III - GLI STRUMENTI PER LO SVILUPPO

La politica economica influenza in molteplici modi lo sviluppo di singole aree territoriali e in particolare la valorizzazione e la convergenza di quei territori che, come il Mezzogiorno, presentano ritardi di sviluppo.

A contare sono, in primo luogo, le strategie della politica estera e delle relazioni internazionali: esse possono favorire le tendenze autonome di determinati territori a sviluppare relazioni di mercato - in termini di commercio, capitali o lavoro – o ad avviare relazioni istituzionali. Rilevano, poi, le scelte di politica economica e sociale nazionale (in campo fiscale, pensionistico, finanziario, dell'istruzione, urbanistico, ambientale, etc.), che influenzano in modo diverso le diverse aree. Lo sviluppo territoriale è influenzato, infine, dalle politiche direttamente ed esplicitamente rivolte ai singoli territori, per cogliere le opportunità che essi presentano o per colmare i ritardi che essi hanno accumulato.

In questo Rapporto, viene presentano un quadro dello stato di attuazione delle politiche di questa terza categoria, espressamente dirette allo sviluppo del Mezzogiorno e di specifiche aree, cosiddette "depresse", del Centro Nord. Vengono così prese in esame: le politiche di investimento pubblico (infrastrutture materiali e immateriali) e in generale di offerta di servizi e beni pubblici rivolti a migliorare il contesto produttivo delle imprese e le condizioni di vita dei cittadini e per questa strada ad attrarre risorse di capitali e umane nei territori in ritardo di sviluppo (paragrafo III.1); le politiche di promozione diretta dello sviluppo locale e degli investimenti privati (paragrafo III.2); le politiche rivolte al mercato del lavoro (paragrafo III.3). Nel paragrafo III.1.5 viene in particolare presentato lo stato di attuazione di alcune iniziative volte a consolidare la posizione delle regioni italiane sul terreno delle politiche regionali comunitarie.

III. I La riqualificazione e l'accelerazione degli investimenti pubblici

Gli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali e la migliore gestione dei servizi pubblici possono svolgere un ruolo decisivo nell'innalzare la redditività degli investimenti privati, attraverso un miglioramento delle condizioni di contesto in cui imprese e individui operano e risiedono: riducendo tempi e costi di trasporto; accrescendo le garanzie di sicurezza; rendendo accessibili risorse naturali e culturali; garantendo servizi di rete per l'elettricità, l'acqua, i rifiuti, etc.; favorendo la ricerca; formando i lavoratori; riqualificando i centri urbani; etc. Ma se gli investimenti pubblici sono intempestivi o mancano di qualità, o se la loro gestione é inefficiente l'effetto sullo sviluppo viene meno, se non diviene addirittura negativo. La riqualificazione e l'accelerazione degli investimenti pubblici e l'azione per una loro più efficiente gestione sono quindi obiettivo primario della politica per le aree in ritardo di sviluppo, segnatamente per il Mezzogiorno.

Nella politica in atto per accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici un rilievo particolare hanno assunto i programmi comunitari. Nonostante persistenti ap-

Sintesi

Sintesi

pesantimenti procedurali, essi consentono e obbligano, infatti, all'introduzione di sistemi di regole di incentivazione, di controllo della qualità e di monitoraggio inusuali per l'amministrazione pubblica italiana. È per questi motivi, oltre che per il rilievo finanziario che assume nel Sud, che allo stato di attuazione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 del Mezzogiorno e dei corrispondenti programmi comunitari per il Centro-Nord vengono dedicati i primi due paragrafi (III.1.1 e III.1.2).

L'analisi prosegue con una ricognizione dello stato di attuazione di quattro progetti che mirano a modernizzare le Amministrazioni pubbliche impegnate nella gestione dei fondi pubblici per gli investimenti: studi di fattibilità; project financing; sistema della premialità; nuclei di valutazione e verifica (III.1.3). È dall'attuazione di queste linee di azione che può venire l'impulso a rafforzare con decisione, in modo non reversibile, la capacità di gestire investimenti pubblici delle Amministrazioni pubbliche centrali e regionali.

Il capitolo propone quindi una ricognizione dello stato di attuazione degli Accordi di programma quadro e dei progetti di "completamento di opere pubbliche" avviati nel 1999 (III.1.4). Agli Accordi è affidato il compito di estendere l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici alle risorse ordinarie, e di assicurare al Mezzogiorno una quota di investimenti coerente con gli impegni finanziari programmatici richiamati nel paragrafo II.3. Per quanto riguarda i "completamenti", questo progetto rappresenta il tentativo di completare e quindi di dare utilità economica a un vasto insieme di opere pubbliche, ancora valide, lasciate incompiute per errori e lentezze del passato.

Come anticipato, il capitolo si conclude (III.1.5) con una esposizione di due "linee di attività europee": la prima, rivolta a porre le basi del futuro negoziato europeo sulle politiche regionali post-allargamento; la seconda rivolta a stabilire relazioni istituzionali con i paesi dell'allargamento, specie sul terreno delle politiche regionali di investimento pubblico.

III.1.1 Stato di attuazione del quadro comunitario di sostegno 2000-2006 per il Mezzogiorno

La prima fase: la programmazione

Programmi operativi

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 è in corso di attuazione. Il programma generale è stato approvato dalla Commissione europea nell'agosto 2000. Dodici dei quattordici Programmi operativi in cui il Programma generale si articola – inclusi tutti i Programmi regionali – sono stati approvati entro l'inverno 2000. Ciò ha consentito di definire i documenti necessari all'avvio delle erogazioni (noti nel linguaggio comunitario come "complementi di programmazione") e di iniziare a realizzare investimenti e a rendicontare spese. Due altri programmi sono stati approvati solo in un secondo momento: il programma Trasporti, la cui elaborazione ha richiesto un prolungamento – sino a settembre 2001 - del negoziato con la Commissione europea, e che non è ancora provvisto del "complemento"; il programma di Assistenza tecnica, rivolto al rafforzamento delle amministrazioni impegnate nell'attività di indirizzo e so-

stegno ai programmi, che è stato approvato nel marzo 2001 ed è ora provvisto dei documenti necessari all'avvio delle spese.

