

Gli inserti di

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

4

ANNO V
APRILE 1998 N. 4
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO 86
20090 MILANO FORO ASSAGO



Guida alla «programmazione negoziata»

*Accordo di programma quadro,
contratto d'area, contratto di programma,
intesa istituzionale di programma,
patto territoriale*

*di Mauro Varotto
Euris S.r.l.*



SOMMARIO

Introduzione	pag.	III
Quadro normativo di riferimento	pag.	III
Nozione generale e presupposti di applicabilità	pag.	IV
Unitarietà del sistema della programmazione negoziata	pag.	IV
Programmazione statale e regionale e programmazione negoziata	pag.	V
L'intesa istituzionale di programma	pag.	VI
Nozione	pag.	VI
Soggetti	pag.	VI
Oggetto	pag.	VI
Procedimento e attuazione	pag.	VI
L'accordo di programma quadro	pag.	VII
Nozione	pag.	VII
Soggetti	pag.	VII
Oggetto	pag.	VII
Procedimento e attuazione	pag.	VII
Effetti giuridici	pag.	VII
Il patto territoriale	pag.	VIII
Nozione	pag.	VIII
Soggetti promotori e concertazione	pag.	VIII
Protocollo di intesa	pag.	IX
Redazione del patto e assistenza tecnica	pag.	IX
Istruttoria	pag.	X
Approvazione e sottoscrizione	pag.	XI
Finanziamento e attuazione	pag.	XI
Patto territoriale nelle aree non depresse	pag.	XIII
Il contratto d'area	pag.	XIII
Nozione	pag.	XIII
Aree geografiche interessate	pag.	XIII
Prerequisiti per l'attivazione	pag.	XIII
Soggetti promotori e concertazione	pag.	XIV
Redazione del contratto e assistenza tecnica	pag.	XIV
Istruttoria	pag.	XVI
Approvazione e sottoscrizione	pag.	XVI
Finanziamento e attuazione	pag.	XVI
Il contratto di programma	pag.	XVI
Nozione	pag.	XVI
Aree geografiche interessate	pag.	XVII
Soggetti	pag.	XVII
Oggetto	pag.	XVII
Procedimento	pag.	XVII
Riferimenti normativi	pag.	XX
Norme specifiche	pag.	XX
Norme complementari	pag.	XX



IPSOA SCUOLA D'IMPRESA

MILANO FIORI ASSAGO, Strada 1, Palazzo F6, Tel (02) 82476.084

GUIDA ALLA «PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA»

di Mauro Varotto
Euris S.r.l.

INTRODUZIONE

La cooperazione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali e la concertazione con e tra le parti sociali assumono una particolare rilevanza per l'adeguata realizzazione di azioni e interventi di notevole complessità, nei quali risultano coinvolte diverse competenze istituzionali e molteplici interessi che fanno capo a più soggetti, pubblici e privati, nessuno dei quali si presenta di per sé autosufficiente rispetto al raggiungimento degli scopi perseguiti.

Tali situazioni si verificano tipicamente in sede di attuazione degli obiettivi della programmazione economica territoriale e settoriale, nazionale e regionale, e nell'ambito della partecipazione alle politiche e alle iniziative comunitarie, prima fra tutte la politica di coesione economica e sociale.

In questo contesto sorge la necessità di disporre di strumenti in grado di promuovere e strutturare la collaborazione tra più soggetti, assicurando, oltre al coordinamento di ruoli e di compiti, anche la flessibilità necessaria per un'efficace attuazione degli interventi programmati, sulla base di procedure il più possibile semplificate, di tempi certi e di precisi impegni finanziari. Gli istituti della cosiddetta «programmazione negoziata» costituiscono, per l'appunto, la specifica risposta del nostro ordinamento alle esigenze appena esposte.

Alcuni di tali strumenti trovano i loro antecedenti in una serie di disposizioni emanate a partire dalla metà degli anni '80, sia da leggi statali che da leggi di alcune regioni: per esempio, gli accordi di programma sono stati il fondamentale meccanismo di attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1); i contratti di programma tra la Commissione delle Comunità europee, lo Stato e le regioni sono stati, invece, il meccanismo di applicazione dei programmi integrati mediterranei (2), mentre, sempre per continuare nella esemplificazione, le intese istituzionali tra il Ministero dell'ambiente e le regioni sono lo strumento di attuazione dei programmi triennali di tutela ambientale (3).

Altri strumenti invece - come i patti territoriali e i contratti d'area - sono di più recente acquisizione nel nostro ordinamento e la loro disciplina attuale deriva dall'esperienza maturata in una prima fase di sperimentazione, avviata negli ultimi quattro anni a livello comunitario mediante il lancio di alcuni «progetti pilota» finalizzati a potenziare l'impatto delle politiche economiche sull'occupazione.

Quadro normativo di riferimento

La legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» ha dettato una nuova disciplina della programmazione negoziata, abrogando le precedenti disposizioni contenute nel D.L. 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, e demandando al Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) la definizione delle norme attuative delle diverse tipologie negoziali, compresa l'eventuale determinazione, sempre in via amministrativa, di nuovi ulteriori strumenti rispetto a quelli introdotti dalla citata legge. Il Cipe ha quindi adottato il 21 marzo 1997 una deliberazione intitolata «Disciplina della programmazione negoziata», la quale, nel riordinare e razionalizzare la materia, ha sostituito tutte le deliberazioni precedentemente in vigore, a eccezione di quella relativa ai «contratti di programma» del 25 febbraio 1994, che è stata solo integrata.

Questo il nuovo quadro normativo del sistema della programmazione negoziata, la cui più rilevante novità consiste nell'estensione dell'applicabilità di alcuni istituti negoziali a tutto il territorio nazionale, ferma re-

Note:

(1) Si veda, in particolare, l'art. 7 della legge 1 marzo 1986, n. 64 recante «Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno».

(2) Si veda il Regolamento CEE 23 luglio 1985, n. 2088/85.

(3) Si veda, in particolare, l'art. 4 della legge 28 agosto 1989, n. 305 recante «Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente».

stando la riserva a favore delle cosiddette «aree depresse» (4) delle risorse finanziarie attualmente stanziare per l'attuazione dei diversi strumenti, trattandosi di risorse prelevate da fondi specificatamente destinati a tali aree nell'ambito della politica di sviluppo regionale. Tuttavia, trattandosi di strumenti che, almeno nelle intenzioni del legislatore, costituiscono la modalità privilegiata e anzi «ordinaria» di cooperazione e di concertazione per l'attuazione e la gestione di programmi di sviluppo «territoriale e settoriale» a livello nazionale, regionale e locale, attraverso di essi dovrebbero essere impiegati anche i finanziamenti statali con finalità diverse da quelle dello sviluppo regionale e, quindi, destinati all'intero territorio nazionale, quali, per esempio, le risorse relative alle politiche industriali, ambientali, energetiche, dei trasporti (5).

Nozione generale e presupposti di applicabilità

Alla luce di quanto si è sin qui scritto, può forse risultare più comprensibile la laconica definizione contenuta nell'art. 2, comma 203, lett. a) della legge n. 662/96 che definisce la programmazione negoziata come «(...) la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

Il ricorso alla programmazione negoziata può avvenire solo in presenza di determinate circostanze che la legge n. 662/96 fissa in via generale per tutti gli strumenti, mentre occorre poi fare riferimento alla disciplina relativa a ciascuno di essi per verificare la richiesta di ulteriori presupposti specifici.

Tali presupposti di applicabilità di carattere generale sono costituiti da situazioni caratterizzate dalla simultanea presenza di tre condizioni:

- 1) interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati;
- 2) interventi che implicano competenze di più soggetti istituzionali e, in particolare, delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali;
- 3) interventi che richiedono risorse finanziarie a carico di più amministrazioni pubbliche, nazionali, regionali e locali.

Al verificarsi di queste tre condizioni, determinati soggetti qualificati individuati dalla normativa, possono farsi «promotori» delle attività e delle procedure preliminari necessarie a attivare gli istituti della programmazione negoziata, scegliendo lo strumento più idoneo a seconda delle esigenze sottese agli interventi da promuovere e agli scopi perseguiti.

Infatti, occorre subito premettere che i diversi strumenti della programmazione negoziata si distinguono tra loro sotto alcuni profili principali, che saranno approfonditi successivamente in sede di presentazione delle diverse tipologie negoziali (tavola 4), in particolare:

- la diversa ricaduta territoriale, che può essere nazionale, regionale o subregionale;
- i differenti soggetti legittimati a promuovere il pro-

cesso di negoziazione e quelli che, invece, possono intervenire nella stipula degli accordi, che possono essere esclusivamente pubblici oppure pubblici e privati;

- la differente tipologia di interventi che possono essere oggetto degli accordi, che si estende dalla attuazione di programmi settoriali a programmi che integrano tra loro diverse componenti dello sviluppo economico.

Unitarietà del sistema della programmazione negoziata

È da osservare anche, sempre in via preliminare, che - pur in un processo di armonizzazione graduale tra i diversi strumenti e quindi senza che, per il momento, il mancato avvio di alcuni precluda l'attivazione di altri - la programmazione negoziata è concepita come un sistema unitario che concorre al primario obiettivo di creare condizioni favorevoli per la crescita economica e occupazionale in una determinata area geografica.

Tale sistema è il luogo di incontro di due distinti approcci alle problematiche dello sviluppo.

Un approccio discendente (cosiddetto *top-down*), che parte dall'alto verso il basso, e che riguarda essenzialmente la definizione e l'attuazione di obiettivi della programmazione economica di portata nazionale e, soprattutto, regionale: rientrano in questo approccio più tradizionale gli strumenti delle «intese istituzionali di programma», gli «accordi di programma quadro» e, per taluni aspetti, «i contratti di programma», tutti caratterizzati da una forte predominanza nel processo di definizione e di negoziazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

Un secondo approccio ascendente (cosiddetto *bottom-up*), che parte dal basso verso l'alto, e che riguarda la definizione e l'attuazione degli obiettivi di sviluppo locale: rientrano in questo secondo tipo di approccio i «patti territoriali» ed i «contratti d'area», istituti carat-

Note:

(4) Le «aree depresse» sono le aree di intervento della politica regionale comunitaria, classificate negli obiettivi 1 (aree in ritardo di sviluppo), 2 (aree in declino industriale) e 5b) (aree di sviluppo rurale) dei fondi strutturali sulla base dei criteri individuati dal Regolamento CEE 20 luglio 1993, n. 2081/93, pubblicato in G.U.C.E. n. L 193 del 31 luglio 1993. L'elenco di tali aree, per l'obiettivo 1 è pubblicato in allegato al citato regolamento; per l'obiettivo 2 è pubblicato in G.U.C.E. n. L 81 del 23 marzo 1994 e aggiornato in G.U.C.E. n. L 193 del 3 agosto 1996; infine, per le aree dell'obiettivo 5b) è pubblicato in G.U.C.E. n. L 96 del 14 aprile 1994. A tali aree devono essere aggiunte quelle cosiddette «ammissibili agli aiuti a finalità regionale sulla base dell'articolo 92, prf 3, lett. c del Trattato CE» il cui elenco è riportato nella nota n. SG(97)D/4949 del 30 giugno 1997 della Commissione delle Comunità europee al Governo italiano (non pubblicata).

