

CAPITOLO IV

STRUMENTI DI ATTUAZIONE DEL PIANO

4.1 ACCORDO DI PROGRAMMA

L'accordo di programma, ai sensi dell'art. 7 della legge 64/86, viene promosso dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno e dai soggetti pubblici interessati quando, per l'attuazione degli interventi, previsti nel programma triennale per il Mezzogiorno, occorre l'iniziativa integrata e coordinata di Regioni, Enti locali ed altri Soggetti pubblici ed Amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo.

L'accordo di programma postula uno stretto coordinamento fra le istituzioni sia nella fase preparatoria che nella fase esecutiva.

Nella fase preparatoria - per la quale e' determinante l'iniziativa del Ministro e dei soggetti pubblici interessati-, dopo aver accertato che ricorrano le condizioni di cui al citato articolo 7, si definiscono la lista delle azioni e le relative modalita' di esecuzione e si adottano, da parte di ciascuna Amministrazione partecipante, i provvedimenti di rispettiva competenza preliminari all'accordo.

Nella fase esecutiva, il coordinamento si estrinseca nel controllo dell'attuazione degli interventi, nella verifica del rispetto delle condizioni fissate e nella individuazione degli eventuali ritardi o inadempienze.

In considerazione dell'importanza pregiudiziale e fondamentale del coordinamento interistituzionale ai fini dell'accordo di programma, un apposito comitato di coordinamento, composto dai rappresentanti delle amministrazioni partecipanti e presieduto da un dirigente del Dipartimento per il Mezzogiorno, avra' il compito di predisporre l'accordo e di seguirne l'attuazione.

Nell'accordo di programma debbono essere specificati:

- a) i soggetti pubblici titolari degli interventi;
- b) gli interventi di competenza di ciascuna Amministrazione partecipante, il relativo costo, le date di inizio e fine delle attivita', il finanziamento e la rispettiva fonte, saranno altresì indicati i rapporti di sinergia e di integrazione intercorrenti fra gli interventi programmati;

- c) l'eventuale partecipazione finanziaria della Comunita' Economica Europea e relative modalita' di acquisizione e di impiego delle risorse comunitarie;
- d) i destinatari della gestione delle opere (una volta realizzate), precisando, nel caso di affidamento a consorzi da costituire, i tempi, i modi ed i vincoli per la costituzione degli stessi;
- e) procedimenti di arbitrato rituale e procedure sostitutive nei casi di inadempienze da parte dei soggetti partecipanti; le azioni surrogatorie saranno individuate e precisate nell'accordo in relazione agli interventi specifici di cui alla precedente lettera b);
- f) il rinvio al comma 3 dell'articolo 7 della legge 64/86 quanto agli effetti dell'accordo di programma in merito ad eventuali variazioni degli strumenti urbanistici;
- g) le date di inizio e di scadenza dell'accordo nonche' le residue incombenze, anche a carattere surrogatorio, connesse alla chiusura delle attivita'.

Il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno esercita sull'accordo di programma i poteri di vigilanza previsti al comma 4 dell'articolo 7 della Legge 64/86.

In forza di tali poteri e delle funzioni generali di coordinamento e di indirizzo degli interventi straordinari, il Ministro:

- promuove l'accordo di programma;
- propone al Consiglio dei Ministri la deliberazione e il decreto di approvazione dell'accordo di programma: decreto e accordo sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ai sensi del comma 3 dell'articolo 7 della legge 64/86;
- assicura il coordinamento fra i soggetti pubblici interessati ai fini della definizione e della esecuzione dell'accordo di programma, costituendo allo scopo il Comitato di coordinamento di cui al precedente trattato;
- promuove la revoca totale o parziale del finanziamento nei casi di inadempienza dei soggetti partecipanti o di mancata attuazione delle procedure sostitutive di cui alla lettera c).

Quando le azioni da prevedere nell'accordo di programma riguardano esclusivamente le Regioni a Statuto Speciale, i compiti del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno sono esercitati dai Presidenti delle Regioni, d'intesa con il Ministro stesso, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, della legge 64/86.