Sulla base dei dati e delle valutazioni della Commissione europea¹ e delle analisi di istituti internazionali², i risultati conseguiti dall'Italia in questa prima fase dell'intervento superano quelli degli altri paesi europei che hanno aree obiettivo 1: per i tempi di approvazione, secondi solo a quelli del Portogallo; per la qualità, giudicata massima dal punto di vista sia della concentrazione degli interventi, sia degli strumenti utilizzati per promuovere l'attuazione di progetti integrati; per l'adozione di meccanismi incentivanti e di numerosi interventi volti al rafforzamento delle strutture amministrative. Tempestività e qualità della programmazione consentono pertanto di registrare in questa prima fase un forte cambiamento rispetto al precedente ciclo 1994-99, nel quale difetti originari di impostazione e attenzione inadeguata ai profili dell'attuazione hanno causato notevoli ritardi e richiesto una continua revisione dei programmi (cfr. Riquadro H).

Di questi risultati si ha un forte riflesso finanziario nel saldo netto fatto registrare dal nostro Paese nel 2000 nei confronti del bilancio comunitario. Esso presenta un attivo di 713 milioni di euro, con cui l'Italia interrompe una lunga sequenza di saldi negativi, facendo registrare una differenza rispetto all'anno precedente (-1.260 milioni di euro) di quasi due miliardi di euro. L'Italia risulta in particolare il maggiore beneficiario, fra tutti gli Stati membri, dei trasferimenti U.E. per le politiche strutturali, con una quota di poco inferiore al 19 per cento del totale. Questo risultato è dovuto solo in parte all'accelerazione dei pagamenti sui programmi antecedenti il 2000-2006, in quanto la tempestività con la quale si è chiusa la fase di programmazione del nuovo ciclo ha consentito di incassare nel 2000 la quasi totalità degli acconti spettanti.

A partire dall'estate-autunno 2000 si è così avviata la fase operativa del QCS 2000-2006. Come noto essa si prolungherà fino al 31 dicembre 2008, data entro la quale le risorse del programma – impegnate entro dicembre 2006 – dovranno essere spese.

La seconda fase: l'attuazione

I risultati di questa fase operativa del QCS dovranno essere valutati su tre piani: quello dell'utilizzo delle risorse finanziarie, che ha presentato sino a oggi seri problemi; quello della qualità e dell'efficacia della spesa, dove i problemi del passato sono stati ancora più rilevanti; infine, quello del miglioramento degli strumenti per l'attuazione degli interventi, che costituisce un obiettivo di carattere permanente.

Circa il profilo della qualità della spesa, alla sua valutazione sono dedicate molteplici attività di monitoraggio previste nel QCS; esse potranno dare risultati di interesse in uno stadio più avanzato del programma.

Il confronto con gli altri paesi UE

Saldo finanziario con la UE

Verifiche sul QCS

Qualità ed efficacia della spesa

¹ Cfr. fra gli altri Commissione europea " H° Rapporto sulla coesione economica e sociale", gennaio 2001. ² Cfr., University of Strathclyde - European Policies Research Centre, Giugno 2001, "The Spatial and Urban dimensions in the 2000-06 Objective 1 Programmes. Overview on the Objective 1".

Al momento, è apparso utile limitarsi ad alcune indicazioni relative a progetti che paiono segnalarsi per la qualità (oltre che per la capacità di rapido avvio): si vedano i Riquadri D, E, F e G. Significativi sono anche i progressi compiuti nella grande maggioranza delle Regioni nel disegno e nell'attuazione dei Programmi integrati territoriali (Pit): strumenti aperti e flessibili, dotati di risorse comprese fra il 10 e il 30 per cento dei Programmi operativi, attraverso cui le Regioni mirano a favorire il varo di progetti di intervento infrastrutturali e di incentivazione per valorizzare le opportunità di specifiche aree territoriali. In un seminario tecnico tenutosi a Matera il 30 ottobre 2001 con i partners istituzionali e sociali del QCS 2000-2006 sono stati confrontati i diversi metodi adottati per la selezione dei programmi e dei progetti e per l'organizzazione efficiente degli interventi.

Strumenti attuativi

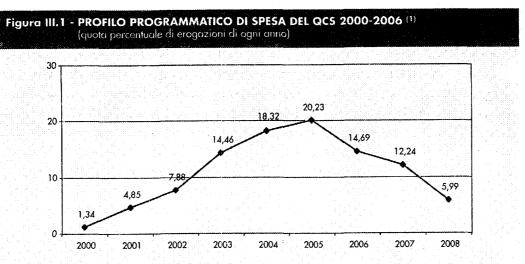
Per quanto riguarda il profilo degli strumenti attuativi, è convinzione diffusa che la progressiva entrata a regime del sistema di governo del QCS in tutte le sue componenti (sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo) sulla base di regole e metodi innovativi solo episodicamente considerati nei precedenti cicli di programmazione, sta diffondendo una nuova cultura della gestione delle risorse per lo sviluppo. Alcuni importanti aspetti di questo cambiamento, largamente indotto e funzionale ai fondi comunitari, e i limiti che restano da superare vengono descritti nel paragrafo III.1.3 sulla modernizzazione amministrativa. In particolare, il perfezionamento del sistema di monitoraggio degli indicatori di premialità – strumento utilizzato dall'Italia in misura assai più intensa che negli altri paesi – assicurerà la tempestiva rilevazione dello stato di avanzamento dei processi di innovazione gestionale e amministrativa, che sono condizione essenziale per il successo della strategia del QCS.

Veniamo, quindi, al primo e più eclatante profilo, quello dell'utilizzo finanziario dei fondi.

Erogazioni 2001

L'attuazione concreta degli interventi mostra, sulla base di dati provvisori, una spesa pari, al 30 giugno 2001, a circa 1500 miliardi ovvero 774 milioni di euro (cfr. tav.III.1). Ciò segnala un ritardo rispetto alla tabella di marcia prefissata. Questa tabella prevede, peraltro, per il primo triennio una spesa assai contenuta, meno del 14 per cento del totale; per i primi 18 mesi, terminanti al 30 giugno 2001 prevede solo il 3,7 per cento (3700 miliardi) (cfr. Fig. III.1).