(5) La deliberazione Cipe 21 marzo 1997 relativa alla disciplina della programmazione negoziata, accanto alle risorse destinate alle aree depresse, fa riferimento anche alle risorse destinate allo sviluppo territoriale e settoriale del Paese, la cui ripartizione, anche nell'ambito degli strumenti della programmazione negoziata, spetta al Cipe, su proposta delle diverse amministrazioni interessate. Si veda in proposito, l'art. 1 del D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430 recante «Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del Cipe».

terizzati dal fatto di essere promossi e attuati da soggetti pubblici e privati operanti a livello locale

Il sistema della programmazione negoziata si presenta, quindi, come l'incrocio di queste due spinte e anzi come un meccanismo di progressivo coinvolgimento di tutti gli attori dello sviluppo

Al vertice del sistema, quale momento di raccordo tra le diverse tipologie negoziali poste in essere in ambito regionale, è l'«intesa istituzionale di programma», un accordo tra il Governo e le giunte delle regioni e delle province autonome per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati tra loro nel territorio della singola regione o provincia autonoma. Dette intese istituzionali sono attuate mediante «accordi di programma quadro», promossi da Governo e regioni o province autonome partecipanti all'intesa, con enti locali, altri soggetti pubblici e privati per la definizione di un programma esecutivo di interventi da realizzarsi nel territorio regionale.

Nell'ambito di tali due istituti dovranno gradualmente trovare collocazione e attuazione anche i «patti territoriali» e i «contratti d'area», ai quali è assegnato uno specifico ruolo trainante per l'occupazione e mediante i quali vengono realizzate politiche di intervento decise autonomamente a livello locale da soggetti pubblici e privati, secondo il menzionato approccio bottom-up. In attesa della completa entrata «a regime» dell'intero sistema, patti territoriali e contratti d'area possono essere attivati anche in mancanza degli altri strumenti.

Un posto a sé, infine, hanno i «contratti di programma» stipulati tra una amministrazione statale e grandi imprese o consorzi di piccole e medie imprese, per la realizzazione di vasti programmi di investimento industriale in ambito subregionale ma anche sovraregionale. Stante il ruolo esclusivo, per la parte pubblica, riservato all'amministrazione centrale, il loro coordinamento con l'unitario sistema della programmazione negoziata non è chiaro, anche se esso sembra essere previsto, a livello normativo, laddove si prescrive che gli interventi realizzati attraverso il contratto di programma debbano essere «oggetto di programmazione negoziata». È in ogni caso da ritenersi che, qualora tali contratti abbiano una ricaduta subregionale, possano rientrare nella previsione specifica di un'intesa o di un accordo di programma quadro.

Programmazione statale e regionale e programmazione negoziata

I diversi strumenti della programmazione negoziata devono essere attuati «nel quadro della programmazione statale e regionale», come viene più volte affermato in diversi passi della deliberazione Cipe 21 marzo 1997.

Tale richiamo rivela, una volta di più, lo scenario nel quale si colloca la programmazione negoziata e il ruolo a essa assegnato nel nostro ordinamento giuridico.

Infatti, gli istituti della programmazione negoziata hanno il carattere e la finalità di strumenti di attuazione degli atti fondamentali della programmazione economica, nazionale e regionale, compresa quella parte di programmazione legata alla partecipazione dello Stato italiano alle politiche comunitarie.

Quindi, una ricostruzione, seppure sintetica, delle regole

e delle logiche che reggono i processi programmatori nel nostro ordinamento può essere utile per una più corretta interpretazione delle regole e delle logiche dei diversi strumenti della programmazione negoziata, anche alla luce della riforma in atto nella pubblica amministrazione, sulla base delle due leggi n. 59/97 e n. 127/97.

Tale ricostruzione non è semplice nell'attuale contesto legislativo e richiede una lettura il più possibile coordinata delle disposizioni vigenti, che rimangono ancora l'art. 11 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e la seconda parte dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, norme entrambe non toccate dal processo di riforma in atto e che, anzi, sono destinate proprio in tale processo a svolgere quel ruolo determinante che fino a oggi è rimasto sulla carta.

In base a tali norme, gli obiettivi della programmazione economica nazionale sono determinati dallo Stato, mentre alla regione spetta la determinazione degli obiettivi generali della programmazione economica e sociale (regionale, si intende), ripartendo le risorse destinate al finanziamento dei programmi di investimento degli enti locali. A comuni e province, infine, è attribuito il compito di specificare e attuare, per quanto di loro competenza, i piani e i programmi dello Stato e delle regioni. Tale ripartizione di competenze è organizzata attraverso meccanismi di partecipazione dei livelli inferiori alle determinazioni programmatiche che fanno capo a livelli superiori: così, le regioni concorrono alla determinazione degli obiettivi della programmazione economica nazionale e, più in generale, dei piani e dei programmi dello Stato, concorso che si effettua, in primo luogo, tramite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Anche comuni e province hanno il compito di concorrere alla determinazione dei piani e dei programmi dello Stato, cosa che avviene principalmente attraverso la Conferenza Stato-città e autonomie locali - ora unificata, per i compiti e le materie di interesse comune, con la Conferenza Stato-Regioni (6). Inoltre, comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi e dei programmi regionali di sviluppo e, in generale, dei piani e dei programmi della regione, nelle forme e nei modi previsti dalla legge regionale.

Per quel che riguarda le competenze relative all'attuazione dei diversi atti programmatori occorre, invece, fare riferimento agli indirizzi di riforma della pubblica amministrazione contenuti nella legge n. 59/97, nella quale viene attuato un ampio decentramento amministrativo con il conferimento a regioni e comuni di funzioni e compiti prima esercitati direttamente dalle amministrazioni centrali.

In base a tale legge-delega, alle regioni e alle auto-

Nota:

(6) In proposito, si veda il D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 recante «Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città e autonomie locali».

mie locali viene conferita la potestà e la responsabilità dello svolgimento delle funzioni amministrative relativamente agli interessi e allo sviluppo del territorio regionale e delle comunità locali (art. 1, comma 2 della legge citata).

Inoltre, si prevede il coordinamento, in sede regionale, delle procedure e degli strumenti di raccordo e di cooperazione strutturale e funzionale che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione (art. 3, comma 1, lett. c).

Infine, viene individuato nella regione il momento decisionale in grado di assicurare livelli di responsabilità ed unicità, efficienza, omogeneità e autonomia organizzativa (art. 4, commi 3 e 4).

Alla luce di questo sistema e di questi meccanismi possono essere letti i singoli istituti della programmazione negoziata, i quali presentano un'articolazione «a cascata» che - oltre a ricordare quella tipica degli interventi strutturali comunitari dovrebbe collimare con le funzioni di programmazione svolte ai diversi livelli istituzionali (tav. 5).

Così, le «intese istituzionali di programma» sono lo strumento di cooperazione tra Stato e regioni e, in particolare, tra i rispettivi organi amministrativi (Governo e giunte regionali o delle province autonome): attraverso di esse, quindi, si realizza la partecipazione della regione al procedimento di attuazione di un atto programmatico generale.

Gli obiettivi stabiliti nelle intese istituzionali di programma sono poi attuati mediante gli «accordi di programma quadro» nei quali sono stabiliti dei programmi esecutivi di interventi e ai quali partecipano lo Stato, le regioni, gli enti locali e ogni altro soggetto pubblico e privato interessato.

Infine, obiettivi ancora più specifici di promozione dello sviluppo locale sono definiti e attuati nei «patti territoriali» e nei «contratti d'area», consistenti in accordi tra enti locali e parti sociali per l'attuazione di specifici programmi di sviluppo locale, i primi approvati dall'amministrazione centrale mediante il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previa acquisizione del parere della regione competente, i secondi addirittura «sottoscritti» dal medesimo ministero che, a essi, quindi, partecipa ad ogni effetto.

In questa sede saranno distintamente presentati i diversi strumenti della programmazione negoziata, per alcuni dei quali, non esistendo ancora una prassi applicativa, occorrerà attenersi alle previsioni normative della legge n. 662/96 e alla deliberazione del Cipe 21 marzo 1997; per altri strumenti, invece, sarà anche possibile fornire una serie di elementi ulteriori che derivano dall'esperienza maturata negli ultimi anni.

L'INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA

Nozione

L'intesa istituzionale di programma è concepita come il punto di riferimento programmatico per lo sviluppo regionale, territoriale e settoriale e per la definizione de-

gli obiettivi e degli interventi degli altri strumenti della programmazione negoziata.

La legge n. 662/96 la definisce come «l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati».

Soggetti

All'intesa possono partecipare unicamente il Governo, le giunte regionali e delle province autonome.

La deliberazione Cipe 21 marzo 1997 precisa che essa è l'ordinaria modalità di rapporto tra Governo nazionale e giunta di ciascuna regione e provincia autonoma nei settori nei quali è indispensabile la loro azione congiunta.

È prevedibile, quindi, che con l'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 59/97, l'intesa istituzionale di programma assumerà un ruolo sempre più determinante quale momento di raccordo tra l'azione di Governo e quella delle regioni.

Oggetto

Oggetto dell'intesa è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano triennale di interventi da realizzarsi nel territorio della singola regione o provincia autonoma «nel quadro della programmazione statale e regionale».

I contenuti necessari dell'intesa sono i seguenti:

- 1) la specificazione dei programmi di intervento di interesse comune da attuare;
- 2) gli «accordi di programma quadro» da stipulare per l'attuazione dell'intesa, i quali dovranno necessariamente coinvolgere nel processo di negoziazione gli organi periferici dello Stato, gli enti locali, gli enti subregionali e ogni altro soggetto pubblico e privato interessato;
- 3) i criteri, i tempi e i modi per la sottoscrizione dei singoli accordi di programma quadro;
- 4) le modalità di periodica verifica e aggiornamento degli obiettivi generali e degli strumenti attuativi, anche mediante la costituzione di un apposito «Comitato istituzionale di gestione» e di un «Comitato paritetico di attuazione».

Procedimento e attuazione

La stipula di un'intesa istituzionale di programma è preceduta da una ricognizione da parte del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in accordo con le regioni, degli interventi e delle risorse finanziarie disponibili «sul bilancio dello Stato, delle amministrazioni regionali, degli enti pubblici interessati all'intesa, nonché delle risorse comunitarie in cui siano attivabili i fondi strutturali, e delle altre risorse pubbliche e private».

L'intesa, una volta raggiunta, deve essere approvata, prima della sottoscrizione da parte dei soggetti partecipanti, dal Cipe, sentita la Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, con deliberazione proposta dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L'intesa è attuata attraverso gli «accordi di programma quadro» in essa inclusi e secondo le altre modalità in essa previste, per esempio, mediante altri strumenti della programmazione negoziata oppure mediante gli accordi di programma di cui all'art. 27 della legge n. 142/90 o, sempre a titolo esemplificativo, gli istituti di semplificazione amministrativa di cui alla legge n. 241/90.

Periodicamente l'attuazione dell'intesa è soggetta a una verifica congiunta tra i soggetti sottoscrittori e a un eventuale aggiornamento di obiettivi, interventi e strumenti di attuazione.

A tale fine, per ogni intesa sono costituiti due appositi comitati: il «Comitato istituzionale di gestione», formato dai rappresentanti del Governo e della giunta della regione o della provincia autonoma interessata; il «Comitato paritetico di attuazione», di cui la deliberazione Cipe 21 marzo 1997 individua la composizione con riferimento alle amministrazioni interessate ma non le funzioni, le quali, presumibilmente, dovranno essere indicate nel testo dell'intesa.

Eventuali dissensi che dovessero verificarsi tra le amministrazioni presenti nel Comitato di gestione sono risolte sentita anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

L'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO

Nozione

L'accordo di programma quadro è definito dalla legge n. 662/96 come l'accordo con enti locali e altri soggetti pubblici e privati promosso dai medesimi soggetti promotori di un'intesa istituzionale di programma «per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati».

L'accordo di programma quadro funge da modello e da punto di riferimento normativo per i patti territoriali e per i contratti d'area: infatti, le disposizioni di legge previste per l'accordo di programma quadro sono da applicare, per quanto compatibili, anche a tali istituti negoziali.

Soggetti

L'accordo di programma quadro si configura, quindi, come il principale strumento di attuazione dell'intesa istituzionale di programma.

Può essere promosso esclusivamente dal Governo, dalla giunta regionale o dalla provincia autonoma interessata e nel processo di negoziazione devono essere coinvolti i seguenti soggetti:

- organi periferici dello Stato;
- enti locali;
- enti subregionali;
- enti pubblici;
- ogni altro soggetto pubblico e privato interessato.