4.2 CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA

La contrattazione, programmata prevista con Delibera CIPI del 16.7.1986, rappresenta lo strumento normativo-quadro regolante impegni assunti dall'intervento pubblico e dalla componente privata, individuata in grandi gruppi industriali a rilevanza nazionale o internazionale.

In tale atto e' definito l'impegno che viene assunto dalle parti - pubblica e privata - di sviluppare interventi diversi, riferiti ad una unica finalita' di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attivita' di competenza.

Caratteristica di tale provvedimento, da approvarsi dal CIPI, e' il contenuto contrattuale flessibile determinato di volta in volta dalle parti, in funzione degli obiettivi da raggiungere e dei vincoli operativi da cui le stesse sono condizionate.

Le modalita' procedurali della "contrattazione programmata" sono:

- a) Il Gruppo industriale propone al MISM un piano progettuale, con indicazione degli obiettivi, costi, effetti sull'occupazione, ricadute economiche, agevolazioni richieste, attivita' indotte, fabbisogni infrastrutturali; in particolare dovranno essere evidenziati:
- l'alto tasso di innovazione degli investimenti produttivi al fine di portare gli investimenti esistenti a livello di avanguardia;
 - la correlazione tra attivita' di ricerca ed applicazione industriale negli stabilimenti meridionali del Gruppo richiedente;
 - il raccordo delle tematiche di ricerca - ove non strettamente finalizzate ad applicazioni industriali negli impianti del richiedente - a tematiche innovative di ricerca nazionali ed internazionali, in tale ultima ipotesi deve prevedersi la cooperazione di Enti di ricerca e/o Istituti Universitari del Mezzogiorno;
 - la correlazione con investimenti precedenti;
 - la correlazione tra gli investimenti attuati dal Gruppo nel Nord e gli investimenti produttivi nel Sud, con la indicazione degli eventuali trasferimenti di quote di produzione e degli investimenti soprattutto da parte delle Partecipazioni Statali che privilegino le aree meridionali particolarmente svantaggiate;

- l'incidenza nell'impatto occupazionale della quota di addetti al terziario industriale ed alla ricerca tecnologica.
- b) Nel piano progettuale dovrà inoltre venire esplicitata da parte del Gruppo industriale la richiesta delle agevolazioni previste:
- per gli investimenti produttivi dall'art. 9 /7 cpv della L. n. 64/1986 (contributo e finanziamento) e, dall'art. 12/1 cpv della Legge n. 64 1986, anche con concorso di altre provvidenze previste dalla normativa in materia;
 - per i progetti di ricerca scientifica e tecnologica e per l'adeguamento ed ammodernamento funzionale degli impianti ed attrezzature dei centri di ricerca esistenti, il contributo di cui all'art. 12/13 cpv della L. n. 64 1986, ove sussistano nel richiedente le condizioni di legge in conformita' a quanto previsto dalla delibera CIPI del 16.7.86;
 - per la creazione di strutture e/o laboratori di ricerca, le agevolazioni di cui all'art. 70 del T.U. delle leggi sul Mezzogiorno così come modificato dalla L. n. 64/86.
 - il Piano indicherà inoltre le necessità connesse alla domanda pubblica, ai sensi dell'art. 17/14 cpv della L. n. 64/86.
- c) Il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno avvalendosi di un apposito Comitato Tecnico, consultate le parti interessate, elabora la proposta di contratto di programma su cui il CIPI dovrà deliberare.
- d) Il contratto - tenuto conto della flessibilità del piano progettuale e dei criteri sopra menzionati - dovrà prevedere:
- l'impegno globale del gruppo industriale alla realizzazione dei singoli progetti che concorrono a definire il piano progettuale;
 - gli incentivi, anche in difformità della graduazione territoriale e settoriale;
 - le procedure ed i tempi di intervento ivi compresi gli incentivi in relazione ad esigenze per l'accelerata attuazione ed il Coordinamento del Piano;
 - gli adempimenti a carico della Amministrazione pubblica;
 - la priorità dei singoli progetti nell'espletamento della fase istruttoria ed attuativa;

- le imputazioni finanziarie per intervento, al fine di assicurare il concorso dei diversi capitoli di spesa all'azione integrata.

