

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3857

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BECCHI, DE JULIO

Presentata il 26 aprile 1989

**Modifiche ed integrazioni alla legge 1° marzo 1986, n. 64,
concernente la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con questa proposta di legge si vogliono introdurre modifiche alla legge n. 64 del 1° marzo 1986, non per capovolgerne, ma per rafforzare i principi ispiratori, fondati sul presupposto di un intervento straordinario nel Mezzogiorno di tipo strategico-promozionale, e su una netta distinzione tra funzioni di programmazione e coordinamento, di finanziamento e di esecuzione.

La piena attuazione di questi principi richiede, infatti, di superare l'imprecisione o la vaghezza di alcune formulazioni normative della legge n. 64 del 1986; di rimuovere, attraverso modifiche testuali, alcune difficoltà insorte nella prima applicazione di questa legge, soprattutto per quel che concerne i rapporti tra regioni, dipartimento per il Mezzo-

giorno, agenzia ed enti di promozione e sviluppo; di tenere in considerazione l'intervenuta approvazione della legge n. 400 del 23 agosto 1988, per le innovazioni che introduce nelle attribuzioni del Governo e del Presidente del Consiglio dei ministri, e per i riflessi che queste innovazioni comportano nella materia dell'intervento nel Mezzogiorno.

Occorre per queste ragioni, prima di tutto, dettare una normativa più completa ed esauriente sulle funzioni e sulla struttura del dipartimento per il Mezzogiorno, regolato attualmente dalle disposizioni di cui all'articolo 3 della legge n. 64 del 1986.

Il dipartimento è, nell'attuale quadro istituzionale, la struttura di supporto del Presidente del Consiglio dei ministri e,

per esso, del Ministro senza portafoglio per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. A tale struttura devono perciò essere esplicitamente affidate le funzioni di sostegno alle fondamentali potestà di coordinamento degli interventi, di programmazione, di controllo sull'esecuzione, proprie del Presidente del Consiglio e del Ministro di settore. Ed è opportuno che l'affidamento sia operato da specifiche norme di legge, che riprendano, per gli aspetti non contraddittori, le linee generali di quanto stabilito in ordine alla struttura del dipartimento, dai decreti di attuazione dell'articolo 3 della legge n. 64 del 1986: decreto del Presidente della Repubblica del 19 gennaio 1987, n. 12, e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 dicembre 1987. La definizione di norme espresse e chiare sulla materia è finalizzata ad evitare i rischi di oscurità o di incertezza nei rapporti tra dipartimento ed altre strutture dell'intervento straordinario, che sono stati ampiamente messi in luce dalla prima applicazione della legge n. 64 del 1986.

Nelle norme che si propongono, sono in particolare sottolineate le funzioni di coordinamento spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e dunque agli apparati dipartimentali in essa inseriti, così come definite dalla legge n. 400 del 1988. Va segnalato, a questo proposito, che la legge n. 400 del 1988 accentua il carattere eventuale della nomina dei ministri senza portafoglio, ed il rapporto di subordinazione tra le strutture messe a loro disposizione e il segretariato generale della Presidenza del Consiglio. Ciò risulta in netto contrasto con la sostanziale elusione della norma della legge n. 64 del 1986, che prevede l'abolizione dell'apposito apparato del Ministro contestualmente alla costituzione del dipartimento, la necessità di sopprimere l'esistente pleonastico ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, attualmente configurato come una sorta di super-gabinetto ed attributario di funzioni che si sovrappongono a quelle proprie del dipartimento (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 marzo 1988).

Analoghi interventi di messa a punto della normativa si rendono necessari per le funzioni di programmazione. La legge n. 64 del 1986 le attribuisce, infatti, in linea di principio, al dipartimento, per conto del Presidente del Consiglio e del Ministro, ed anche alle regioni, salve le prerogative del CIPE e di altri organi collegiali in sede di approvazione dei programmi e dei piani. La prassi attuativa aveva reso meno pregnante, rispetto a quanto voluto dal legislatore (sia pure in termini forse troppo sintetici), l'incidenza delle regioni nelle determinazioni di iniziativa e proposta, per una certa indistinzione e indeterminazione dei caratteri dei progetti presentati e per un ruolo valutativo solo secondario ed eventuale. Questi inconvenienti sono stati solo in parte superati con l'ultimo piano d'attuazione.