Oggetto

I contenuti necessari dell'accordo di programma quadro stabiliti direttamente dalla legge n. 662/96 sono:

- 1) le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e le modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; in proposito è da osservare che poiché l'arco di riferimento temporale dell'intesa istituzionale di programma è triennale, di conseguenza l'accordo dovrà prevedere iniziative da realizzarsi al massimo entro tale triennio;
- 2) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;
- 3) gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/90;
- 4) le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo;
- 5) gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi, inadempienze;
- 6) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;
- 7) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;
- 8) le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

Procedimento e attuazione

Non vi è traccia nelle norme di eventuali modalità di approvazione dell'accordo prima della sua sottoscrizione: è, quindi, da ritenersi che esso si consideri approvato con l'approvazione da parte del Cipe dell'intesa istituzionale di programma di cui costituisce strumento di attuazione.

Invece, per quel che riguarda i criteri e le modalità di sottoscrizione da parte dei soggetti partecipanti, essi dovranno essere indicati nel testo delle intese istituzionali di programma, così come all'interno di esse saranno specificate le modalità di attuazione degli interventi in esso previsti, tra le quali, per esempio, anche patti territoriali o contratti d'area.

Sempre in tema di procedure, è da osservare che la legge n. 662/96 dispone che i controlli sugli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro sono, in ogni caso, successivi e mai preventivi, contribuendo, così, all'ulteriore semplificazione e accelerazione procedimentale.

Effetti giuridici

È da evidenziare che l'accordo di programma quadro produce una serie di effetti automatici per i soggetti che vi prendono parte.

Innanzitutto, esso è vincolante per tutti i soggetti sottoscrittori: la partecipazione all'accordo, cioè, crea diritti e obblighi che tutte le parti sono tenute a rispettare. Inoltre, ma limitatamente alle aree nelle quali possono essere stipulati i «contratti d'area», gli atti di esecuzione dell'accordo possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità, ferme restando le esigenze di concorrenzialità e trasparenza e il rispetto della normativa comunitaria sui pubblici appalti ed in ma-

teria ambientale e di valutazione di impatto ambientale. La norma non è chiara ma sembra riferirsi, da un lato, alle disposizioni di cui al D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367 sulla «Semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabilità», dall'altro, a ulteriori eliminazioni di passaggi procedurali superflui.

Sempre nelle medesime aree, le determinazioni congiunte adottate dei soggetti pubblici interessati territorialmente e per competenza istituzionale in materia urbanistica possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici già previsti dagli accordi di programma di cui all'art. 27, commi 4 e 5 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e di sostituzione delle licenze edilizie.

Infine, è da richiamare l'art. 17, comma 10 della legge n. 127/97 che estende agli accordi di programma quadro e ai patti territoriali le disposizioni del nuovo comma 5-bis introdotto all'art. 27 della legge n. 142/90 e che prevede, da un lato, alla possibilità di ricorrere all'accordo di programma nel caso di approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, dall'altro, quale effetto automatico dell'accordo stipulato, la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere, la quale, peraltro, cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

IL PATTO TERRITORIALE

Nozione

A differenza degli istituti negoziali sin qui presentati, i patti territoriali, come anche i contratti d'area, sono espressione del «partenariato sociale», cioè, di un processo di concertazione a livello locale tra parti sociali, enti locali ed altri soggetti pubblici e privati.

I patti territoriali sono stati lanciati nel Consiglio europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994 e confermati al Consiglio europeo di Firenze del giugno 1996 come «patti territoriali per l'occupazione», nel quadro della strategia comunitaria volta a individuare nuovi strumenti per creare occupazione e potenziare l'impatto su di essa delle politiche comunitarie.

Dopo una prima fase di sperimentazione che ha riguardato circa un centinaio di progetti pilota nei quindici Paesi comunitari, essi sono stati accolti in Italia, assieme ai contratti d'area, nel «Patto per il lavoro» concluso tra Governo e parti sociali il 24 settembre 1996 e sono stati definitivamente recepiti nel nostro ordinamento dalla legge n. 662/96 e regolamentati con la deliberazione Cipe 21 marzo 1997, atti che hanno raccolto i risultati delle esperienze maturate in precedenza, apportando i necessari aggiustamenti.

Prima di presentare nel dettaglio la normativa italiana, alla luce delle nuove regole introdotte dalla legislazione appena ricordata, è opportuno richiamare i principi fondamentali cui si ispira l'intervento comunitario relativo ai «patti territoriali per l'occupazione» e che anche la nostra normativa presuppone (7).

I patti territoriali, infatti, si basano su tre criteri di fondo:

1) un approccio dal basso verso l'alto (bottom-up), poiché le iniziative in materia di occupazione devono essere prese a livello locale, il che significa riconoscere che non esistono in materia «ricette» applicabili e adattabili a tutte le situazioni, ma che ogni realtà locale deve individuare i percorsi più idonei del proprio sviluppo, a partire dall'analisi della concreta situazione esistente e dal suo potenziale endogeno specifico;

2) il coinvolgimento di un ampio partenariato pubblico-privato che comprenda tutti gli operatori che svolgono una funzione significativa per l'occupazione nell'ambito di un territorio determinato, integrando tra loro l'azione del settore pubblico, del settore privato, delle parti sociali ed i rappresentanti del settore associativo e cooperativo;

3) un piano d'azione basato su una diagnosi della situazione locale, su cui impostare una strategia integrata e misure innovatrici per la creazione di posti di lavoro. In questo contesto è da collocare, per l'appunto, la nozione legislativa di patto territoriale che viene definito come «l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale».

La deliberazione Cipe, nel ribadire il concetto legislativo, specifica che il programma integrato di interventi deve riguardare un ambito territoriale subregionale.

Inoltre, i patti territoriali possono essere attuati in tutto il territorio nazionale, fermo restando che le specifiche risorse stanziare dal Cipe per le aree depresse sono riservate esclusivamente a tali aree.

Soggetti promotori e concertazione

Possono farsi promotori dell'iniziativa di realizzare un patto territoriale i seguenti soggetti:

- enti locali;
- altri soggetti pubblici operanti a livello locale;
- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate;
- soggetti privati.

Poiché il patto territoriale deve essere espressione del «partenariato sociale», il soggetto promotore darà vita a quello che nelle precedenti esperienze veniva chiamato il «tavolo di concertazione», una serie di incontri e di confronti con i soggetti, pubblici e privati, operanti a livello locale e regionale, finalizzati ad una analisi dei punti di forza e di debolezza dell'area di intervento, alla

Nota:

(7) La letteratura in materia di patti territoriali è sufficientemente ampia e la Commissione delle Comunità europee ha creato un apposito sito Web (<http://europa.eu.int/comm/pacts>) in cui sono riportati documenti, atti normativi e una rassegna delle principali esperienze europee. In questa sede si segnalano due guide editte dalla medesima Commissione intitolate *Guide des pactes territoriaux pour l'emploi*, 1996 e *Territorial employment pacts: example of good practices*, 1997, nonché una pubblicazione del Cnel, *I patti territoriali. Quattro anni di esperienza*, 1997.

definizione di una serie di obiettivi comuni di sviluppo socio-economico e alla individuazione di iniziative coerenti con tali obiettivi

Protocollo di intesa

L'esperienza del «tavolo di concertazione», prima della definitiva progettazione del patto territoriale, dovrà essere formalizzata tra i soggetti promotori.

Da un lato, vi è uno specifico obbligo di comunicare alla regione competente l'avvio dell'iniziativa; dall'altro i promotori dovranno stipulare tra loro un «protocollo di intesa», cioè un documento contenente impegni di carattere meramente politico, nel quale, oltre alla diagnosi territoriale, sono esplicitati gli obiettivi concordati e una prima elencazione degli interventi proposti, dei soggetti coinvolti e delle risorse finanziarie necessarie.

Questa fase preliminare all'attivazione delle procedure di accesso ai patti territoriali può essere svolta anche chiedendo la collaborazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), il quale ha maturato una serie di importanti esperienze in materia, essendo l'organo al quale, nella previgente disciplina, era stato assegnato il compito di promuovere i patti territoriali e di fornire ai promotori tutto il necessario supporto.

Redazione del patto e assistenza tecnica

Il protocollo di intesa, una volta sottoscritto da tutti i soggetti promotori, deve essere inviato al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

Con esso, può essere inviata al medesimo ministero la richiesta di assistenza tecnica e amministrativa per la progettazione definitiva del patto territoriale.

A tal fine, il ministero ha selezionato, mediante un'apposita gara, un gruppo di società altamente specializzate sulle problematiche amministrative e economico-finanziarie relative alla progettazione dei patti territoriali. I servizi prestati da tali società ai promotori del patto territoriale sono totalmente pagati dal ministero, anche nel caso di patti realizzati al di fuori delle aree depresse. I promotori del patto possono, quindi, liberamente scegliere una tra le società iscritte all'apposito albo nazionale, comunicandolo preventivamente al ministero (tav. 6).

Sia sul protocollo di intesa che sulla richiesta di assistenza tecnica, il ministero esprime il proprio «assenso». Tale atto non sembra essere di approvazione vera e propria del protocollo di intesa ma, da un lato, un atto ricognitivo dell'esistenza a livello locale della concertazione tra le parti sociali sugli elementi fondamentali del patto; dall'altro, un nulla osta all'utilizzo della società di consulenza prescelta.

In base alla deliberazione Cipe 21 marzo 1997, il progetto definitivo di patto territoriale deve contenere i seguenti elementi necessari:

- 1) lo specifico e primario obiettivo di sviluppo locale cui è finalizzato e il suo raccordo con le linee generali della programmazione regionale;
- 2) il soggetto responsabile, che può essere o uno dei soggetti pubblici sottoscrittori del patto o una società

mista costituita tra i medesimi sottoscrittori nelle forme di cui all'art. 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142;

3) gli impegni e gli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l'attuazione del patto. Tali impegni non si riferiscono alla realizzazione delle iniziative oggetto del patto, ma riguardano ulteriori impegni che variano a seconda della natura dei soggetti che si obbligano: per esempio, per gli enti locali gli impegni possono riguardare la modifica di strumenti di pianificazione e programmazione; per le associazioni di categoria degli imprenditori e dei lavoratori, la flessibilità del lavoro nell'area di intervento del patto;

4) le attività e gli interventi da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione;

5) il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento e attività da realizzare, con indicazione del tipo, dell'entità degli eventuali contributi e finanziamenti pubblici richiesti a valere sulle specifiche risorse destinate dal Cipe ai patti territoriali, nonché su altre risorse statali, regionali, locali e comunitarie;

6) un accordo tra i soggetti pubblici coinvolti nell'attuazione del patto.

Inoltre, al fine di consentire che le diverse iniziative si realizzino in condizioni di sicurezza, possono essere stipulati, in aggiunta al patto, dei protocolli di intesa con gli organi preposti alla tutela dell'ordine e della pubblica sicurezza, senza che essi comportino oneri a carico delle finanze del patto.

Investimenti imprenditoriali ammissibili

Il patto territoriale si compone di investimenti imprenditoriali e infrastrutturali tra loro integrati e funzionalmente connessi alla realizzazione dell'obiettivo di sviluppo individuato a livello locale.

Gli investimenti imprenditoriali devono essere effettuati esclusivamente da:

— imprese manifatturiere, di cui alle sezioni C e D della classificazione delle attività economiche Istat 1991, sia industriali che artigianali, comprese le imprese agroindustriali, pur con le consuete limitazioni poste dalla normativa comunitaria di settore;

— imprese operanti nel settore dei servizi, purché siano costituite sotto forma di società (tav. 7). Tra queste imprese sono anche ammesse quelle che realizzino e gestiscano, secondo principi di economicità e redditività, anche sulla base di concessioni, strutture di servizio finalizzate all'attrezzatura del territorio;

— imprese operanti nel settore turistico (tav. 8).