- e) Ove il piano progettuale impegni la realizzazione di infrastrutture di competenza regionale, alla seduta del CIPI dovrà partecipare il Presidente della Regione interessata.

- f) Eventuali significative variazioni al Piano progettuale contrattato dovranno essere autorizzate dal CIPI, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

4.3 PARTECIPAZIONE COMUNITARIA

La partecipazione comunitaria al Primo Piano annuale che, in base al programma triennale, e' aggiuntiva, quanto alle risorse finanziarie ottenibili, e sinergica e complementare, quanto alle tipologie ed alle modalita' di intervento, sara' assicurata nelle seguenti direzioni:

- a) investimenti nelle attivita' produttive;
- b) infrastrutture industriali, infrastrutture delle azioni organiche ed infrastrutture del Piano dei completamenti;
- c) attivita' promozionali e di servizio;
- d) studi di fattibilita', progettazioni di massima ed esecutive.

I progetti regionali e interregionali, di interesse nazionale dell'intervento straordinario, i progetti delle Amministrazioni statali, regionali e locali, degli enti delle Partecipazioni statali e degli enti pubblici economici che rientrano nel Programma triennale o che siano ad esso funzionali e collegati, saranno avviati nel 1987 alle agevolazioni previste nei regolamenti CEE sempre che siano provvisti della progettazione esecutiva e risultino recepiti nel primo Piano annuale d'attuazione.

L'osservanza della specifica normativa comunitaria, delle misure di coordinamento fra interventi comunitari e intervento straordinario nel Mezzogiorno deliberate dal CIPE il 10 luglio 1985 e dei criteri e modalita' di coordinamento indicati nel quadro dell'aggiornamento del Programma triennale costituisce condizione essenziale per l'ammissibilita' ai contributi CEE.

Per quanto riguarda, in particolare, la partecipazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, nel rispetto delle prioritaa di accesso stabile nel surrichiamato aggiornamento del Programma triennale, le tipologie che, nel corso del 1987 e per altri anni ancora, sono operanti e nelle quali sono inquadrabili i progetti del 1° Piano annuale che assicurano la partecipazione comunitaria, sono:

- i programmi speciali delle azioni "fuori-quota" di cui ai Regolamenti CEE 2615/80 e 214/84 "Ampliamento", 2612/80 e 218/84 "Energia", 2616/80 e 216/80 "Siderurgia", 219/84 "Tessile e abbigliamento" e 3635/85 "Cantieri navali";
- i programmi comunitari di cui ai Regolamenti CEE "Star" e "Valoren";
- i programmi integrati mediterranei (PIM) di cui al Regolamento CEE 2088/85;

- i progetti industriali di infrastrutture e di investimenti nelle attività produttive;
- le azioni di valorizzazione del potenziale endogeno di sviluppo;
- le operazioni ed i programmi integrati di sviluppo di cui al Regolamento CEE n. 1787/84.

Tali tipologie e le provvidenze proprie a ciascuna di esse sono, fra l'altro, utilizzabili nelle azioni organiche qui appresso indicate.

Azione organica 1: Sviluppo e qualificazione di aree attrezzate di sviluppo industriale:

Possono accedere ai contributi FESR, a titolo di progetti individuali, le infrastrutture di base e i rustici industriali. Sono di applicazione il Regolamento CEE n. 1787/84 nonché i regolamenti alle azioni "fuori-quota" per la parte dei rispettivi programmi speciali relativa alle infrastrutture. La partecipazione comunitaria è prevista nella misura del 50% dell'investimento.

Azione organica 2: Sostegno all'innovazione

- A favore delle iniziative rientranti nella sub-azione "Offerta formativa qualificata", si può fare appello alle provvidenze del Fondo Sociale Europeo ai sensi del Regolamento CEE n. 2950/83 e relativi "Orientamenti applicativi" per il periodo 1985-1987.
- Le iniziative rientranti nella sub-azione "Sviluppo delle reti telematiche" possono tutte - salvo più attenta verifica - essere recepite nel quadro del programma comunitario "STAR" di cui al Regolamento CEE. Questa sub-azione potrebbe identificarsi nel programma "STAR", anche se il finanziamento comunitario prevedibile coprirà solo una parte dell'investimento complessivo e sarà riferito ad un determinato numero di interventi.
- Le iniziative rientranti nella sub-azione "Energie alternative" possono essere recepite nel quadro del programma comunitario "VALOREN" di cui al Regolamento CEE nel quale detta sub-azione potrebbe identificarsi.