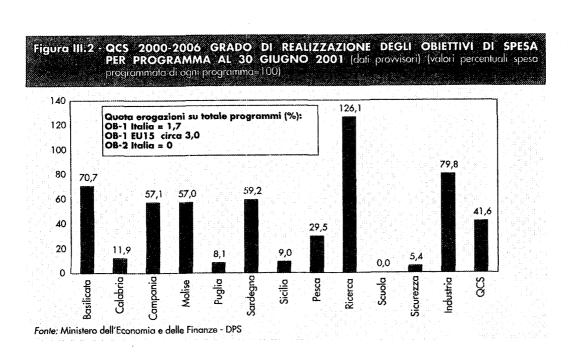
La scelta di questo profilo di spesa è spiegata da due obiettivi: avviare il programma in modo assai graduale e assicurare che l'intensità di spesa sia modesta nel primo triennio e che essa raggiunga il massimo solo nel quarto e quinto anno del programma; assicurare una riduzione graduale delle erogazioni. La prima scelta è volta a dare alle Amministrazioni pubbliche responsabili dei programmi il tempo per realizzare la modernizzazione interna e per portare a maturazione i progetti, necessari, l'una e gli altri, a garantire veramente accelerazione e riqualificazione degli investimenti. Una scelta diversa, la previsione già nei primi anni di un volume cospicuo di risorse, avrebbe determinato il rischio di concentrare la spesa su progetti, vecchi e di scarsa qualità, come era già avvenuto nel precedente ciclo di programmazione. Per gli anni 2000-2002 i flussi di spesa previsti sono quindi modesti, pari al minimo che, in base alle disposizioni comunitarie, è necessario spendere per non incorrere, nella perdita delle risorse stesse (disimpegno automatico).



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze-DPS
(1) La spesa include sia le risorse pubbliche che quelle private (pari a meno del 20 per cento del totale) ma esclude le risorse pubbliche collocate nella riserva di premialità (pari al 10 per cento del totale delle risorse pubbliche) che verranno presumibilmente erogate a partire dal 2006

Per valutare l'utilizzo finanziario dei fondi è necessario pertanto confrontare le erogazioni effettuate con il corrispondente profilo programmatico. La spesa effettuata al 30 giugno 2001 è pari al 42 per cento dei circa 3.700 miliardi programmati in base al profilo di spesa concordato fra Ministero dell'Economia e Amministrazioni responsabili della spesa (fig. III.2).

Questo risultato provvisorio potrebbe essere soggetto a revisione. Le rilevazioni di monitoraggio non possono tener conto, per ragioni tecniche, delle spese comunque maturate dagli ultimi due programmi approvati dalla Commissione europea (Assistenza Tecnica e Trasporti), né di quelle relative al Programma Scuola, per il quale si sta provvedendo ad adeguare le anticipazioni di cassa alla



effettiva capacità di realizzazione, superiore agli acconti finora erogati. Revisioni al rialzo potrebbero registrarsi per tutti gli altri programmi con il rilascio dei dati definitivi.

Risultati 2001

Anche scontando le revisioni che verranno, il risultato finanziario fin qui raggiunto non appare comunque soddisfacente. Esso è il frutto di performance molto diverse a seconda delle Amministrazioni e dei Fondi (tav. III.1 e figg. III.2 e III.3). Il programma Ricerca è andato oltre gli obiettivi, incentrando gli interventi del primo periodo sui progetti di ricerca di interesse industriale, selezionati sulla base dei meccanismi della legge 488/92, su attività di formazione connesse a questi progetti e sulla formazione universitaria e superiore. Risultati relativamente vicini all'obiettivo sono stati conseguiti dalla Regione Basilicata e dal Programma Industria: nel primo caso il risultato è stato ottenuto grazie a una cospicua spesa nella promozione del sistema turistico regionale, nello sviluppo delle reti energetiche, negli interventi di tutela e valorizzazione delle risorse culturali; nel secondo caso, i rodati meccanismi di selezione e erogazione degli incentivi automatici ex L.488/92 hanno consentito di erogare gli elevati volumi di risorse destinati al programma³. Ritardi contenuti mostrano Campania e Molise. Particolarmente bassi appaiono, invece, i risulta-

Tavola III.1 - EROGAZIONI DEL QCS 2000-2006: STATO DI ATTUAZIONE AL 30 GIUGNO 2001 (milioni di euro; per cento).

				Percentuali		
Programmi	Risorse totali	Impegni	Erogazioni	B/A	C/A	
	A	В	C	per cento	per cento	
Basilicata	1614,449	79,966	40,144	5,0	2,5	
Calabria	5280,224	170,433	25,091	3,2	0,5	
Campania	9247,485	576,831	188,9	6,2	2,0	
Molise	618,599	69,482	18,353	11,2	3,0	
Puglia	6695,377	243,698	19,807	3,6	0,3	
Sardegna	3892,458	458,697	99,459	11,8	2,6	
Sicilia	10193,751	110,485	30,3	1,1	0,3	
Scuola per lo sviluppo	718,406	151,309	0	21,1	0,0	
Pesca	276,502	104,182	3,207	37 <i>,</i> 7	1,2	
Sviluppo Imprend. Locale	3919,307	515,753	268,401	13,2	6,8	
Ricerca scient. Sviluppo						
Alta formazione	2038,702	181,088	<i>77,</i> 518	8,9	3,8	
Sicurezza Svil. Mezzogiomo	1117,645	96,269	2,502	8,6	0,2	
Assistenza tecnica						
e Azioni di sistema	432,614	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Trasporti	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Totale	46.045,52	2758,19	773,682	6,0	1,7	

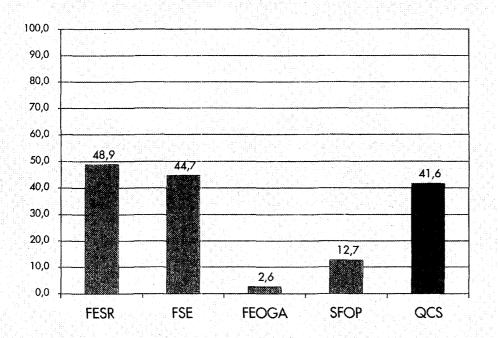
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

DPS Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari su dati S.I.R.G.S.