Si tratta perciò di ricordare meglio programmi regionali di sviluppo e progetti da inserire nei piani annuali, di prevedere meccanismi di preselezione dei progetti e di individuazione di priorità tra di essi da parte delle regioni, di distinguere le procedure concernenti le iniziative di maggiore importanza da quelle riguardanti interventi di minor valore e rilievo, in modo da meglio fondare l'apporto solido e calibrato delle regioni alla determinazione dei contenuti dei piani.

Inoltre, per ciò che concerne i profili di esecuzione-attuazione degli interventi, appaiono indispensabili alcune misure sanzionatorie in caso di inadempienze e ritardi da parte dei soggetti attuatori — amministrazioni centrali e locali — nella realizzazione dei progetti approvati.

È conseguentemente da auspicare che nella prassi si affermi una distinzione di fondo, del resto ben presente nella legge n. 64 del 1986: mentre il controllo generale sull'attuazione degli interventi spetta alla struttura del Presidente del Consiglio-Ministro-dipartimento, resta fermo che l'agenzia, tramite lo strumento della « convenzione », ha poteri di verifica puntuale sull'esecuzione, da parte degli specifici soggetti indicati nei piani attuativi, degli interventi.

Anche le norme della legge n. 64 del 1986 relative agli accordi di programma devono essere modificate per meglio chiarire il profilo dell'immediata efficacia degli accordi tra i soggetti chiamati a stipularli, e per inserire tra gli attuatori anche soggetti privati.

Si valuta, infine, come necessaria — considerato che le diverse amministrazioni preposte all'intervento straordinario devono agire secondo criteri di stretto coordinamento ed interazione — la stipula di un contratto collettivo quadro, per tutto il personale alle dipendenze delle strutture dell'intervento straordinario, onde rendere omogenee ed armoniche le linee che definiscono i trattamenti economici e normativi.

* * *

Ciò premesso, l'articolo 1 di questa proposta di legge ridefinisce le procedure da seguire per la presentazione dei progetti da inserire nei piani annuali, modificando l'articolo 1 della legge n. 64 del 1986. La nuova normativa indica l'esigenza di preselezione e di coordinamento dei progetti da parte delle regioni, ribadendo la distinzione (già introdotta amministrativamente) dei progetti in due grandi categorie a seconda del loro ri-

lievo finanziario. Prevede, inoltre, l'attivazione di misure di tipo sostitutivo e sanzionatorio per le ipotesi di inadempienza, oltre a precisare la possibilità di ricorrere ad accordi di programma, e a definire la necessità di chiarire i rapporti tra progetti inseriti nei piani di attuazione ed i programmi regionali di sviluppo.

L'articolo 2 modifica l'articolo 3 della legge n. 64 del 1986, identificando le funzioni del dipartimento, fornendone una elencazione esemplificativa, precisando i rapporti tra dipartimento e altre strutture dell'intervento straordinario, sopprimendo l'ufficio del Ministro senza portafoglio. Prevede, inoltre, il riordinamento dell'organizzazione e del personale del dipartimento e ne determina l'idonea quantificazione, in ciò innovando rispetto a quanto previsto dalla legge n. 400 del 1988.

L'articolo 3 modifica l'articolo 7 della legge n. 64 del 1986 statuendo che gli accordi hanno efficacia immediata fra i soggetti partecipanti e prevedendo idonee procedure per la loro esecuzione.