Per quanto riguarda le tipologie di investimenti imprenditoriali, che possono essere effettuati anche con il sistema della locazione finanziaria, sono ammissibili la costruzione di un nuovo impianto produttivo e l'ampliamento, l'ammodernamento, la ristrutturazione, la riconversione, la riattivazione, il trasferimento di impianti esistenti.

È da sottolineare che, in materia di investimenti imprenditoriali, anche nell'ambito dei patti territoriali la normativa di riferimento è quella relativa all'attuazione dell'art. 1 della legge 19 dicembre 1992, n. 488 e, in

particolare, il Decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato n. 527 del 20 ottobre 1995, modificato ed integrato dal D.M. 31 luglio 1997, n. 319 sulle modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del Paese e la Circolare del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato 20 novembre 1997, n. 234363 (8).

A tali atti occorre, quindi, fare riferimento per tutto quel che riguarda, per esempio, la tipologia di spese ammissibili, la dimensione delle imprese, gli eventuali limiti e condizioni imposti da normative comunitarie di settore.

Investimenti pubblici ammissibili

Per quanto riguarda gli investimenti infrastrutturali, essi sono ammissibili esclusivamente in presenza delle seguenti tre condizioni:

1) che siano strettamente funzionali alle finalità e agli obiettivi del patto territoriale;

2) che siano presentati dai soggetti indicati all'art. 2, comma 2 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 intitolata «Legge quadro per i lavori pubblici» e, quindi, da amministrazioni dello Stato anche autonome, enti pubblici anche economici, enti e amministrazioni locali, concessionari di lavori pubblici, ecc.;

3) per i quali venga predeterminato il soggetto gestore e il soggetto destinatario delle opere pubbliche.

Soddisfatte le tre condizioni appena indicate, l'oggetto degli investimenti pubblici può essere il più vario: dalle infrastrutture stradali e di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, a infrastrutture di tipo edile-urbanistico, relative all'approvvigionamento o allo smaltimento delle acque, all'ambiente, all'energia.

Anche per quanto riguarda le tipologie di investimento, esse sono le più ampie e riguardano attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche di presidio e di difesa ambientale.

Tuttavia, è bene richiamare l'attenzione sul fatto che i progetti di investimento pubblico che possono essere inseriti nel patto devono essere «progetti definitivi», e cioè contenere gli elementi indicati nell'art. 16, comma 4 della legge n. 109/94.

Inoltre, qualora per la realizzazione del patto territoriale siano richieste le specifiche risorse destinate dal Cipe alle aree depresse, i progetti di investimento pubblici non possono superare un determinato limite di spesa, fissato nel 30 per cento dell'ammontare delle risorse che il Cipe può assegnare e che è pari a un massimo di cento miliardi di lire per ciascun patto territoriale (9).

Accordo tra i soggetti pubblici

Sempre la deliberazione Cipe 21 marzo 1997, prevede, come parte integrante del patto territoriale, uno specifico accordo tra i soggetti pubblici partecipanti, che dovrà contenere:

— gli adempimenti di rispettiva competenza, compresi quelli inerenti gli interventi infrastrutturali funzional-

mente connessi alla realizzazione e allo sviluppo degli investimenti previsti nel patto;

— gli atti da adottare limitatamente alle aree nelle quali possono essere attuati anche i contratti d'area in deroga alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità per la massima accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, in particolare di spesa;

— i casi in cui, nelle medesime aree del punto precedente, le determinazioni congiunte dei rappresentanti delle amministrazioni territorialmente interessate e di quelle competenti in materia urbanistica comportano effetti di variazione degli strumenti urbanistici e sostituzione di concessioni edilizie;

— i termini entro i quali devono essere espletati gli adempimenti, gli atti e le determinazioni di cui ai punti precedenti;

— i rappresentanti dei predetti soggetti pubblici delegati a esprimere, con carattere di definitività, la volontà degli stessi per tutti gli adempimenti, gli atti e le determinazioni di cui ai punti precedenti.

Le finalità e le funzioni di questo accordo, che è parte necessaria del patto territoriale, sono naturalmente dirette a garantire tempi certi e procedure accelerate per la realizzazione degli investimenti soprattutto effettuati dai privati.

Istruttoria

Definito il patto territoriale e prima della sua presentazione al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, è necessario sottoporlo all'istruttoria tecnico amministrativa di una delle società appositamente selezionate dal medesimo ministero: questa fase interessa unicamente i patti per i quali siano richieste le apposite risorse del Cipe.

La scelta della società, il cui elenco è riportato nella tavola 9, spetta sempre ai soggetti promotori tra una di quelle che fanno parte dell'apposito albo nazionale, i quali inoltreranno direttamente ad essa la richiesta di istruttoria sottoscritta da tutti i soggetti promotori. Con questa domanda inizia formalmente l'«attivazione» del patto territoriale: infatti, l'avvio dell'attività istruttoria viene comunicato dalla società al ministero. L'attività istruttoria riguarda i seguenti aspetti:

a) il patto territoriale nel suo complesso, con specifico riferimento alla valutazione della coerenza complessiva di tutte le iniziative e gli interventi compresi nel patto;

b) le singole iniziative imprenditoriali, sulla base dei medesimi criteri utilizzati per le agevolazioni alle attività produttive a valere sulla legge n. 488/92 e della capacità di autofinanziamento dell'imprenditore, il quale deve assicurare mezzi propri non inferiori al 30 per cento dell'investimento;

Note:

(8) Un dettagliato commento a tali disposizioni è contenuto in M. Varotto, «Guida alla «nuova» legge 488», in *Finanziamenti su misura News*, n. 11/1997.

(9) Sulla realizzazione di opere pubbliche si richiama quanto già scritto a proposito degli accordi di programma quadro circa l'applicazione ai patti territoriali dell'art. 17, comma 10 della legge n. 127/97.

c) gli eventuali interventi infrastrutturali pubblici, i quali sono valutati in base alla loro validità tecnico economica con specifico riferimento alle dimensioni fisiche e finanziarie, alle modalità di copertura dei fabbisogni finanziari, alla sussistenza di condizioni amministrative e di programmazione compatibili con i tempi di realizzazione del patto.

L'istruttoria, che non può durare di regola più di novanta giorni dalla data di presentazione della richiesta da parte dei promotori, si conclude con l'invio al ministero di un'apposita relazione istruttoria conclusiva nella quale sono indicati, tra l'altro, gli interventi ammissibili e quelli non ammissibili, quelli istruiti con esito positivo e quelli istruiti con esito negativo, l'ammontare delle agevolazioni richieste, la nuova occupazione creata e quella mantenuta.

Approvazione e sottoscrizione

In caso di esito positivo dell'istruttoria, il ministero acquisisce il parere della regione interessata (10) qualora non sia tra i soggetti promotori del patto - verifica la disponibilità di risorse e entro quarantacinque giorni approva con proprio decreto il patto territoriale, decreto che viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

L'ultimo atto necessario per perfezionare il patto territoriale è la sua sottoscrizione da parte dei soggetti interessati, la quale deve avvenire entro sessanta giorni dall'emanazione del decreto ministeriale di approvazione. I soggetti che possono sottoscrivere il patto sono determinati dalla citata deliberazione Cipe 21 marzo 1997 e sono:

- i soggetti promotori;
- le rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate;
- soggetti privati;
- regioni e/o province autonome;
- banche e finanziarie regionali;
- consorzi di garanzia collettiva fidi;
- consorzi di sviluppo industriale.

La sottoscrizione del patto produce una serie di effetti. Innanzitutto, esso vincola tutti i soggetti sottoscrittori rispetto agli impegni e agli obblighi assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza.

Nel caso vi partecipino banche, esse devono impegnarsi a sostenere finanziariamente gli investimenti produttivi per la parte di investimenti non coperta dalle risorse proprie o dal finanziamento pubblico; i consorzi di garanzia collettiva fidi, sempre qualora sottoscrivano il patto, si impegnano, invece, a garantire i crediti concessi dalle banche.

Gli enti pubblici partecipanti si devono altresì impegnare a dare piena attuazione alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e a tutte le altre norme di semplificazione ed accelerazione procedimentale, condizione indispensabile per una efficiente e efficace attuazione degli interventi programmati.

Finanziamento e attuazione

Ai patti territoriali la cui realizzazione è prevista nelle aree depresse del territorio nazionale può essere asse-

gnato dal Cipe un ammontare di risorse non superiore ai 100 miliardi di lire.

Per quanto riguarda gli investimenti imprenditoriali, le intensità massime delle agevolazioni concedibili sono le medesime previste dalla richiamata legge n. 488/92, come approvate dalla Commissione delle Comunità europee per il periodo 1997-1999 e che variano in base alle aree geografiche e alla dimensione delle imprese. Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, le risorse del Cipe a essi destinate non possono superare il 30 per cento delle risorse complessive concedibili dal Cipe per l'intero patto e, quindi, i 30 miliardi di lire. In linea teorica gli investimenti pubblici potrebbero anche essere finanziati completamente con le risorse del Cipe, tuttavia uno dei criteri di valutazione di tali iniziative è anche la capacità dell'ente pubblico proponente di assicurare una parte di cofinanziamento.

Dopo la sottoscrizione del patto, i soggetti titolari dei progetti di investimento possono presentare alla Cassa depositi e prestiti la domanda di erogazione del contributo che può avvenire in due, tre o quattro quote annuali, a seconda della richiesta dell'impresa o dell'ente interessato, sulla base di stati di avanzamento. La prima quota può anche essere erogata a titolo di anticipazione, per i soggetti privati previa presentazione di idonea garanzia.

Le attività di coordinamento delle iniziative previste nel patto sono svolte da un soggetto responsabile - ente pubblico o società mista il quale, oltre a rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori, attiva le risorse necessarie per consentire l'anticipazione o il cofinanziamento di eventuali contributi statali, regionali e comunitari; assicura le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del patto; effettua il monitoraggio e la verifica dei risultati; accerta il rispetto degli impegni promuovendo eventuali azioni ritenute necessarie in caso di inadempimenti o di ritardi, compresa l'indizione di conferenze di servizi, e, in generale, tiene i contatti con il ministero e la regione, presentando relazioni semestrali sullo stato di attuazione del patto.