³ Nel QCS 2000-2006 si è deciso che, a differenza degli altri Programmi, le risorse destinate a incentivi del Programma Industria fossero concentrate nei primi anni del programma, proprio per la possibilità di dare loro rapida attuazione.

ti del programma Sicurezza – per il quale è in corso il completamento della fase procedurale di avvio degli interventi – e di Calabria, Puglia e Sicilia per i quali, tuttavia, i dati di monitoraggio potrebbero ancora non registrare integralmente lo stato di attuazione effettivo.

Fig. III.3 - QCS 2000-2006: GRADO DI REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SPESA PER FONDO AL 30 GIUGNO 2001 (valori percentuali spesa programmata = 100)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - DPS

Il confronto con il resto d'Europa e le possibili cause

Per apprezzare il risultato finanziario italiano è indispensabile confrontarlo con quello degli altri principali paesi europei beneficiari dei fondi strutturali per le aree obiettivo 1 in ritardo di sviluppo. Emerge così un generalizzato ritardo nell'attuazione dei programmi. Essi appaiono attestati, in media, su un utilizzo dei fondi pari a poco oltre il 3 per cento del totale delle risorse disponibili.

Questa situazione ci aiuta a identificare una prima causa del ritardo italiano, presumibilmente comune a tutti i paesi: l'eccessivo e non giustificato appesantimento delle procedure comunitarie, problema che è oggi al centro del confronto fra Commissione europea e Stati membri. Il negoziato con la Commissione europea si è protratto in taluni casi ben oltre le aspettative (e talvolta anche le stesse previsioni normative), mettendo in luce limiti burocratici nell'applicazione comunitaria dei principi cardine della riforma dei fondi strutturali (decentramento, sussidiarietà, semplificazione).

A questi fattori si è certamente aggiunto in Italia, nello spiegare il ritmo più basso che negli altri paesi, l'impegno richiesto alle amministrazioni pubbliche cen-

Risultati comparati

trali e regionali dalla necessità – affrontata dal QCS in corso – di dotarsi di strumenti tecnici e gestionali già acquisiti altrove. Ha pesato, poi, l'incertezza che è gravata in questa prima fase sui responsabili dei programmi in ordine alle condizioni di ammissibilità degli interventi. Per esplicita previsione della normativa comunitaria, non erano infatti pienamente operanti i nuovi e più robusti criteri di selezione, ora concordati. In assenza di essi, la possibilità di avvalersi di strumenti di intervento già consolidati e/o di una solida ed efficace programmazione "ordinaria" ha quindi rappresentato un indubbio vantaggio per altri paesi.

Disimpegno automatico

Gli ostacoli qui indicati e altri che hanno evidentemente pesato su singole Amministrazioni, dando luogo a risultati assai diversificati, dovranno comunque essere rapidamente rimossi. Il primo disimpegno automatico scatterà alla fine del 2002: resta quindi poco più di un anno per recuperare il ritardo e allineare per quella data la spesa complessiva al 14 per cento del totale - che rappresenta la soglia minima per non incorrere nella perdita delle risorse impegnate sul bilancio comunitario nella prima annualità. Anche a prescindere dalla soddisfazione di questo primo requisito⁴, resta comunque l'assoluta necessità che le Amministrazioni responsabili della spesa siano pronte e attrezzate, senza code di spesa, per affrontare gli obiettivi di spesa ben più cospicui che le attendono a partire dal 2003.

Recupero dei ritardi

Le amministrazioni responsabili dei programmi hanno espresso in sede di Comitato di Sorveglianza del QCS una concorde valutazione circa la loro capacità di recuperare il ritardo accumulato. Segnali di eventuali ostacoli potranno peraltro essere intercettati con maggiore tempestività ed efficacia rispetto al passato: la più robusta strumentazione utilizzata a supporto dell'attività di sorveglianza sull'andamento dei programmi ne consente il monitoraggio finanziario, procedurale e fisico a cadenze regolari e con un dettaglio che si spinge sino al livello del progetto.

Il ritardo sin qui maturato deve sin d'ora indurre le Amministrazioni responsabili della spesa, specie quelle con risultati particolarmente insoddisfacenti, ad accelerare la modernizzazione amministrativa e a rafforzare l'impegno per l'avanzamento procedurale. Particolare rilievo assume in particolare l'effettiva attuazione degli strumenti di modernizzazione descritti nel paragrafo III.1.3. In questa direzione si muove l'intervento di coordinamento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia.

⁴ Si noti che il disimpegno viene calcolato non sull'utilizzo delle risorse totali del QCS ma su quello dei singoli Fondi in cui, a causa dell'insuccesso della riforma comunitaria realizzata con Agenda 2000, le risorse restano frammentate (cfr. Fig. III.3). Per soddisfare il requisito fanno fede i pagamenti sul bilancio comunitario.

RIQUADRO D – PROGETTO PER L'INFORMATICA IN BASILICATA

Per superare lo storico isolamento derivante dalla sottodotazione di infrastrutture materiali, la Regione Basilicata ha scelto di puntare anche sulla diffusione capillare delle nuove tecnologie e sulla creazione di collegamenti "immateriali".

Nell'ambito del Programma Operativo Regionale – POR Basilicata 2000–2006, la Regione ha infatti promosso il progetto "Un computer in ogni casa". Il progetto è volto a fornire un contributo alle famiglie lucane per l'acquisto di un PC, con modem e stampante, la sua installazione e connessione alla rete regionale. La Regione ha stanziato 62 miliardi per la concessione alle famiglie lucane di un bonus pari all'80 per cento del costo delle postazioni informatiche, fino ad un massimo di L. 1.400.000 per famiglia, secondo una graduatoria basata principalmente sul reddito pro-capite. Nel mese di ottobre verranno assegnati contributi a 37.499 famiglie, corrispondenti a circa il 20 per cento della popolazione regionale. Ma il progetto potrebbe riguardare complessivamente tutte le 45.017 famiglie che hanno fatto richiesta di contributo.