L'articolo 4 fa obbligo al Ministro senza portafoglio di promuovere, d'intesa con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica, la stipula di un accordo collettivo quadro, per l'armonizzazione dei trattamenti economici e normativi del personale alle dipendenze delle strutture dell'intervento straordinario.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. I commi 6, 7, 8 e 9 dell'articolo 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64, sono sostituiti dai seguenti:

« 6. Alla realizzazione del programma triennale si provvede mediante piani annuali di attuazione, formulati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali, sulla base di progetti regionali, interregionali o di interesse nazionale, previsti dal programma triennale. Tali progetti indicano i riferimenti temporali, territoriali ed occupazionali, i soggetti tenuti all'attuazione e le quote finanziarie destinate ai singoli interventi, secondo criteri di rappresentazione uniformemente fissati dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali.

7. I progetti regionali che richiedano finanziamenti superiori a cinque miliardi di lire se riguardanti opere, e ad un miliardo di lire se riguardanti studi e progettazioni, sono inviati entro il 31 maggio di ogni anno al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dalle regioni, le quali provvedono al coordinamento ed alla selezione preventiva dei progetti ad esse pervenuti da parte dei soggetti interessati, al loro eventuale accorpamento in progetti di maggiore rilievo e complessità, ed in ogni caso alla formulazione di un'ipotesi coerente di attribuzione e distribuzione dei finanziamenti a ciascuna di esse spettanti, individuando un ordine di priorità tra i progetti, indicando la loro aderenza alle previsioni del programma triennale e specificando analiticamente la conformità alla programmazione regionale.

8. I progetti interregionali o di interesse nazionale sono inviati entro lo stesso termine di cui al comma 7, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, da regioni, amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, ed enti pubblici economici.

9. I piani annuali di attuazione, da approvarsi contestualmente all'approvazione del programma triennale:

a) specificano, nel quadro di una rigorosa valutazione economico-finanziaria nonché di una valutazione dell'impatto ambientale, l'occupazione derivante dalla realizzazione dei progetti;

b) precisano gli strumenti, i tempi e le modalità per la verifica dei risultati e per l'individuazione delle iniziative volte a rimuovere eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi predefiniti;

c) indicano i criteri, le modalità e le procedure di esecuzione delle opere, ai sensi della legislazione vigente;

d) indicano i mezzi finanziari destinati alla realizzazione dei progetti, e li inseriscono in un quadro finanziario certo, definito tenendo conto della programmazione e del grado di attuazione degli altri interventi, ordinari o speciali, previsti;

e) individuano i soggetti che dovranno essere preposti alla gestione delle opere finanziate dalla presente legge;

f) indicano le forme e le modalità per il coordinamento dei diversi interventi finanziari e degli accordi di programma stipulati, o da stipulare, ai sensi dell'articolo 7 per la realizzazione dei suddetti piani;

g) individuano le relazioni e le eventuali connessioni fra i progetti regionali inseriti nei piani medesimi ed i programmi regionali di sviluppo;

h) definiscono, per ogni intervento, i termini per l'inizio delle attività esecutive ed indicano le modalità per la revoca del finanziamento in caso di mancata osservanza di tali termini ».

2. Dopo il comma 9 dell'articolo 1 della legge n. 64 del 1986, è aggiunto il seguente:

« 9-bis. I termini e le modalità per gli adempimenti di cui ai precedenti commi, e le procedure in caso di carenza delle proposte suindicate, che dovranno consistere in interventi di stimolo e di collaborazione con le amministrazioni e gli enti proponenti da parte delle strutture dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sono fissati con decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito il comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali ».

ART. 2.

1. L'articolo 3 della legge 1° marzo 1986, n. 64, è sostituito dal seguente:

« ART. 3. — *Dipartimento per il Mezzogiorno.* — 1. Nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Dipartimento per il Mezzogiorno, che assicura il supporto tecnico all'espletamento delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, o del Ministro da lui delegato in materia di intervento nel Mezzogiorno, e provvede alla valutazione economico-finanziaria dei progetti da inserire eventualmente nei piani annuali di attuazione.