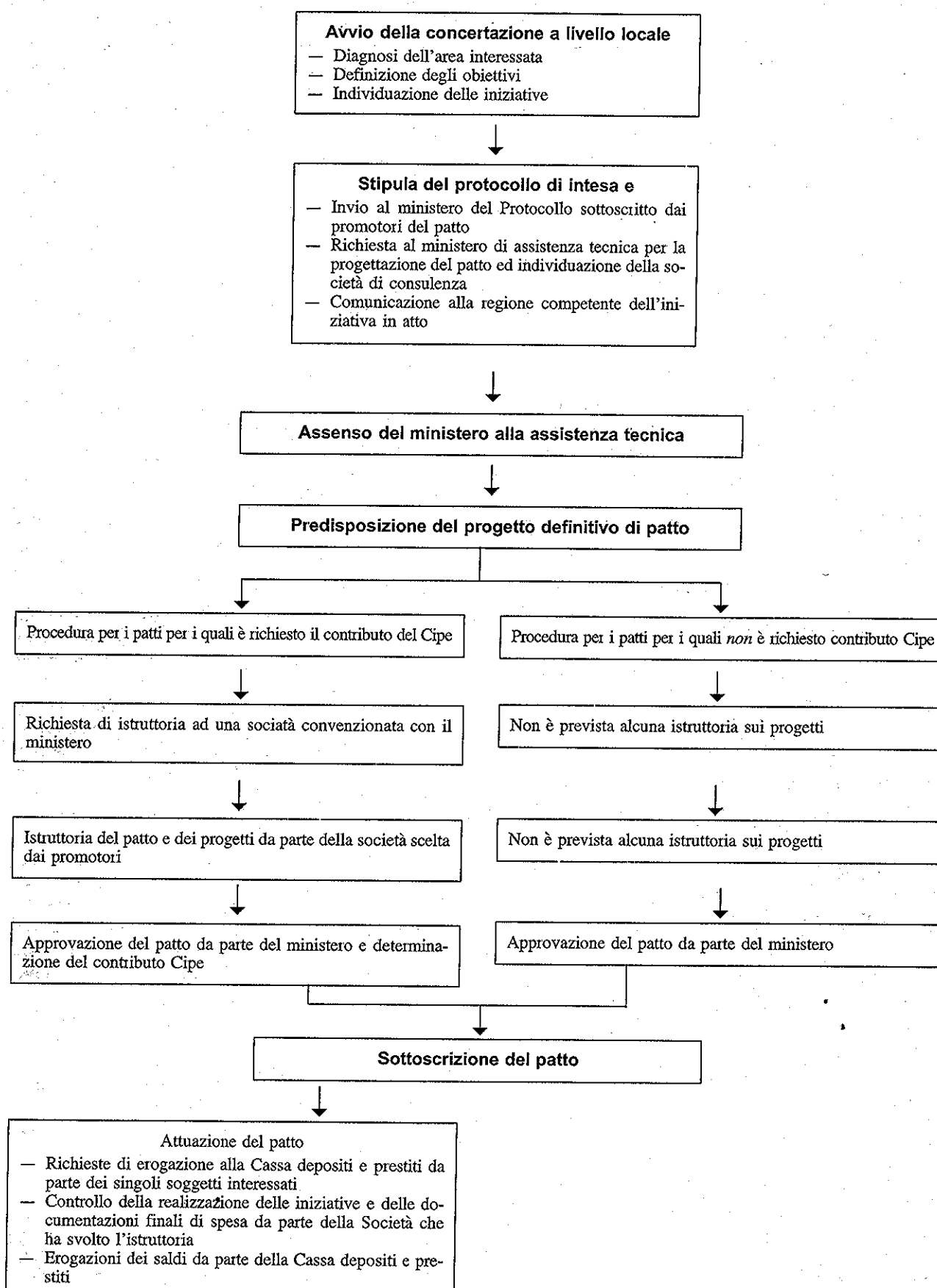
Prima delle erogazioni del saldo finale relativo a ciascun intervento attuato nell'ambito del patto, la società che ha compiuto l'istruttoria tecnica e amministrativa è chiamata a effettuare la verifica della documentazione finale di spesa prodotta dai soggetti beneficiari e a accertare l'effettiva e conforme esecuzione degli interventi.

Infine, la deliberazione Cipe 21 marzo 1997 prevede la possibilità, una volta ultimato il patto, di stipulare ulteriori «protocolli aggiuntivi» in relazione ad ulteriori iniziative di investimento da promuovere: si tratta, in sostanza, di un nuovo patto il quale segue le procedure sin qui esposte. L'iter di attuazione è sintetizzato nella tavola 1.

Nota:

(10) Tale parere è reso necessario dal fatto che il patto, una volta approvato e sottoscritto, deve essere inserito dalla regione tra le azioni e le iniziative attuative dei programmi regionali, compresi quelli di rilevanza comunitaria.

Tavola 1
Fasi dell'iter di attuazione dei patti territoriali



Patto territoriale nelle aree non depresse

La legge n. 662/96 estende l'applicabilità dei patti territoriali, prima riservata alle aree depresse, a tutto il territorio nazionale.

Nelle aree non depresse, quindi, è possibile ricorrere alla realizzazione di programmi di investimento pubblici e privati utilizzando l'istituto del patto territoriale, senza tuttavia poter richiedere i finanziamenti che il Cipe ha riservato alle sole aree svantaggiate, ma potendo, invece, richiedere al ministero l'assistenza di una società specializzata per la progettazione del patto.

Naturalmente, considerata la mancanza della richiesta di finanziamenti pubblici al Cipe, la procedura nel caso in esame è molto più rapida e, in particolare, non prevede tutta la fase istruttoria: dopo la stipula del protocollo di intesa e l'ottenimento, da parte del ministero, dell'assistenza tecnica e amministrativa per la redazione del patto, il progetto va presentato al medesimo ministero per l'approvazione.

In tal modo gli operatori pubblici e privati delle aree più sviluppate, anche se non possono beneficiare dei finanziamenti statali diretti alle aree depresse, hanno tuttavia a disposizione uno strumento di cooperazione e di concertazione a livello regionale e locale che - se debitamente utilizzato, soprattutto in relazione alle nuove prospettive aperte alle regioni ed agli enti locali dalla riforma della pubblica amministrazione e, in particolare, dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 - può rappresentare il presupposto per la creazione a livello locale di un ambiente favorevole alla continuità della crescita economica e sociale.

Infatti, è da rilevare che spesso, a proposito degli strumenti della programmazione negoziata soprattutto quelli di più immediato accesso da parte degli operatori locali, quali i patti territoriali e i contratti d'area è stato posto l'accento pressoché esclusivamente sulla loro natura di fonti di finanziamento di investimenti pubblici e privati, lasciando così in secondo piano, e anzi trascurando del tutto, le potenzialità insite nella loro natura di strumenti di diritto amministrativo in grado di concorrere, tra l'altro, alla realizzazione di programmi di investimento qualificati frutto della collaborazione di soggetti pubblici e privati, facendo leva su un insieme coordinato di strumenti di semplificazione e flessibilità amministrative.

IL CONTRATTO D'AREA

Nozione

La definizione legislativa del «contratto d'area» è contenuta nella lettera f) dell'art. 2, comma 203 della citata legge n. 662/96 in base alla quale esso è «lo strumento operativo, concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate a accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti».

La loro istituzione è recente e la loro disciplina è oggetto della deliberazione Cipe 27 marzo 1997, la quale for-

nisce una definizione ancora più dettagliata: «Il contratto d'area è espressione del partenariato sociale e costituisce lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa e in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli». Le definizioni appena riportate caratterizzano subito il contratto d'area rispetto al patto territoriale: la sua finalità precipua è quella di creare nuova occupazione mediante la realizzazione esclusiva di nuove iniziative imprenditoriali, in un ambiente socio-economico che, grazie agli accordi tra le parti sociali, è particolarmente favorevole dal punto di vista della flessibilità amministrativa e delle condizioni di lavoro. Le principali differenze tra patto territoriale e contratto d'area sono indicate nella tavola 10.

La disciplina del contratto d'area è coerente con queste finalità specifiche.

Aree geografiche interessate

Innanzitutto, i contratti d'area possono essere utilizzati esclusivamente in determinate aree geografiche subregionali e, in particolare:

— nelle aree di gravi crisi occupazionali rientranti negli obiettivi 1, 2 e 5b) della politica regionale comunitaria, indicate con decreto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero del Tesoro e del Bilancio e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, comprese le aree che presentano rilevante squilibrio tra domanda e offerta di lavoro, individuate con Decreto del Ministero del lavoro 14 marzo 1995 in attuazione della legge istitutiva del Fondo per l'occupazione (11);

— nelle aree di sviluppo industriale e nei nuclei di industrializzazione istituiti a norma del Testo Unico delle leggi sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno, approvato con il D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, e situati nei territori dell'obiettivo 1 dei fondi strutturali comunitari;

— nelle aree industrializzate realizzate a norma dell'art. 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219 (si tratta delle aree delle regioni Basilicata e Campania colpite dai terremoti del 1980 e del 1981), individuate dalle medesime regioni.

Prerequisiti per l'attivazione

L'attivazione del contratto d'area è subordinata al fatto che l'area prescelta presenti requisiti di rapida attivazione degli investimenti, che sono dati dai seguenti elementi:

Nota:

(11) Pubblicato nella G.U. n. 138 del 15 giugno 1995. Il Fondo per l'occupazione è stato istituito dall'art. 1, comma 1 del D.L. 20 maggio 1993, n. 148, convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

- la disponibilità di aree attrezzate per insediamenti produttivi;
- progetti di investimento per una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi e del turismo, che accrescano in modo significativo il patrimonio produttivo dell'area e dell'intera regione;
- la presenza di un soggetto intermediario che abbia i requisiti per attivare sovvenzioni globali da parte dell'Unione europea, sulla base delle indicazioni contenute nella deliberazione Cipe 8 agosto 1995 relativa alle sovvenzioni globali.

Soggetti promotori e concertazione

Possono farsi promotori di un contratto d'area esclusivamente le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, di intesa tra loro.

Come per il patto territoriale, anche l'iniziativa del contratto d'area parte da un processo di concertazione a livello locale tra le parti sociali volto a individuare obiettivi e iniziative idonee a incrementare l'occupazione. Dell'iniziativa deve essere informata la regione interessata, poiché, assieme alle amministrazioni statali interessate, è chiamata a assicurare la coerenza del contratto con gli strumenti di programmazione e con le disponibilità di risorse statali e regionali.

Redazione del contratto e assistenza tecnica

La fase preparatoria del contratto d'area è finalizzata a documentare i requisiti di rapida attivazione degli investimenti e a individuare le nuove iniziative imprenditoriali e gli interventi infrastrutturali funzionalmente connessi a esse.

In particolare, i contenuti necessari del contratto d'area sono i seguenti:

- a) gli obiettivi inerenti la realizzazione delle nuove iniziative imprenditoriali e gli eventuali interventi infrastrutturali funzionalmente connessi alla realizzazione e allo sviluppo delle iniziative stesse;
- b) attività e interventi da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione;
- c) indicazione del «responsabile unico» dell'attuazione e del coordinamento delle attività e degli interventi;
- d) i costi e le risorse finanziarie occorrenti per i diversi interventi a valere sulle specifiche somme destinate dal Cipe, su altre risorse pubbliche nei limiti previsti dalle normative di settore, nonché di quelle reperite tramite finanziamenti privati;
- e) un'intesa tra le parti sociali qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996;
- f) un accordo tra le amministrazioni e gli enti pubblici coinvolti nell'attuazione del contratto.

Per consentire che le diverse iniziative si realizzino in condizioni di sicurezza, possono essere stipulati dei protocolli di intesa con gli organi preposti alla tutela dell'ordine e della pubblica sicurezza, senza che essi comportino oneri a carico delle finanze del contratto d'area.

Infine, i soggetti promotori possono richiedere l'assi-

stenza nella fase preparatoria della sottoscrizione del contratto al Comitato di coordinamento delle iniziative per l'occupazione istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale provvede altresì al coordinamento e al coinvolgimento delle amministrazioni statali interessate alla stipula del contratto d'area.

Investimenti imprenditoriali ammissibili

Il contratto d'area, come il patto territoriale, può avere a oggetto investimenti imprenditoriali e infrastrutturali tra loro integrati e funzionalmente connessi alla realizzazione dell'obiettivo della creazione di nuova occupazione a livello locale.

Gli investimenti imprenditoriali possono essere effettuati nell'ambito dei medesimi settori già indicati per i patti territoriali e cioè:

- imprese manifatturiere, sia industriali che artigianali, comprese le imprese agroindustriali;
- imprese operanti nel settore dei servizi purché siano costituite sotto forma di società (tav. 7) e comprese anche le imprese che realizzino e gestiscano secondo principi di economicità e redditività, anche sulla base di concessioni, strutture di servizio finalizzate all'attrezzatura del territorio;
- imprese operanti nel settore turistico (tav. 8).

Per quanto riguarda le tipologie di investimenti imprenditoriali, che possono essere effettuati anche con il sistema della locazione finanziaria, al contratto d'area sono ammissibili solo nuove iniziative imprenditoriali, cioè, si presume, la creazione di nuove imprese e la costruzione di nuovi impianti produttivi da parte di imprese esistenti, anche se in proposito si attendono alcune disposizioni del Cipe che definiscano le iniziative ammissibili.