Tramite il portale regionale BASILICATANET.IT, che sarà attivo a novembre, le famiglie lucane potranno accedere ai servizi pubblici, quali certificazioni, autorizzazioni, prenotazioni, pagamenti, formazione on-line. Per favorire l'uso della rete regionale, inoltre, le famiglie che hanno beneficiato del bonus dell'80 per cento riceveranno anche il saldo del 20 per cento, se utilizzeranno tale rete per almeno 120 ore nel prossimo anno. In ogni caso le prime 120 ore di navigazione saranno gratuite.

E' stata selezionata la società che, nell'ambito del progetto, deve fornire assistenza tecnica alle famiglie e sviluppare per loro un progetto di alfabetizzazione informatica sull'uso di Internet, della firma elettronica, dei certificati digitali o dell'e-commerce. La stessa società deve assicurare il rafforzamento delle infrastrutture informatiche regionali, connettendo la rete regionale con un portale nazionale, che offrirà anche servizi volti a facilitare lo sviluppo del commercio elettronico in particolare per le PMI lucane. Per le PMI, e per le scuole, sono infatti previste particolari agevolazioni per l'interconnessione.

RIQUADRO E – L'INTERPORTO DI BARI LAMASINATA IN PUGLIA

In attuazione di quanto previsto dal Piano Generale dei Trasporti, che individua l'Interporto di Bari Lamasinata come opera di interesse nazionale, nell'ambito del POR Puglia 2000-2006 è stata programmata la sua realizzazione. L'intervento è finalizzato a rafforzare il raccordo dell'economia regionale con la rete nazionale degli interporti e con le direttrici internazionali legate alla realizzazione del Corridoio Adriatico e del Corridoio Transbalcanico n.8.

Con una domanda di traffico quantificata per il 2000 superiore a oltre un milione di tonnellate/anno, l'interporto si conferma come struttura di primaria importanza tra quelle del settore del trasporto merci intermodale.

L'area interessata alla infrastruttura, individuata nei pressi della Fiera del Levante, è in rete con lo scalo intermodale delle Ferrovie dello Stato, con l'aeroporto militare e con la linea FS Bari-Foggia. Su questa area l'interporto assicurerà la raccolta e lo

smistamento delle merci da e per la rete ferroviaria e autostradale, il porto e l'aeroporto. È prevista la realizzazione di un'area doganale e di magazzini di stoccaggio delle merci, di un centro direzionale per i servizi degli spedizionieri, nonché la fornitura di servizi bancari, assicurativi, postali, di motorizzazione civile, commerciali e di ristoro. Al momento risulta completata la fase di progettazione, sviluppata in conformità con quanto previsto dalla vigente disciplina sui lavori pubblici. E' stata inoltre esperita la valutazione di impatto ambientale e conseguentemente è stato appaltato il primo lotto per un importo pari a 29 miliardi. Il costo totale dell'intervento è quantificato in 170 miliardi.

RIQUADRO F – PROGRAMMA PER LA RIDUZIONE DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA

Un contributo importante alla riduzione della dispersione scolastica è atteso dalla realizzazione degli interventi previsti dal PON "La Scuola per lo sviluppo" 2000-2006. Nell'ambito di tale programma sono state infatti individuate specifiche azioni di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e di riduzione della marginalità sociale, graduate e differenziate secondo le caratteristiche dei soggetti e le condizioni di disagio sociale e culturale dei contesti familiari e territoriali di riferimento.

Tali azioni sono finalizzate a recuperare all'istruzione tutti i soggetti in difficoltà, scolarizzati e non scolarizzati, riconoscendone i bisogni e gli interessi, valorizzandone le risorse intellettuali, relazionali ed operative, promuovendone le capacità ai fini di una migliore integrazione socioculturale e dell'occupabilità, attraverso la realizzazione di corsi extracurriculari mirati alle specifiche esigenze e attitudini, con il supporto di una intensa attività di orientamento.

Esse sono rivolte agli alunni della scuola dell'obbligo e dei primi anni della secondaria superiore, a rischio di esclusione culturale e sociale e ai giovani drop-out, con particolare riguardo ai giovani residenti sia nelle aree urbane degradate, ad alto tasso di devianza e criminalità giovanile, sia nelle aree periferiche (montane, rurali, ecc.) contraddistinte da limitate opportunità culturali, formative e sociali, nonché nelle aree contraddistinte da fenomeni massicci di immigrazione (antica e recente) con problemi specifici di
subalternità ed emarginazione linguistica, sociale e culturale.

A tali interventi sono destinati complessivamente oltre 330 miliardi per il periodo 2000-2006, finalizzati alla realizzazione di 5.500 progetti rivolti a circa 205.000 alunni. Di questi, al 31 marzo 2001, risultano essere stati avviati 719 progetti che hanno coinvolto poco meno di 36.000 giovani.

Ad integrazione di queste attività è anche previsto il completamento degli interventi infrastrutturali di supporto già avviati nel precedente ciclo di programmazione 1994-99, con il potenziamento e l'ampliamento della rete dei "Centri di risorse contro la dispersione scolastica" destinati ad ospitare un'ampia gamma di iniziative complementari a quelle istituzionali (laboratori di orientamento, attività musicali, teatrali e multimediali, impianti sportivi, ecc). A fronte dei 62 progetti programmati, per un costo complessivo di circa 50 miliardi, sono già stati avviati e conclusi circa 40 progetti.

RIQUADRO G - PROGRAMMI PER LA SICUREZZA

Nell'ambito dei programmi operativi (POR) delle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, ove molto pervasivo è il radicamento della criminalità organizzata, sono previste azioni per la prevenzione del crimine e il controllo della legalità sugli investimenti, finalizzate anche a salvaguardare la ricaduta degli investimenti previsti dai rispettivi POR.

Gli interventi sono concertati attraverso appositi Accordi di Programma Quadro (APQ) sulla sicurezza e la legalità attuativi delle Intese Istituzionali di Programma tra Regioni e Governo nazionale. La finalità degli APQ, che le Regioni negoziano con il Ministero dell'Interno, è di concordare un'azione comune di prevenzione che garantisca il miglioramento delle condizioni di convivenza civile e di sicurezza dei cittadini e contrasti la criminalità organizzata capace di controllare e gestire attività economiche di consistenti dimensioni.

