitigata dalla così detta programmazione negoziata, resta rilevante, come detto, nella sua competenza di coordinamento e di filtro istruttorio.

Con il presente disegno di legge si intende conferire piena autonomia e responsabilità alle regioni ed agli enti locali determinando così un processo alimentato dal basso ed evitando tutti quegli inconvenienti prodotti da anni di centralismo e dirigismo che, ad esempio, la creazione di una *holding*, seppure leggera, finirebbe per perpetuare. A nostro avviso, dunque, non è questione di riordinare gli enti di promozione che fino ad oggi hanno fatto ben poco, ma di liquidarli, sostituendoli con strutture societarie miste, con la partecipazione delle regioni e degli enti locali, ma a prevalente capitale privato. In questo ambito il ruolo dello Stato centrale resta importante, ma soltanto nella sua classica funzione di responsabile delle politiche macroeconomiche che possano assicurare accesso al credito a buon mercato, costo del lavoro flessibile e snellimento delle procedure. Per il resto l'amministrazione centrale deve semplicemente mettere a disposizione i suoi servizi tecnici di valutazione in un'ottica di servizio verso le

autonomie locali e non di autoritaria supervisione e comando.

Il pieno coinvolgimento delle regioni nella politica di sviluppo non rappresenta soltanto uno strumento di rafforzamento della democrazia ma, come risulta dall'esperienza di molti Paesi europei, lo strumento più efficace per promuovere uno sviluppo decentrato proveniente dal basso in cui gli attori ed i fruitori dei meccanismi di accelerazione degli investimenti finiscono per avere il peso maggiore.

Su questa linea si sono mossi alcuni Paesi che registravano un ritardo nello sviluppo e tra questi l'esempio più eclatante è quello dell'Irlanda che ha visto negli ultimi anni realizzarsi un *trend* di crescita notevole (previsione 1998: + 5,3 per cento Pil).

Con l'articolo 1 è definita la strategia di intervento per la riorganizzazione degli enti di promozione per i quali è prevista la cessione sul mercato nel caso in cui risultino di interesse economico o, in caso contrario, la loro eventuale liquidazione in un'ottica di eliminazione delle sovrapposizioni funzionali. I proventi delle predette operazioni andranno ad incrementare il Fondo a disposizione delle regioni previsto all'articolo 4.

L'articolo 2 stabilisce la natura prevalentemente privata e a carattere regionale delle società per la promozione e lo sviluppo dell'economia nelle aree depresse alle quali partecipano, in quota minoritaria, anche la regione e gli enti locali interessati.

L'elemento di novità consiste nel lasciare discrezionalità alle regioni di individuare la configurazione più idonea della o delle società da creare in sostituzione degli interventi centrali, eventualmente sostituendosi anche agli attuali strumenti demandati agli enti territoriali (ad esempio le finanziarie regionali).

Le società regionali non mancheranno di utilizzare il *know-how* professionale degli enti operanti nel settore di cui è prevista la cessione o la liquidazione, assumendo il personale presso le proprie strutture.

L'articolo 3 istituisce un apposito fondo presso il Ministero del tesoro, del bilancio e

della programmazione economica per l'operatività delle strutture regionali.

Al comma 2 si prevede l'eventuale estensione del regime normativo ed amministrativo delle aree depresse come individuate dal decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, e successive modificazioni, anche ad altre aree con delibera del CIPE. Si tratta di una norma di flessibilità che tiene conto di eventuali mutamenti nella struttura economica del Paese che per disparati motivi si possono venire a creare.

Al CIPE, secondo quanto dettato dal comma 3 dell'articolo 3, è attribuito il compito di ripartire triennialmente il fondo di cui al comma 1 dello stesso articolo, avendo come elementi di valutazione i piani regionali, appositamente elaborati dalle singole regioni d'intesa con gli enti locali interessati e le società di promozione.

Ulteriore elemento di giudizio, al fine della ripartizione dei fondi, sarà dato dagli obiettivi raggiunti in base alla programmazione triennale precedente secondo un sistema premiale per le realtà più attive ed efficienti.

A loro volta le regioni provvedono a trasferire alle strutture operative le risorse ricevute in base alla ripartizione.

La competenza dello Stato riemerge significativamente nella fase di supporto programmatico, di coordinamento e di verifica delle azioni di sviluppo proposte dalle regioni al fine di verificarne la compatibilità con gli indirizzi di politica economica generale e di coordinare le azioni delle singole regioni. Questi compiti saranno affidati al Ministero del tesoro e precipuamente al nascente Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione sociale, che potrà avvalersi di efficienti strutture tecniche già esistenti ed in via di riorganizzazione, come il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Al comma 6 dell'articolo 3 viene conferita una delega al Governo al fine di defini-

re una disciplina speciale dei procedimenti amministrativi di competenza statale relativi all'attuazione dei piani di sviluppo regionali. In sostanza si chiede un'ampia deregolamentazione nella fase amministrativa, sulla base anche delle indicazioni della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni (cosiddetta Bassanini 2), da applicare nelle aree individuate dai piani regionali di sviluppo. Si ritiene opportuno sottolineare l'importanza di una maggiore speditezza ed esigenza della macchina burocratica come presupposto per attrarre gli investitori, anche internazionali, e facilitare il rilancio economico.