Anche per i contratti d'area la normativa di riferimento è quella relativa all'attuazione dell'art. 1 della legge 19 dicembre 1992, n. 488 sulle agevolazioni finanziarie nelle aree depresse del Paese.

Tuttavia, a differenza di quanto è richiesto nei patti territoriali, nei contratti d'area non è prescritto per i progetti imprenditoriali il requisito di una quota di mezzi propri non inferiore al 30 per cento del valore dell'investimento: spetterà, quindi, alla società incaricata dell'istruttoria valutare la capacità imprenditoriale del proponente e il suo grado di affidabilità.

Investimenti pubblici ammissibili

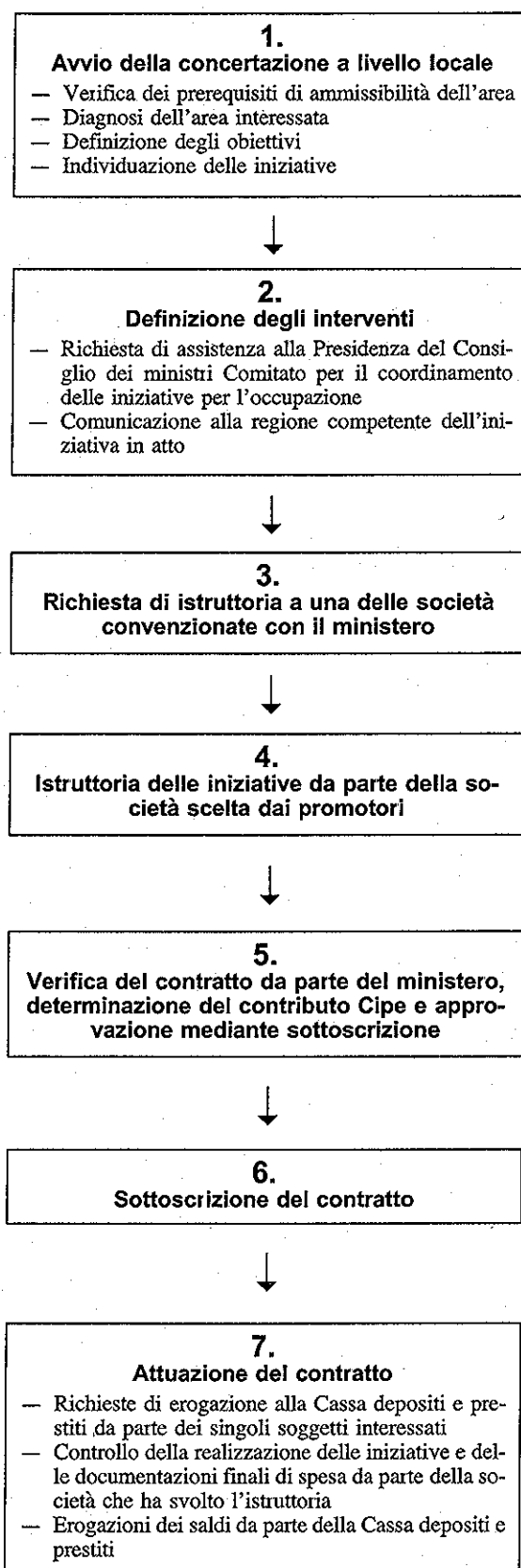
Poiché il contratto d'area è uno strumento orientato alla creazione di nuova occupazione, di conseguenza gli investimenti infrastrutturali sono ammissibili solo a condizione che risultino funzionalmente connessi alla realizzazione e allo sviluppo delle nuove iniziative imprenditoriali contenute nel medesimo contratto.

Non sono previsti altri limiti ed altre condizioni per gli investimenti infrastrutturali nei contratti d'area, neppure è chiarito da quali soggetti possano essere proposti e se debbano essere allo stato di progetti preliminari o definitivi.

Tuttavia, è da ritenere che sia in gran parte applicabile, per analogia, quanto già indicato per i patti territoriali,

Tavola 2

Fasi dell'iter di attuazione dei contratti d'area



alla luce del fatto che i criteri e le modalità di istruttoria sono i medesimi anche per i contratti d'area.

A differenza dei patti territoriali, invece, è da osservare che nei contratti d'area non è prescritto per le opere infrastrutturali il limite del 30 per cento rispetto alle risorse assegnate dal Cipe.

Accordo tra i soggetti pubblici

Anche del contratto d'area è parte integrante un accordo tra amministrazioni pubbliche che deve contenere:

- 1) gli adempimenti di rispettiva competenza, compresi quelli inerenti gli interventi infrastrutturali funzionalmente connessi alla realizzazione e allo sviluppo degli investimenti previsti nel contratto d'area;
- 2) gli atti da adottare in deroga alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità per la massima accelerazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, in particolare di spesa;
- 3) i casi in cui determinazioni congiunte dei rappresentanti delle amministrazioni territorialmente interessate e di quelle competenti in materia urbanistica comportino effetti di variazione degli strumenti urbanistici e di sostituzione di concessioni edilizie;
- 4) i termini entro i quali devono essere espletati gli adempimenti, gli atti e le determinazioni di cui alle lettere precedenti;
- 5) i rappresentanti dei predetti soggetti pubblici delegati a esprimere, con carattere di definitività, la volontà degli stessi per tutti gli adempimenti, gli atti e le determinazioni di cui alle lettere precedenti.

Istruttoria

Entro novanta giorni dalla richiesta formulata dai soggetti promotori, la società prescelta dai promotori tra quelle convenzionate con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (tav. 9), effettua l'istruttoria dei singoli investimenti imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali.

Le attività istruttorie della società, che non riguardano la validità complessiva del contratto ma solo le singole iniziative imprenditoriali e i singoli interventi infrastrutturali proposti, sono le medesime di quelle previste per i patti territoriali, ai quali pertanto si rinvia.

Approvazione e sottoscrizione

Il contratto è approvato dal Ministero del bilancio mediante la sua sottoscrizione, verificati i requisiti prescritti e la sussistenza delle risorse occorrenti, e deve essere stipulato entro sessanta giorni dall'accertamento della sussistenza dei predetti requisiti.

Il contratto d'area può essere sottoscritto dai seguenti soggetti:

- rappresentanti delle amministrazioni statali interessate;
- rappresentanti delle amministrazioni regionali interessate;
- enti locali territorialmente competenti;
- rappresentanti dei lavoratori;
- rappresentanti dei datori di lavoro;
- soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti;

— soggetti intermediari di sovvenzioni globali.

Inoltre, possono sottoscrivere il contratto anche i seguenti ulteriori soggetti:

- altri enti pubblici, anche economici;
- società a partecipazione pubblica;
- banche o altri operatori finanziari.

Finanziamento e attuazione

A differenza dei patti territoriali, per i contratti d'area non sussistono limiti quantitativi al finanziamento pubblico concedibile dal Cipe, per cui esso può superare anche il limite dei 100 miliardi di lire.

Naturalmente per i progetti imprenditoriali vale quanto si è già osservato a proposito dei patti territoriali e cioè che le intensità massime delle agevolazioni concedibili sono le medesime previste dalla legge n. 488/92, come approvate dalla Commissione delle Comunità europee per il periodo 1997-1999 e che variano in base alle aree geografiche e alla dimensione delle imprese.

Anche per i contratti d'area è la Cassa depositi e prestiti a erogare i contributi ai singoli beneficiari, sulla base delle loro specifiche richieste.

Le attività di coordinamento delle iniziative previste nel contratto sono assicurate dal cosiddetto «responsabile unico» individuato tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo, il quale coincide con il soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, inadempienze e ritardi da parte dei soggetti sottoscrittori ed esercita le funzioni di arbitro in caso di contenziosi tra i soggetti attuatori dei diversi interventi. Detto soggetto è anche incaricato di tenere i contatti con il ministero, presentando relazioni semestrali sullo stato di attuazione del contratto.

Prima delle erogazioni del saldo finale relativo a ciascun intervento attuato, la società che ha compiuto l'istruttoria tecnica e amministrativa è chiamata ad effettuare la verifica della documentazione finale di spesa prodotta e ad accertare l'effettiva e conforme esecuzione degli interventi.

Infine, la deliberazione Cipe 21 marzo 1997 prevede anche per questo istituto la possibilità, una volta eseguito il contratto, di stipulare ulteriori «protocolli aggiuntivi» in relazione ad ulteriori iniziative di investimento da promuovere: si tratta, in sostanza, di un nuovo contratto d'area il quale è soggetto alle medesime procedure di approvazione qui esposte. L'iter di attuazione è presentato nella tavola 2.

IL CONTRATTO DI PROGRAMMA

Nozione

In base alla definizione legislativa contenuta nella legge n. 662/96, il contratto di programma è «il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata». La sua disciplina è, invece, oggetto di una deliberazione Cipe 25 febbraio 1994, solo in parte integrata dalla deliberazione Cipe 21 marzo 1997.

Aree geografiche interessate

I contratti di programma possono essere attivati esclusivamente nelle «aree depresse», rientranti negli obiettivi 1, 2 e 5b) della politica regionale comunitaria, e nelle aree ammissibili agli aiuti a finalità regionale sulla base della deroga concessa dall'art. 92.3.c del Trattato CE.

Soggetti

La proposta della stipula di un contratto di programma può provenire dalla amministrazione statale competente esclusivamente da uno dei seguenti soggetti:

- a) imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale;
- b) consorzi di medie e piccole imprese, anche operanti in più settori;
- c) rappresentanze di distretti industriali (la cui istituzione è avvenuta con l'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317).

La qualificazione di un'impresa come impresa di piccole, medie o grandi dimensioni deve essere fatta naturalmente con riferimento alla Raccomandazione della Commissione delle Comunità europee 3 aprile 1996, n. 96/280/CE (12) relativa alla definizione delle piccole e medie imprese e applicata in Italia dal Decreto del Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato 18 settembre 1997 (13).

È appena il caso di osservare che i settori produttivi cui devono appartenere le imprese che propongono la realizzazione di un contratto di programma sono i medesimi dei patti territoriali e dei contratti d'area, sempre nei limiti ed alle condizioni stabilite dalle normative comunitarie, generali e settoriali, in materia di aiuti di Stato alle imprese. L'art. 25, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196 recante «Norme in materia di promozione dell'occupazione» ha, infatti, esteso l'applicabilità di tale istituto anche alle attività turistiche. Sembrano, invece, per il momento esclusi i servizi, dei quali non vi è cenno nella normativa vigente.

Oggetto

L'oggetto dei contratti di programma varia a seconda dei soggetti proponenti.

Per le imprese di grandi dimensioni e i gruppi industriali i contratti devono avere ad oggetto «piani progettuali articolati sul territorio, ovvero in aree definite, atti a generare significative ricadute sull'apparato produttivo, mediante prevalente attivazione di nuovi impianti e creazione di occupazione aggiuntiva».

Per i consorzi di medie e piccole imprese oggetto del contratto sono «iniziative facenti parte di organici piani per la realizzazione di nuove iniziative produttive o di ampliamenti».

Infine, per i distretti industriali, il contratto deve avere come oggetto la «realizzazione in aree definite di organici piani di investimenti produttivi, operanti anche in più settori, che potranno comprendere attività di ricerca ed attività di servizio a gestione consortile».

Procedimento

La procedura relativa alla presentazione e all'approva-

zione di un contratto di programma si articola nelle sei fasi di seguito descritte e schematizzate nella tavola 3.

Fase di accesso

La prima fase della procedura si apre con la presentazione della domanda e del piano progettuale da parte del soggetto proponente.

La domanda e il piano devono essere redatti secondo le modalità indicate nell'allegato 1 alla deliberazione Cipe 25 febbraio 1994.