Gli accordi trovano attuazione attraverso specifici piani d'azione che prevedono un coordinamento tra le singole Regioni e le Amministrazioni centrali. In particolare, il Ministero dell'Interno, responsabile del PON "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno", attua tutte le iniziative necessarie per contrastare eventuali illegalità e infiltrazioni criminose nel ciclo di esecuzione dei Programmi Operativi. A tal fine è prevista, tra l'altro, l'istituzione, a livello regionale, di osservatori sulla criminalità destinati a promuovere un forte impulso tecnologico a sostegno dell'attività conoscitiva, di monitoraggio e di presidio del territorio.

Le Regioni, per quanto di loro competenza, assecondano l'azione dei soggetti istituzionalmente preposti alla realizzazione e al controllo degli investimenti pubblici e all'attuazione delle politiche di sicurezza, promovendo delle azioni amministrative finalizzate al controllo degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.

A tal fine le Regioni si avvalgono della collaborazione di un esperto in sicurezza e legalità che è incaricato di garantire la piena trasparenza nella gestione dei flussi finanziari, di effettuare il costante monitoraggio delle procedure di appalto e delle opere da realizzare, e assicurare un controllo di legalità sugli investimenti e la sicurezza di questi. All'esperto spetta anche il compito di promuovere protocolli di legalità con le Prefetture e gli Enti locali.

Allo stato attuale APQ specificatamente dedicati alla sicurezza e legalità sono presenti nelle Intese Istituzionali di Programma che il Governo ha sottoscritto con le Regioni Sicilia e Calabria, mentre con la Campania, la Puglia e la Sardegna sono state avviate le procedure di elaborazione e redazione dell'accordo. Sono stati anche predisposti gruppi di lavoro paritetici che hanno individuato, nel quadro delle Intese, gli obiettivì di comune interesse e le risorse finanziarie utilizzabili.

Gli obiettivi più frequentemente emersi nella fase di stesura degli accordi sono: la formazione comune, la condivisione del sistema tecnologicamente avanzato di comunicazione digitale previsto dal PON Sicurezza, il comune riutilizzo del patrimonio immobiliare a fini di potenziamento della logistica delle Forze di Polizia, l'intesa su progetti pilota di sviluppo locale e rafforzamento della legalità, la costituzione, come già detto, di "osservatori regionali per la sicurezza".

RIQUADRO H - LO STATO DI ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99

L'avvio dell'attuazione dei programmi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) obiettivo 1 1994-99 è risultato molto difficoltoso. A metà 1996 la spesa era pari all'8 per cento del totale e una consistente quota di risorse era ancora da programmare e, quindi, le relative risorse non erano utilizzabili.

Dal luglio 1996 ha avuto inizio l'azione di recupero dei ritardi accumulati nella prima fase di attuazione che ha consentito una accelerazione della spesa a partire dal 1997.

Tale azione si è incentrata sulla massimizzazione della rendicontazione dei progetti avviati ma non ancora certificati; sulla fissazione di obiettivi annuali di spesa; sull'accelerazione del processo di programmazione delle risorse non ancora allocate; sulla definizione e applicazione di meccanismi di riprogrammazione.

Negli anni più recenti si è dovuto tenere conto, dal lato temporale, di vincoli procedurali sempre più stringenti. Infatti, alla fine del 1999 è scaduto il termine fissato dai regolamenti comunitari per l'assunzione degli impegni e pertanto è cessata l'operatività del meccanismo di riprogrammazione delle risorse; inoltre, entro il 2001 devono essere completati i pagamenti, la cui rendicontazione finale deve essere presentata alla Commissione europea entro giugno 2002.

In tale contesto il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nel corso del 2000 ha intensificato l'azione di "sorveglianza" sullo stato di attuazione degli interventi, sollecitando e collaborando con le amministrazioni responsabili della spesa per massimizzare l'utilizzo delle risorse comunitarie.

Gli interventi per l'obiettivo 1 - che assorbe il 60 per cento delle complessive risorse dei Fondi strutturali –hanno registrato al 30 giugno 2001 un volume di erogazioni pari all'83,0 per cento della spesa programmata. (cfr. appendice, tav. III.1).

L'analisi per fondo di finanziamento evidenzia percentuali di pagamenti più elevate per il Fondo per lo sviluppo regionale, che assorbe il 62,1 per cento dei Fondi strutturali e che è destinato principalmente a interventi infrastrutturali e aiuti alle imprese. Tale Fondo ha registrato pagamenti pari all'85,6 per cento del totale programmato, mentre il Fondo sociale europeo (FSE) - riguardante essenzialmente la formazione – evidenzia i maggiori ritardi con il 71,9 per cento di erogazioni.

Una previsione in ordine ai risultati finali del QCS 1994-99 presenta, allo stato, un elevato grado di arbitrarietà. Ciò in ragione sia della numerosità dei programmi (oltre 50), sia delle specificità degli interventi ancora in corso di attuazione. In linea generale è da ritenere che, confermando una prassi consolidata, nell'ultimo trimestre si verifichi una accelerazione della spesa tale da migliorare sensibilmente il dato di chiusura.

Nonostante il permanere di alcune evidenti criticità ci si potrà avvicinare significativamente all'integrale utilizzo dei fondi disponibili: fermo restando che anche a livello comunitario una perdita fino al 5 per cento del totale delle risorse comunitarie può essere considerata come "fisiologica" per un programma caratterizzato da un avvio così difficoltoso, le ipotesi al momento più attendibili portano a ritenere possibile una chiusura con perdite di poco superiori a questa soglia. In particolare, sembra al momento non evitabile una perdita del FSE nell'ordine del 20 per cento del totale, mentre soprattutto per il FESR e lo SFOP i risultati prevedibili sono prossimi ai livelli fisiologici

III.1.2. Stato di attuazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord

I programmi comunitari 2000-2006 relativi alle aree di declino industriale e rurale (obiettivo 2) del Centro-Nord sono in uno stato di attuazione assai meno avanzato rispetto ai programmi per il Mezzogiorno. Le prime decisioni comunitarie di approvazione dei programmi (Documenti unici di programmazione o Docup) sono intervenuti nel settembre 2001, ed è previsto che entro novembre possano riguardare la totalità dei programmi; i documenti per l'avvio operativo degli investimenti (complementi di programmazione) sono in corso di redazione.