Le azioni che, per tipologia o per insufficienza dei finanziamenti, non fossero recepite nel programma "VALOREN", potrebbero essere inserite nel programma speciale "fuori-quota" "Energia" di cui ai Regolamenti CEE n. 2612/80 e 218/84.

Azione organica 4: Realizzazione e sviluppo della risorsa idrica ad uso civile, industriale ed agricolo.

Tutti i progetti relativi agli acquedotti, alle dighe, agli impianti tecnologici sono finanziabili ai sensi del Regolamento CEE n. 1787/84 in misura del 50% dell'investimento.

Azione organica 5: Disinquinamento dell'area napoletana.

Tutti i progetti di questa azione organica sono finanziabili ai sensi del Regolamento n. 1787 in misura del 50% dell'investimento.

Azione organica 6: Riqualificazione dei sistemi urbani e rivitalizzazione delle zone interne.

- La sub-azione "area metropolitana di Napoli" dovrà coordinarsi con l' "Operazione integrata Napoli", istituita ai sensi dell'art. 34 del Regolamento CEE n. 1787/84 ed organizzata a norma del decreto 12 giugno 1985 del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno.

Il programma 1987-1989 dell'O.I.N. dovrebbe, in tal caso, recepire gli interventi proposti dalla Regione Campania ed assunti nel 1' Piano annuale nel quadro della sub-azione "area metropolitana".

Nello stesso programma potrebbero essere compresi anche gli interventi dell'Azione organica 5 nonché le altre iniziative proposte dalla Regione ed assunte nel 1' Piano annuale, riguardanti gli adeguamenti funzionali degli schemi idrici, delle infrastrutture industriali dell'area metropolitana nonché le opere del piano di completamento.

L'assunzione dei suddetti interventi nel programma dell'O.I.N. consentirebbe di allestire e di istituzionalizzare un quadro unitario per la gestione ed il controllo delle azioni straordinarie ed ordinarie per lo sviluppo dell'area metropolitana di Napoli.

Onde garantire la puntuale realizzazione degli interventi, tenuto conto della molteplicità dei soggetti partecipanti all'Operazione e della fondamentale esigenza di sinergia e di coordinamento delle azioni, dovrà essere promossa la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell'art. 7 della legge 64/86.

- L'analoga sub-azione per l'area metropolitana di Palermo potrebbe, essa pure, configurarsi come un'operazione integrata ai sensi del Regolamento CEE n. 1787/84.

A tale scopo, gli interventi proposti dalla Regione Sicilia nel quadro dell'Azione organica 6, degli adeguamenti funzionali e del completamento dei precedenti programmi dell'intervento straordinario e quelli della Regione stessa, del Comune capoluogo e degli enti pubblici e privati recepiti nel 1° Piano annuale costituirebbero il "dossier" di base sul quale promuovere le intese necessarie con la Commissione CEE ai fini della definizione del programma dell'operazione e della partecipazione finanziaria comunitaria.

- Per la sub-azione "Rivitalizzazione delle zone interne", le iniziative dirette al recupero ed alla valorizzazione del patrimonio storico, monumentale ed archeologico, alla tutela paesaggistica ed ambientale, allo sviluppo del settore agricolo, all'assistenza tecnica e finanziaria a favore delle piccole e medie imprese dell'industria e dell'artigianato, allo sviluppo del turismo e dell'agriturismo sono finanziabili ai sensi del Regolamento CEE n. 1787/84 nonché dei Regolamenti CEE n. 2615/80 e 214/84 relativi al programma "fuori-quota" "Ampliamento".