La «domanda di accesso», sottoscritta dal legale rappresentante del proponente, dovrà contenere una sintetica esposizione delle motivazioni e degli obiettivi economici del progetto ed una serie di dati di sintesi relativi ai settori produttivi in cui opera il proponente e alla situazione di mercato dei medesimi settori; all'ammontare degli investimenti, all'occupazione attivata; alle ricadute economiche e alle eventuali attività indotte; alle agevolazioni finanziarie richieste; ai tempi di attuazione del piano e dei singoli progetti; al piano finanziario complessivo e articolato per anno, con specificazione dei mezzi propri; alle infrastrutture specifiche aziendali e a quelle a carattere collettivo; agli adempimenti della pubblica amministrazione necessari per l'attuazione del piano.

Nel caso di domanda presentata da consorzi e da rappresentanze di distretti industriali, essa deve essere corredata da ulteriori informazioni relative all'affidabilità imprenditoriale delle imprese partecipanti e ai mezzi finanziari messi da esse a disposizione, alla immediata cantierabilità dei progetti di investimento che dovranno essere avviati entro 180 giorni dall'approvazione del contratto.

Il «piano progettuale» costituisce, invece, l'oggetto del contratto di programma e il quadro di riferimento tecnico-amministrativo per le iniziative da realizzare e per gli eventuali aggiornamenti in sede di attuazione.

Il piano deve contenere «lo specifico parere sulla localizzazione da parte della regione interessata» e una valutazione globale in termini di costi/benefici.

Esso è costituito da tre elaborati:

1) una relazione generale illustrativa, che dovrà sviluppare in maniera adeguata gli elementi presentati in maniera sintetica nella domanda di accesso;

2) un allegato tecnico comprendente: planimetrie, in adeguata scala delle localizzazioni dei principali interventi;

— sintesi degli interventi, suddivisi per tipologia, per localizzazione e per soggetti attuatori;

— schede tecniche descrittive di tutti gli interventi e i progetti previsti nel piano: ogni scheda, a sua volta, dovrà riportare per ciascuna singola iniziativa gli obiettivi, i tempi di realizzazione e i fattori occupazionali specifici, gli investimenti e le agevolazioni attese;

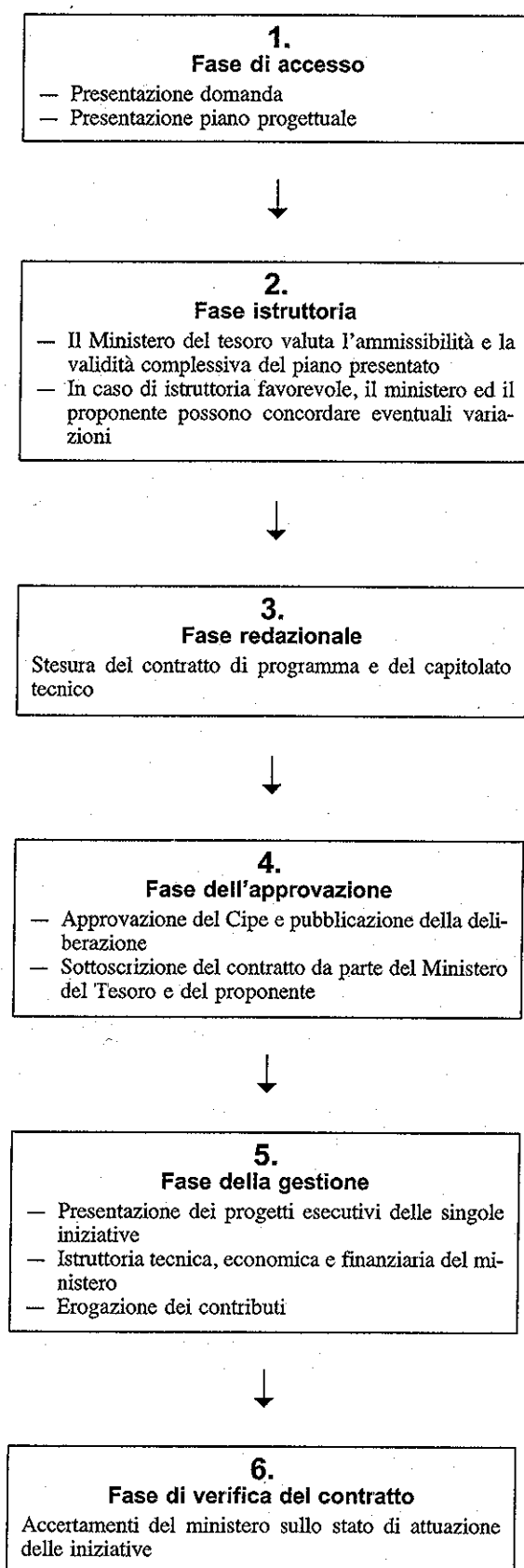
Note:

(12) Pubblicata nella G.U.C.E. n. L107 del 30 aprile 1996.

(13) Sui nuovi parametri comunitari per la determinazione delle dimensioni delle imprese, M. Varotto, «La CE ridisegna le PMI», in *Finanziamenti su misura News*, n. 1/97.

Tavola 3

Fasi dell'iter di attuazione dei contratti di programma



— capitolato tecnico, che costituisce il documento di base per la gestione dell'intero contratto di programma e stabilisce, tra l'altro, le modalità di presentazione delle domande di agevolazione, delle rendicontazioni per stati di avanzamento e della documentazione finale di spesa per ciascuna categoria di intervento o progetto previsto dal piano;

3) allegato economico e finanziario, comprendente: dettagliate valutazioni economiche di tutti i progetti inclusi nel piano;

— la programmazione finanziaria globale e annuale, con specifica indicazione dei mezzi propri immessi nelle diverse iniziative;

— i piani finanziari dei principali interventi per la copertura integrale degli investimenti fissi e del capitale di esercizio;

— i conti economici previsionali delle iniziative;

— la dichiarazione di uno o più istituti di credito convenzionati con il Ministero del tesoro, che attesti la disponibilità a finanziare gli interventi del promotore per un ammontare equivalente alle agevolazioni finanziarie concedibili o comunque adeguato alle esigenze finanziarie del promotore quali risultano dal piano finanziario.

Tale piano progettuale, i cui interventi devono presentare un elevato grado di innovazione, è oggetto di una prima verifica da parte della competente struttura ministeriale, finalizzata a valutare la sussistenza dei presupposti di validità del complessivo programma delineato e la capacità finanziaria del proponente.

In caso di esito positivo di questa prima verifica, la procedura continua con la fase di istruttoria vera e propria.

Fase istruttoria

La fase di istruttoria, riservata agli uffici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - in collaborazione con il Ministero dell'industria e, per la parte di competenza, del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica - è finalizzata a accertare in termini globali la validità tecnica del piano progettuale, l'ammissibilità e l'adeguatezza dei singoli progetti e dei mezzi finanziari previsti.

Gli elementi di valutazione sono i seguenti:

- le linee generali del piano progettuale;
- i tempi di attuazione;
- i costi;
- la fattibilità tecnica;
- il livello di interconnessione delle singole iniziative rispetto agli obiettivi generali del programma ed alle prospettive di mercato.

La fase di istruttoria prevede anche un sub-procedimento di negoziazione tra la struttura ministeriale e il proponente per l'apporto di eventuali variazioni al piano progettuale ritenute adeguate alle finalità del contratto di programma e al migliore raggiungimento degli obiettivi del piano.

Fase redazionale

Quella che viene chiamata fase redazione coincide non con la redazione del piano ma con la stesura del contratto di programma.

Le clausole del contratto vero e proprio determinano:

- 1) l'oggetto contrattuale, con la definizione delle reciproche obbligazioni tra proponente e ministero e la descrizione dettagliata del piano progettuale;
- 2) l'impegno finanziario del proponente per la realizzazione del piano progettuale;
- 3) il tipo e l'entità delle agevolazioni finanziarie concesse dal ministero;
- 4) i tempi di realizzazione;
- 5) le dotazioni infrastrutturali a carattere collettivo necessarie all'attuazione del piano;
- 6) le ricadute occupazionali dirette e indirette del piano progettuale nell'area di intervento e nel più ampio bacino occupazionale;
- 7) la durata del contratto;
- 8) i metodi di erogazione delle agevolazioni, le modalità di monitoraggio e di verifica ed i relativi oneri.

Al contratto viene allegato il capitolato tecnico relativo all'intera gestione del rapporto: detto capitolato non è altro che il piano progettuale come presentato e definito con il ministero nella fase istruttoria.

Fase dell'approvazione

L'approvazione del contratto di programma spetta al Cipe, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, acquisiti i pareri degli altri ministeri eventualmente interessati.

L'approvazione del contratto avviene mediante una deliberazione del Cipe pubblicata nella Gazzetta ufficiale e i cui elementi sono i seguenti:

- 1) la localizzazione e la sintesi degli investimenti previsti e del loro ammontare, suddivisi per tipologia;
- 2) l'intensità delle agevolazioni finanziarie concesse, sempre suddivise per tipologia di investimento;
- 3) l'onere massimo a carico dello Stato per la concessione delle agevolazioni finanziarie, che non potrà in nessun caso essere superato;
- 4) i tempi di realizzazione delle iniziative;
- 5) l'occupazione prevista a regime;
- 6) l'autorizzazione al Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica alla sottoscrizione del contratto di programma.

Fase della gestione

La concessione e l'erogazione delle agevolazioni è disposta a seguito della presentazione da parte del proponente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dei progetti esecutivi delle singole iniziative, secondo le forme, i modi ed i tempi previsti dal capitolato tecnico.

Le singole iniziative sono sottoposte ad ulteriore istruttoria tecnica, economica e finanziaria, anche sulla base di una specifica relazione sui progetti stessi predisposta da una banca scelta dal proponente.

Le variazioni che comportano modifiche sostanziali al piano progettuale approvato, seguono il medesimo iter previsto per l'approvazione del contratto; le variazioni di minor conto, invece, sono preventivamente autorizzate dal ministero.

Fase di verifica del contratto

L'esecuzione del contratto, quando gli interventi sono giunti a un avanzato stato di realizzazione, viene sottoposta a verifica periodica da parte del ministero, che ne riferisce al Cipe.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Norme specifiche

- Legge 23 dicembre 1996, n. 662 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», art. 2, commi 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 214 (G.U. n. 303 del 28 dicembre 1996)
- Legge 24 giugno 1997, n. 196 «Norme in materia di promozione dell'occupazione», art. 25, comma 3 (G.U. n. 154 del 4 luglio 1997)
- Deliberazione Cipe 21 marzo 1997 «Disciplina della programmazione negoziata» (G.U. n. 105 dell'8 maggio 1997)
- Decreto del Ministero del Tesoro 4 agosto 1997 «Modalità di pagamento da parte della Cassa depositi e prestiti delle somme destinate all'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area» (G.U. n. 207 del 5 settembre 1997)
- Deliberazione Cipe 25 febbraio 1994 «Disciplina dei contratti di programma» (G.U. n. 92 del 21 aprile 1994)
- Comitato interministeriale per la programmazione economica. Elenco dei soggetti convenzionati con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'istruttoria dei patti territoriali e contratti d'area, a seguito di gara esperita secondo quanto previsto dalla delibera Cipe del 21 marzo 1997 (G.U. n. 4 del 7 gennaio 1998)

Norme complementari

- Legge 8 giugno 1990, n. 142 «Ordinamento delle autonomie locali»
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»
- Legge 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa»
- Legge 15 maggio 1997, n. 127 «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo»
- Legge 11 febbraio 1994, n. 109 «Legge quadro in materia di lavori pubblici»
- Legge 14 maggio 1981, n. 219, art. 32 «Ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti»
- Decreto del Ministro del lavoro del 14 marzo 1995 «Individuazione delle aree che presentano rilevante squilibrio tra domanda e offerta di lavoro»
- Decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato n. 527 del 20 ottobre 1995, modificato ed integrato dal D.M. 31 luglio 1997, n. 319 sulle modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del Paese
- Circolare del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 20 novembre 1997, n. 234363 sulle modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del Paese