Le ragioni di questa situazione vanno, in primo luogo, individuate nel forte ritardo con cui, a cavallo fra il 1999 e il 2000, la Commissione europea, attraverso un lungo negoziato, (cfr. III Rapporto sullo sviluppo territoriale, Riquadro G), ha sostanzialmente accettato la proposta italiana con l'elenco delle zone del Centro-Nord che potevano beneficiare dei fondi comunitari per l'obiettivo 2. Nel II Rapporto sulla coesione si è successivamente riconosciuto (cfr. pagg. XXXI e segg. delle Conclusioni e raccomandazioni) con riguardo implicito a questo e ad esperienze negative con altri paesi l'inopportunità per il prossimo ciclo di fondi di affidare alla Commissione la responsabilità per la scelta delle aree sulla base di criteri automatici, incapaci di cogliere le esigenze effettive dei diversi territori.

Al ritardo dei programmi del Centro-Nord hanno poi concorso i tempi lunghi, fra il 2000 e il 2001, con cui la Commissione europea ha trasmesso le proprie "note di osservazione" sui documenti predisposti dalle Regioni⁵. Si è così avuto uno slittamento della tempistica prevista dai regolamenti comunitari per l'approvazione dei Docup: le decisioni finali non sono pervenute nei cinque mesi dalla presentazione (febbraio, aprile 2001) bensì a partire da settembre 2001.

Ritardi nell'approvazione dei programmi, simili a quelli testé indicati, si sono peraltro prodotti in tutti i paesi. Ciò conferma l'esistenza di diffusi problemi nelle procedure di implementazione dell'obiettivo 2, e solleva dubbi sulla frammentarietà che caratterizza questa "modalità" di intervento comunitario.

L'Unione europea ha preso atto di questi problemi e dei diffusi ritardi. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno così deliberato, lo scorso 3 maggio 2001, il trasferimento agli anni 2002-2006 dei crediti dei Fondi strutturali che non è stato possibile impegnare nel 2000, a causa dello slittamento dei termini procedurali.

Nel corso del negoziato con la Commissione europea, le proposte di programmi sono state sottoposte a revisioni, con riguardo fra l'altro ai seguenti profili: coordinamento con il programma obiettivo 3, che interessa anche il territorio dell'ob. 2, al fine di individuare misure di valorizzazione delle risorse umane e di sostegno all'occupazione dove maggiore è il disagio sociale; uniformazione dei capitoli relativi alle procedure di attuazione, cui viene annessa cruciale importanza per responsabilità e modalità operative.

Stato di attuazione

Slittamento del tempi

⁵ A fine novembre 2000 sono state presentate le ultime proposte di Documenti unici di programmazione relativi all'obiettivo 2 da parte delle quattordici Regioni e Province Autonome titolari dei programmi. Le prime "note di osservazione", relative alle Regioni Abruzzo e Toscana, sono pervenute nel gennaio 2001, per 11 programmi esse sono pervenute solo a marzo e, per ultimo, quelle relative alla Regione Lombardia sono state acquisite il 10 aprile, a pochi giorni dalla scadenza (27 aprile) dei cinque mesi previsti dal regolamento per l'approvazione.

Obbiettivi dei Docup

Gli obiettivi dei quattordici Docup, pur con caratterizzazioni specifiche che rispecchiano le peculiarità di ciascuna Regione o Provincia Autonoma, presentano alcuni caratteri di omogeneità.

La presenza in tutti i Docup, di un asse dedicato al sostegno delle imprese, risponde al fine di consolidare i risultati raggiunti con il sostegno dei Fondi comunitari (e nazionali) nei precedenti periodi di programmazione. Le intensità di aiuto previste per le diverse aree sono indicate nella Tav. III.2⁶. La diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la creazione o il potenziamento di reti immateriali, la promozione di strumenti finanziari anche innovativi, sembrano essere le leve prescelte per recuperare il gap delle aree in obiettivo 2 rispetto alle restanti aree del Centro-Nord.

Un'altra costante dei Docup è la presenza di un asse di intervento connesso agli interventi ambientali, con riferimento sia agli obiettivi di salvaguardia del patrimonio naturalistico sia a quelli della sua valorizzazione per lo sviluppo dell'offerta turistica. La riconsiderazione del patrimonio ambientale come una fonte di sviluppo sociale ed economico si collega con un'attenzione, trasversale a tutti i Docup, ai fenomeni di spopolamento e di impoverimento che hanno caratterizzato zone montane del Centro-Nord.

III. 1.3 Modernizzare la Pubblica Amministrazione: quattro progetti per accelerare e per migliorare la qualità della spesa in conto capitale

Il DPEF 2002-2006 indica chiaramente che la modernizzazione della Pubblica amministrazione, centrale e regionale, costituisce la leva indispensabile per assicurare, tanto nel Mezzogiorno che nel Centro Nord l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici.

Dando attuazione, per quanto riguarda il Mezzogiorno, agli impegni assunti nel QCS 2000-2006, il DPEF indica puntualmente i progetti di modernizzazione sui quali si sta realizzando l'impegno dell'Amministrazione e che più specificamente riguardano la tempestività e la qualità degli investimenti pubblici (cfr. DPEF 2002-2006, para III.3, pp.34-35; e DPEF 2002-2006, Analisi cap. IV):

- studi di fattibilità, come effettivo strumento decisionale per la qualità e l'accelerazione dei progetti:
- project financing, come strumento di mobilitazione di risorse private e di contrattualizzazione adeguata delle procedure di finanziamento e attuative;

⁶ Si noti che nel primo semestre del 2001 sono state concordate con la Commissione (DG Regio e DG Concorrenza) correzioni degli errori materiali contenuti nelle descrizioni di taluni Comuni parzialmente candidati all'obiettivo 2 e agli aiuti di Stato ex art.87.3.c. Nei ristretti tempi di chiusura del lungo negoziato sui principi posti a base della selezione delle aree da ammettere all'obiettivo 2, talune Regioni erano incorse in errori materiali nella descrizione analitica dei territori dei comuni proposti solo parzialmente. Per le aree parziali in obiettivo 2 la revisione è stata formalizzata con la Decisione C(2000)1073 del 27 aprile 2001 (GUCE L129 dell'11 maggio 2001); per le aree parziali ammesse agli aiuti di Stato a finalità regionale la revisione si è perfezionata, invece, con una decisione adottata in data 20 giugno 2001 (pubblicazione in GUCE prossima) e definita "corrigendum" rispetto alla precedente decisione del 20 novembre 2000.