Per la partecipazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale al 1° Piano annuale sarà, in ogni caso, accordata priorità, secondo quanto previsto nel Programma triennale aggiornando:

- alle azioni finanziate dall'intervento straordinario (infrastrutture, investimenti produttivi, servizi, attività promozionali);
- alle azioni delle Regioni finanziate con le risorse dei rispettivi bilanci e recepite nel 1° Piano annuale;
- alle agevolazioni previste dalla legge n. 44/86 sulla promozione della imprenditorialità giovanile;
- agli interventi relativi al Programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno;
- agli interventi di cui alla legge 219/81 nelle zone terremotate e nelle zone colpite dal bradisismo;
- agli interventi compresi dei Programmi integrati mediterranei (PIM);
- alle azioni previste nei programmi speciali "fuori-quota" FESR in corso o di prossimo avvio.

Le domande di contributo FESR ai progetti individuali sono predisposte dai soggetti titolari degli interventi, sono viste dall'autorità regionale competente per territorio (quando trattasi di progetti presentati da enti sub-regionali) ed inviate al Dipartimento per il Mezzogiorno il quale provvede alle seguenti verifiche:

- inquadramento nel Programma triennale e nel Piano di attuazione o collegamento con gli stessi;
- conformita' alle norme del Regolamento 1787/84 e degli altri Regolamenti CEE;
- copertura finanziaria per la parte non coperta dai Fondi comunitari.

A seguito delle suddette verifiche, il Dipartimento trasmette le domande alla Commissione CEE per il tramite della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunita' europee.

Il Dipartimento inoltre controlla e stimola il tiraggio delle risorse comunitarie secondo le scadenze di utilizzazione indicate nelle domande e nelle decisioni di contributo e tiene costantemente aggiornato il quadro dei flussi finanziari e del successivo impegno degli stessi.

Quando l'accesso alle provvidenze della CEE avviene mediante programmi speciali "fuori-quota" - FESR o programmi comunitari ed operazioni integrate, il dipartimento per il Mezzogiorno provvede, con la collaborazione delle regioni e degli altri enti interessati, alla predisposizione dei suddetti strumenti programmatici, alla presentazione degli stessi alla Commissione CEE ed a tutti gli altri adempimenti che, ai sensi del Regolamento 1787/84 e degli altri Regolamenti, impegnano lo Stato nei confronti della Comunita'.

4.4 CRITERI PER IL FINANZIAMENTO E LA REALIZZAZIONE DEI PROGRAMMI REGIONALI DI SVILUPPO

4.4.1 Criteri Generali

Secondo la definizione dell'art. 44 del citato Testo Unico, i programmi regionali di sviluppo sono volti alla "realizzazione di iniziative organiche a carattere intersettoriale per lo sviluppo di attivita' economiche in specifici territori e settori produttivi".

Detta caratterizzazione intersettoriale e di organicita' e' l'elemento di distinzione tra le due fattispecie attraverso le quali le Regioni si configurano come "soggetti di domanda".

Secondo tale carattere distintivo infatti - a differenza di quanto avviene per i progetti di sviluppo regionale che le Regioni inviano al Ministro per la formulazione dei Piani Annuali di Attuazione e per il finanziamento dell'Agenzia - detti "programmi" possono concernere in alternativa o interventi connessi in modo strettissimo con gli indirizzi della programmazione regionale o interventi che, pur sempre connessi a tali indirizzi, sono pero' parte integrante e di rilievo dell'Intervento Straordinario in quanto direttamente correlati con i piani di attuazione delle azioni organiche, previste dal Programma Triennale, delle quali rappresentano un aspetto sinergico e complementare.

In base a cio' il primo Programma Triennale ha gia' stabilito precisi "criteri" cui gli interventi previsti debbono rispondere per poter essere finanziati e realizzati:

- particolare congruenza con la programmazione regionale o spinta complementarita' con le azioni organiche previste dal Programma Triennale;
- caratterizzazione tipologica dell'intervento in senso settoriale, intersettoriale oppure orizzontale;
- completezza dell'intervento finanziario;
- organicita' dell'approccio;
- fattibilita' tecnico operativa del progetto;
- adeguatezza dello stanziamento alle effettive necessita';
- coinvolgimento concertato di tutti i livelli istituzionali interessati.