Tavola 4
Scheda sinottica degli istituti della programmazione negoziata

Istituto	Livello territoriale di intervento	Aree geografiche interessate	Soggetti promotori	Soggetti sottoscrittori	Modalità di approvazione
Intesa istituzionale di programma	Regionale	Intero territorio nazionale	Governo e giunte delle regioni e delle province autonome	Governo e giunte delle regioni e delle province autonome	Approvazione del Cipe
Accordo di programma quadro	Regionale e/o subregionale	Intero territorio nazionale	Governo e giunte delle regioni e delle province autonome	- Organi periferici dello Stato - Regioni - Enti locali - Enti subregionali - Enti pubblici - Altri soggetti pubblici e privati interessati	Approvazione del Cipe nell'ambito dell'intesa istituzionale di programma
Patto territoriale	Subregionale	Intero territorio nazionale	- Enti locali - Altri soggetti pubblici operanti a livello locale - Rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate - Soggetti privati	- Soggetti promotori - Rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate - Soggetti privati - Eventualmente, anche: - Regione e/o provincia autonoma - Banche e finanziarie regionali - Consorzi di garanzia collettiva fidi - Consorzi di sviluppo industriale	Approvazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dopo la positiva istruttoria delle banche concessionarie
Contratto d'area	Subregionale	- Aree di crisi individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Aree di sviluppo industriale o nuclei di industrializzazione situati nei territori dell'obiettivo 1 - Aree industriali realizzate ai sensi dell'art. 32 della legge n. 219/81	Rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro	- Rappresentanze delle amministrazioni statali e regionali interessate - Enti locali - Rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro - Soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento - Soggetti intermediari per la gestione di sovvenzioni globali - Eventualmente, anche: - Altri enti pubblici anche economici - Società a partecipazione pubblica - Banche e altri operatori finanziari	Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica approva il contratto mediante sottoscrizione, previa positiva istruttoria dei progetti di investimento da parte della banche concessionarie
Contratto di programma	Nazionale e/o regionale	Aree depresse (obiettivi 1, 2 e 5b dei fondi strutturali e aree ammissibili agli aiuti a finalità regionale)	Governo e: - imprese di grandi dimensioni e/o gruppi industriali, o - consorzi di medie e piccole imprese, anche operanti in più settori, o - rappresentanze di distretti industriali	I medesimi soggetti promotori	Approvazione del Cipe su proposta del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

Tavola 5
Programmazione statale e regionale e programmazione negoziata

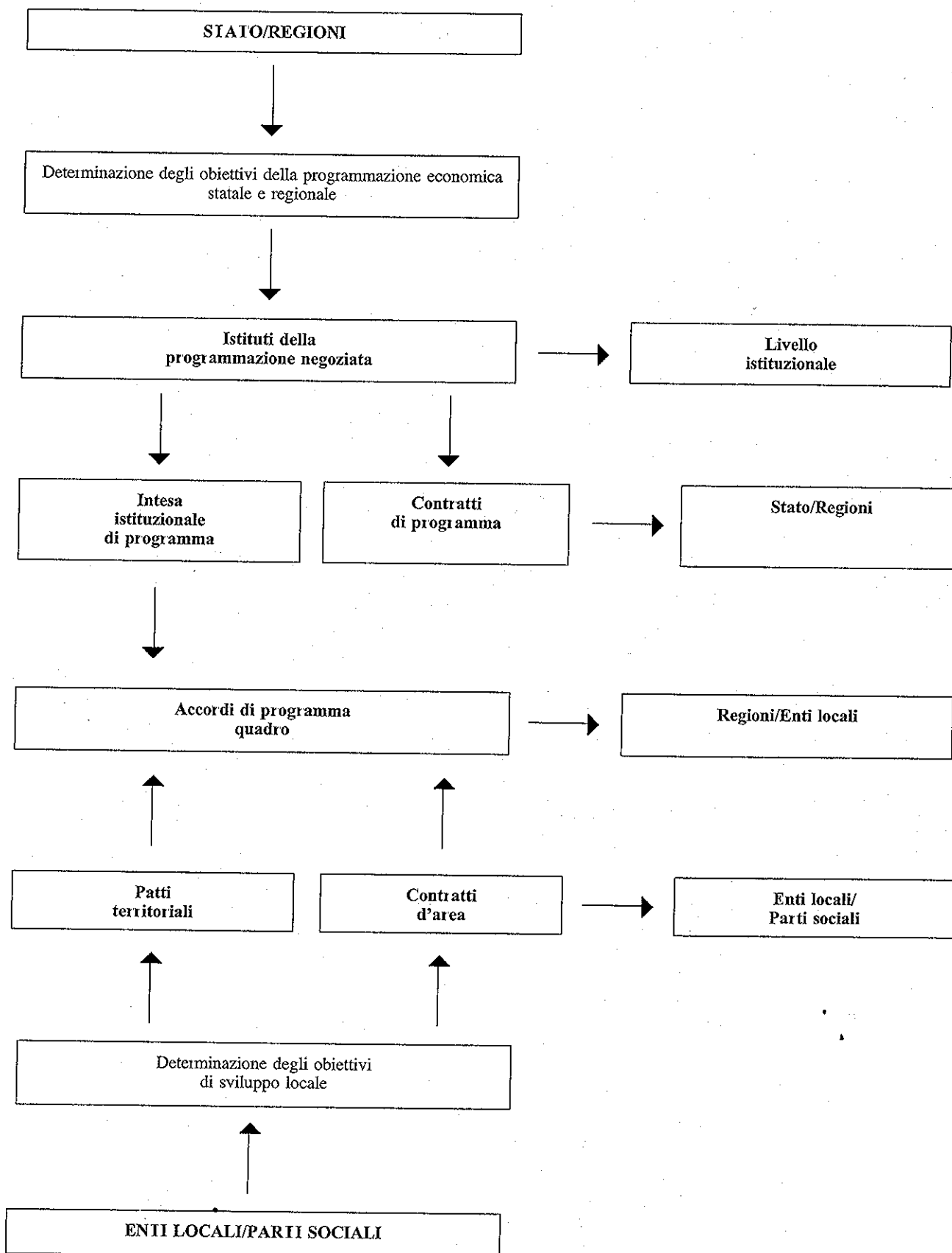


Tavola 6

Società convenzionate per l'assistenza tecnico-amministrativa dei patti territoriali

- 1) Business Italy srl
 - 2) Nomisma Spa
 - 3) Sivi Lombardia Spa
 - 4) Grant Thornton Spa - Buris srl
 - 5) Europrogetti e Finanza Spa
 - 6) Ismeri Europa srl
 - 7) Veneto Sviluppo Spa
 - 8) Finpuglia Spa, Tecnopolis Csata, Novus Ortus Scarl
 - 9) Nac Spa
 - 10) Kpmg Consulting, Mondimpresa Scpa
 - 11) Ecosfera Spa, Ernst & Young Corporate Finance srl, Reconta Ernst & Young Spa
 - 12) Sovis Spa
 - 13) Olivetti Ricerca Scpa
 - 14) Cisi Puglia Spa
 - 15) Filse Spa
 - 16) Censis servizi Spa
 - 17) Star service Spa
 - 18) Bic Toscana Scpa
 - 19) Protos Spa
 - 20) Arthur Andersen Mba srl, Arthur Andersen Spa
 - 21) Consorzio Sudgest, Cassopea srl, Business service srl, Europa forum consulting srl, Coopers & Lybrand Spa
 - 22) Cresme Ricerche Spa
 - 23) Svi Lazio Spa
 - 24) Roland Berger & Partner srl e Pari Spa
 - 25) Progetti territoriali integrati srl
 - 26) Territorio Spa
-

Tavola 7

Attività nel settore dei servizi ammissibili al finanziamento nell'ambito di patti territoriali e contratti d'area

- 1) Servizi di cui all'allegato del Decreto del Ministero dell'Industria, Commercio ed artigianato del 20 ottobre 1995, n. 527, modificato ed integrato dal D.M. 31 luglio 1997, n. 319 sulle modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del Paese
 - 2) Attività delle agenzie di viaggio e turismo (compresi i *tour operator*)
Attività delle banche dati
Attività connesse all'informatica
Attività di lavanderie, esclusivamente in favore di imprese operanti nel settore turistico
Mense e fornitura pasti preparati, esclusivamente in favore di imprese operanti nel settore manifatturiero e turistico
 - 3) Movimentazione e magazzinaggio da terminal e container
Confezionamento, imballaggio, reimpaccaggio, pesatura e campionatura delle merci (alimentari e non)
Attività relative a collaudi e analisi tecniche di prodotti, controllo di qualità e certificazione dei prodotti, ricerca e sviluppo, forniti da centri polifunzionali di servizi
-

Tavola 8

Attività turistiche ammissibili al finanziamento nell'ambito di patti territoriali e contratti d'area

- 1) Alberghi
 - 2) Ostelli della gioventù e rifugi di montagna
 - 3) Campeggi e aree attrezzate per roulotte
 - 4) Villaggi turistici
 - 5) Agriturismo
 - 6) Altri esercizi alberghieri complementari (compresi quelli finalizzati al benessere fisico e i residence)
 - 7) Strutture ricreative, culturali e sportive (cinema, teatri, musei, parchi di divertimento, complessi sportivi polivalenti)
 - 8) Stabilimenti balneari (marittimi, lacuali e fluviali)
-

Tavola 9

Società convenzionate per l'istruttoria dei patti territoriali e contratti d'area

- 1) Iccrea Spa
- 2) Carisbo Spa
- 3) Banco di Sardegna
- 4) Europrogetti e Finanza Spa
- 5) Banco di Napoli Spa
- 6) BNL Spa
- 7) Mediocredito Lombardo Spa
- 8) Mediocredito del Friuli-Venezia Giulia Spa
- 9) Centrobanca Spa
- 10) Mediocredito Toscano Spa
- 11) Ifis Spa
- 12) Fonspa Spa
- 13) Mediocredito dell'Umbria Spa
- 14) Istituto Bancario San Paolo di Torino
- 15) Mediocredito Fondiario Centro Italia Spa
- 16) Imi Spa
- 17) Banco di Sicilia Spa
- 18) Interbanca Spa
- 19) Banca Cis Spa
- 20) Efibanca Spa
- 21) Mediocredito Trentino-Alto Adige Spa
- 22) Banca Carige Spa
- 23) Mediocredito centrale Spa
- 24) Mediosud Spa
- 25) Banca Mediocredito Spa

Tavola 10

Scheda sinottica su patti territoriali e contratti d'area

	Patti territoriali	Contratti d'area
Soggetti promotori	- Enti locali - Altri soggetti pubblici operanti a livello locale - Rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate - Soggetti privati	Rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro
Aree geografiche interessate	Intero territorio nazionale	- Aree di crisi individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - Aree di sviluppo industriale o nuclei di industrializzazione situati nei territori dell'obiettivo 1 e aree industriali realizzate ai sensi dell'art 32 della legge n 219/81
Iniziative infrastrutturali Ammissibili	Investimenti in infrastrutture strettamente funzionali alle finalità e agli obiettivi del patto, proposti da soggetti pubblici	Interventi infrastrutturali funzionalmente connessi alla realizzazione delle nuove iniziative imprenditoriali
Iniziative private ammissibili	Costruzione di un nuovo impianto produttivo, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione, riconversione, riattivazione, trasferimento di impianti esistenti	Nuove iniziative imprenditoriali e eventuali altre iniziative analoghe determinate dal Cipe
Finanziamento Cipe	Al massimo 100 miliardi di lire. Le risorse destinate a investimenti in infrastrutture non possono superare il 30 per cento di tale somma. La quota di mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali non può essere inferiore al 30 per cento del relativo investimento.	Nessun limite, neppure per le infrastrutture pubbliche, né per la quota di mezzi propri per le iniziative imprenditoriali