- riserva di premialità, come strumento per sollecitare modernizzazione e attuazione di riforme settoriali;
- rafforzamento tecnico delle Amministrazioni, anche attraverso un sistema di Nuclei di valutazione e verifica.

A questi strumenti si è aggiunto:

• lo snellimento delle procedure per le grandi opere, attraverso una legge apposita.

										1000000			
			-	 		414C7	 IMPR	of of the A	TATA	and the State	. V 407	46	
	Lan.		-	 	-	115116		J. 1 - 2 - 4 - 4 - 4 - 4 - 4 - 4 - 4 - 4 - 4	1010	CHARLE		66	
LATE AND A		LLCZ:	-						-		-		

	Situazione del t	erritorio	Valore dell'intensità di aiuto (%)			
Obiettivo fondi comunitari	Deroga aiuti	Aree in deroga	Dimensione impresa	Componente al netto imposta (ESN)	Componente al lordo di imposta (ESL) 2	Totale equiv. netto ² 3=1+2 * (2/3)
		CALABRIA	PMI	50	15	60
		e gito de transcribilitadi. Geografia	Altre imp.	<i>5</i> 0	0	50
	SI, 87.3.a	CAMPANIA BASILICATA				
Ob. 1		PUGLIA	PMI	35	15	45
		SICILIA SARDEGNA	Altre imp.	35	0	35
	\$1, 87.3.c		PMI	20	10	27
			Altre imp.	20	0	20
Phasing-out		MOLISE				
Ob.1			PI	0	15	10
	NO		MI	0	7,5	5
			Altre imp.	0	0	0
	51, 87.3.c		PMI	20	10	27
			Altre imp.	20	0	20
		ABRUZZO				
			Pl	, 0	15	10
	NO		MI	0	7,5	5
Ob.2			Altre imp.	0	0	0
o fuori Ob.2			Pl	8	10	15
	SI, 87.3.c		MI	8	6	12
		CENTRO NORD	Altre imp.	8	0	8
			PI	0	15	10
	NO		PMI	0	7,5	5
			Altre imp.	0	0	C

PMI = piccola e media impresa secondo la definizione comunitaria (cfr. Raccomandazione 96/280/CE del 3 aprile 1996)

Dipendenti Fatturato annuo (in euro) Totale di bilancio annuo (in euro) Indipendenza = essere partecipata (°)

(a) Da una o più imprese non conformi alla definizione di PMI

ESN = equivalente sovvenzione netta ESL = equivalente sovvenzione lorda

Totale equivalente netto = somma di ESN e di due terzi di ESL (1) La tavola precisa quella già pubblicata nel Terzo rapporto sullo sviluppo territoriale (Tav.III.1, pag.71).

(2) Valutazione media di massima a titolo meramente indicativo.

Piccola impresa Media impresa meno di 50 meno di 250 non > 7 milioni non > 40 milioni

non > 27 milioni non > 5 milioni <25% <25%

In questo capitolo viene dato conto dello stato di attuazione dei quattro progetti sopra indicati e degli obiettivi della legge per la semplificazione (Riquadro L). I progetti in corso riguardano tutte le aree del paese, tanto del Mezzogiorno che del Centro-Nord, ma, come si vedrà, il loro stato di attuazione è in generale più avanzato nel Mezzogiorno. Ciò è dovuto sia alla più difficile situazione amministrativa di partenza, sia alla maggiore disponibilità di risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie a cui questi progetti sono legati, sia a una maggiore sensibilità all'esigenza di rinnovamento.

III.1.3.1 Gli studi di fattibilità: stato di attuazione

Finalità dello strumento

L'esperienza mostra che dietro molte delle difficoltà che frenano o bloccano i processi di attuazione dei progetti infrastrutturali, all'origine dei ritardi nell'utilizzazione delle risorse disponibili ma anche dello scarso impatto degli investimenti pubblici, sta spesso la carenza o addirittura l'assenza di analisi di fattibilità. La rapidità di attuazione dei progetti di investimento pubblico e la loro effettiva capacità di innalzare la redditività degli investimenti privati possono allora essere accresciute per mezzo del preventivo ricorso allo strumento dello studio di fattibilità (SdF).

Compito dello SdF è verificare le condizioni della fattibilità economica, istituzionale e territoriale-ambientale dei progetti di investimento pubblico. Il ricorso alla preventiva verifica di opportunità attraverso lo SdF consente di raggiungere un duplice risultato: rendere comprensibile la selezione delle priorità di spesa, accrescendo la probabilità che le idee-progetto prescelte dall'amministrazione abbiano impatti economici significativi e impatti indesiderati contenuti; verificare la convergenza di interessi sull'intervento e progettarne conseguentemente le forme istituzionali di celere attuazione, con una riduzione dei rischi di blocco amministrativo. Talora, lo SdF acquisisce la natura di un vero e proprio progetto strategico integrato, di uno strumento tecnico cioè, in grado di individuare, preferibilmente con riguardo ad almeno due scenari alternativi, l'insieme di interventi settoriali che, realizzati in modo complementare, possono concorrere a raggiungere un dato obbiettivo di valorizzazione territoriale, disegnando sin dall'inizio le condizioni economiche, i modi istituzionali e le forme fisiche che rendono fattibili quegli interventi. Talora, quando è riferito a uno specifico progetto, lo SdF consente di misurare in termini di equivalente monetario i costi e i benefici di un intervento e di valutarne quindi la convenienza relativa rispetto ad altri interventi oggetto di simile misurazione.

In questa direzione la Legge 144/99 introduce lo SdF quale strumento di procedura ordinaria di accesso al finanziamento per le grandi opere pubbliche (superiori a 20 miliardi): una volta approvato, lo SdF costituisce certificazione di utilità dell'investimento e titolo preferenziale per l'accesso ai fondi disponibili sia per le fasi della progettazione (attraverso accesso al fondo rotativo Cassa Depositi e Prestiti), sia per il finanziamento dell'opera. Si è inoltre deciso di avviare cicli di