Tali criteri di fondo restano confermati e nel tempo stesso si conferma altresì, riguardo al vincolo di complementarità tra programmi regionali ex art. 44 ed azioni organiche, la priorità sul piano settoriale per le esigenze dell'agricoltura così come specificatamente individuata dalla legge n. 651/83.

In particolare, nell'ambito dell'aggiornamento del primo Programma Triennale si completano o si specificano i criteri di complementarità con le azioni organiche formulate come vincolo dal piano per il finanziamento e la realizzazione di tale categoria di programmi regionali. Essi infatti riguarderanno prioritariamente interventi che presentano complementarità con le seguenti categorie di azioni organiche:

- in primo luogo, l'azione relativa all'irrigazione, rispetto alla quale si formula il criterio che i programmi regionali integrino gli interventi del progetto interregionale con interventi di infrastrutture minori ma soprattutto interventi di valorizzazione aziendale e interaziendale ed economica del processo irriguo;
- in secondo luogo, l'azione relativa agli schemi idrici, rispetto alla quale programmi regionali tenderanno a realizzare opere a valle dell'adduzione idrica per uso civile, per le reti idriche e fognarie e depuratori, in particolare laddove la faticenza o la assoluta inadeguatezza degli attuali impianti vanifica gli sforzi effettuati per aumentare le portate idriche adottate, rimanda a tempi inaccettabili il loro utilizzo, o crea problemi di crescente gravità nel campo dell'inquinamento;
- in terzo luogo l'azione organica relativa alla valorizzazione delle aree interne;
- infine, le tre azioni promozionali agricole, "zootecnia", "coltivazioni", tipiche meridionali e "forestazione produttiva", richiedono la proposizione di programmi regionali di sviluppo complementari.

4.4.2 Aspetti procedurali

Sul piano procedurale, in base al dettato normativo i Programmi regionali di sviluppo sono finanziati con la "quota" di risorse destinata alla regione interessata dal Programma Triennale in relazione a progetti approvati.

Il primo Programma Triennale ha interpretato tale norma provvedendo a ripartire le risorse, ma non ha disposto le fasi attraverso le quali si svolge il finanziamento e la realizzazione di programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 44 del Testo Unico, che sono le seguenti:

I Fase Attribuzione finanziaria. Si tratta della fase preliminare nella quale il Programma Triennale assegna a ogni regione una quota delle risorse destinate alla realizzazione dei programmi regionali; le Regioni iscrivono nel loro bilancio le somme di rispettiva pertinenza ma non possono ancora definire la utilizzazione finale.

II Fase Imputazione dei fondi. Tale fase, a sua volta articolata in diversi momenti operativi, si apre con l'invio del Programma, da parte della singola Regione interessata, al Ministro.

Tali programmi regionali dovranno indicare i riferimenti temporali, territoriali, occupazionali, i soggetti tenuti all'attuazione e le quote finanziarie correlate ai singoli interventi e dovranno essere forniti secondo criteri uniformi fissati dal Ministro sentito il Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali.

Tali programmi dovranno evidenziare inoltre la rispondenza ai criteri generali esposti al paragrafo precedente. Sulla base delle verifiche svolte su tali programmi secondo, le modalita' fissate, per mezzo delle strutture destinate a tale specifico fine nell'ambito del Dipartimento per il Mezzogiorno, il Ministro potra' valutare positivamente la loro particolare congruenza con gli indirizzi della programmazione regionale o la spinta complementarieta' con le azioni organiche prioritariamente considerate. Egli comunichera' alla regione interessata la possibilita' di imputare alla predetta finalita' di intervento i relativi fondi e, conseguentemente, di richiederne l'accredito in base ai progetti approvati.

III Fase realizzazione del Programma Regionale. Tale fase e' di competenza primaria della regione interessata, anche se per ovvi motivi di coordinamento, essa sara' sottoposta alla ordinaria attivita' di controllo sull'attuazione del Programma Triennale svolta dalle strutture del Dipartimento.

Tale attivita' di controllo, effettuata operando in stretta collaborazione con le stesse strutture tecniche della Regione, dovra' mettere in grado il Ministro di adempiere al compito di riferire al Parlamento in merito all'attuazione dell'intervento straordinario.