L'articolo 4 individua, con alcune deroghe alla legislazione vigente in tema di bilancio dello Stato, le risorse da destinare al fondo di cui all'articolo 3, comma 1, del presente disegno di legge, di cui fanno par-

te: la quota dei proventi dei cespiti patrimoniali dismessi secondo le indicazioni della legge finanziaria; gli strumenti previsti da disposizioni di legge o da delibere del CIPE, i proventi delle alienazioni delle società partecipate dallo Stato o da altri enti pubblici, attualmente operanti nel settore della promozione e lo sviluppo delle aree depresse; le plusvalenze derivanti dalle privatizzazioni.

In conclusione, il presente disegno di legge intende rovesciare la filosofia che finora ha retto la politica statale di promozione dello sviluppo delle aree depresse, limitando fortemente il ruolo dello Stato, affidando agli enti territoriali responsabilità determinanti, coinvolgendo direttamente gli investitori privati ed evitando con questo la costituzione di tante piccole Agensud regionali o di una nuova società pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le partecipazioni azionarie detenute dallo Stato o da altri enti pubblici in società che operano per la promozione e lo sviluppo delle aree depresse del territorio nazionale, così come definite dal decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, e successive modificazioni, sono alienate nel triennio 1998-2000.

Art. 2.

1. Le attività di promozione e di sviluppo delle aree depresse e degli ambiti territoriali di cui all'articolo 3, comma 2, sono svolte da società per azioni, operanti nel territorio regionale, a prevalente capitale privato con la partecipazione delle regione e degli enti locali interessati.

2. Con legge regionale sono stabilite le funzioni e le modalità di intervento delle singole società di cui al comma 1.

Art. 3.

1. È istituito presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica un fondo per lo sviluppo delle aree depresse.

2. Il CIPE può individuare ambiti territoriali non ricompresi nelle aree depresse di cui all'articolo 1 a cui estendere l'applicazione del fondo, fermo restando il rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti alle imprese.

3. Il CIPE provvede a ripartire triennalmente il fondo tra le regioni interessate, sentita la Conferenza unificata di cui all'ar-

articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base di appositi piani regionali di sviluppo predisposti per le aree depresse e gli altri ambiti territoriali di cui al comma 2, e dei risultati ottenuti dai piani precedenti. Le regioni provvedono a trasferire le suddette risorse alle società di sviluppo operanti nel loro territorio.

4. Le regioni, d'intesa con i comuni interessati e le società di cui all'articolo 2, redigono un piano triennale di azioni di sviluppo per le aree depresse e gli ambiti territoriali di cui al comma 2, nel quale devono essere indicati gli obblighi, i parametri e le priorità da soddisfare con gli interventi, secondo le modalità stabilite dal CIPE.

5. Per i fini di cui al comma 4, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, avvalendosi del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, svolge attività di supporto programmatico, di coordinamento e verifica delle azioni di sviluppo predisposte dalle regioni.

6. Nel caso in cui le regioni non provvedano alla costituzione delle società di cui all'articolo 2 o non presentino il piano triennale, il CIPE, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, ove lo ritenga opportuno, gli enti locali interessati, può individuare i soggetti e i programmi per le aree depresse e gli altri ambiti territoriali di cui al comma 2 ai quali assegnare la relativa quota del fondo.

7. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi al fine di definire una disciplina speciale dei procedimenti amministrativi di competenza statale relativi all'attuazione dei piani di sviluppo regionali di cui al comma 4. Le norme delegate si conformano ai principi e criteri direttivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 3 dell'articolo 1 della legge 15 maggio 1997,

n. 127, nonchè al conseguimento di efficienza e speditezza dell'azione amministrativa, anche mediante estensione dei casi di ricorso obbligatorio alla Conferenza di servizi. Gli schemi di decreti legislativi sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione, entro trenta giorni, del parere da parte delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia.

Art. 4.

1. Al fondo di cui all'articolo 3 sono destinate le seguenti risorse:

a) la quota dei proventi derivanti dalle dismissioni di cespiti patrimoniali dello Stato, individuata dalla legge finanziaria in relazione al bilancio triennale di riferimento;

b) gli stanziamenti statali destinati al fondo da disposizioni di legge e da delibere del CIPE;

c) i proventi di cui all'articolo 1, in deroga all'articolo 3 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, e successive modificazioni;

d) in deroga all'articolo 3 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, e successive modificazioni, le plusvalenze che vengono realizzate, rispetto ai valori peritali o iscritti nel bilancio, attraverso cessioni o collocamento sul mercato di partecipazioni dirette o indirette dello Stato, con esclusione di quelle di cui all'articolo 1, determinate con provvedimento del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.