2. In particolare il dipartimento:

a) predispone tutti gli adempimenti per conseguire il coordinamento dell'azione statale nel Mezzogiorno;

b) formula il programma triennale ed i relativi aggiornamenti, nonché i piani annuali, e ne verifica lo stato di attuazione;

c) assicura il supporto tecnico occorrente per lo svolgimento delle funzioni attribuite al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dall'articolo 7;

d) predispone le direttive da indirizzare all'agenzia di cui all'articolo 4 e agli enti di promozione per lo sviluppo del

Mezzogiorno di cui all'articolo 6 e vigila sull'attuatività di quelle strutture.

3. L'organizzazione del dipartimento è stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le modalità e le procedure previste dall'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

4. Il personale del dipartimento è composto da dipendenti dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, da impiegati comandati o collocati fuori ruolo da amministrazioni statali, da altre amministrazioni pubbliche, da enti pubblici anche economici, e dagli organismi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, nonché da esperti esterni alla pubblica amministrazione, assunti con contratto a termine. Il contingente massimo è determinato dal decreto di cui al comma 3 in un numero comunque non inferiore alle trecento unità.

5. È soppresso l'ufficio del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 marzo 1988 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 marzo 1988, n. 72. Il decreto di cui al comma 3 dispone sulla destinazione del personale attualmente in servizio presso detto ufficio ».

ART. 3.

1. I commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64, sono sostituiti dai seguenti:

« 1. Per gli interventi previsti dal programma triennale che richiedono, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici ed amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, promuove la conclusione tra di essi di un accordo di programma che assicuri il coordinato svolgimento delle azioni di rispettiva competenza, determinandone comunque i tempi, le modalità ed il finanziamento,

ed individuando, altresì, i destinatari della gestione tra soggetti pubblici e privati, ivi compresi consorzi appositamente costituiti.

2. L'accordo deve prevedere procedimenti di arbitrato, nonché interventi sostitutivi nel caso di inadempienza di uno o più dei soggetti partecipanti. L'accordo designa altresì uno o più commissari, ai quali l'organo di vigilanza di cui al comma 4-bis affida la responsabilità dell'esecuzione dei predetti atti ed interventi sostitutivi.

3. La sottoscrizione dell'accordo da parte dei rappresentanti autorizzati dai rispettivi organi deliberanti produce immediatamente i relativi effetti giuridici. L'accordo è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Il suddetto decreto è pubblicato, con il testo dell'accordo e gli eventuali allegati, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

4. L'accordo approvato produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando, per quanto occorra, la conseguente variazione degli strumenti urbanistici e sostituendo, relativamente ai partecipanti, l'accertamento di conformità e le intese di cui al citato articolo 81, nonché le concessioni edilizie. La variazione degli strumenti urbanistici e la sostituzione della concessione edilizia non si producono senza il consenso del comune interessato nel caso in cui esso non abbia aderito all'accordo ».

2. Dopo il comma 4 dell'articolo 7 della legge n. 64 del 1986, è aggiunto il seguente:

« 4-bis. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma è esercitata da un collegio presieduto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, e composto da rappresentanti dei soggetti pubblici individuati, al momento della conclusione dell'accordo, tra quelli

che vi hanno partecipato, in numero comunque non superiore a tre. Il collegio promuove, ove necessario, gli interventi sostitutivi di cui al comma 2, affidandone l'esecuzione al commissario o ad uno dei commissari di cui al comma 2. In caso di mancata attuazione degli interventi sostitutivi di cui al presente comma, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dispone la revoca parziale o totale del finanziamento ».

ART. 4.

1. Con un accordo sindacale sono dettati i criteri generali per l'omogeneizzazione dei trattamenti economici e normativi del personale alle dipendenze delle strutture dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

2. L'accordo-quadro è stipulato dalle confederazioni sindacali e da una delegazione di parte pubblica formata dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dal Ministro del tesoro e dal Ministro per la funzione pubblica, nonché dai legali rappresentanti dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno e degli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno.

3. I regolamenti governativi in materia di personale e le delibere delle amministrazioni preposte all'intervento straordinario si adeguano ai principi stabiliti dall'accordo di cui ai commi 1 e 2.