

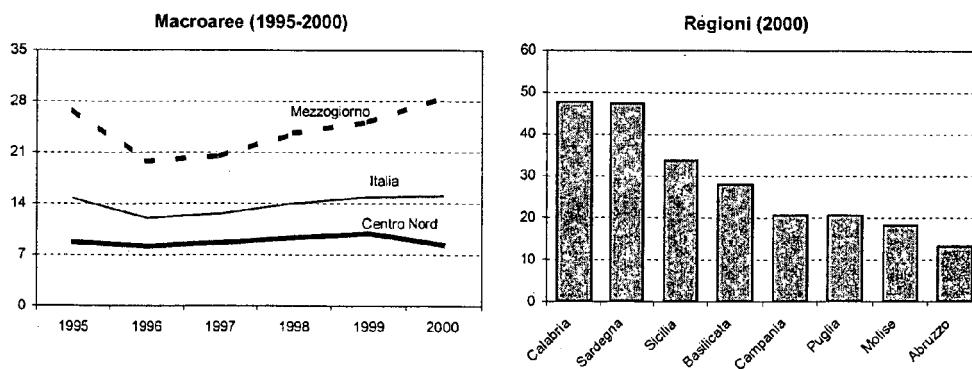
Questi e altri obiettivi “fisici” del Progetto Mezzogiorno devono diventare, assieme all’obiettivo generale del tasso di crescita, punto di riferimento di tutte le azioni intraprese, dalle Regioni come dallo Stato. Devono costituire il metro con cui orientare oggi ogni decisione di spesa, con cui giudicare domani la sua efficacia, e devono quindi essere considerati come *priorità* dell’indirizzo strategico del Governo e delle Regioni.

OBIETTIVI DI INFRASTRUTTURAZIONE

I servizi che il Programma comunitario si propone di migliorare sono monitorati attraverso opportuni indicatori. Per ogni indicatore sono stati definiti valori obiettivo che incorporano i risultati attesi della realizzazione degli interventi programmati. Il quadro informativo che ne deriva consente di identificare in modo puntuale le criticità esistenti e di valutare nel corso del tempo l’impatto delle azioni intraprese. Consente anche di identificare le specifiche responsabilità di indirizzo che, in un Programma dove la gestione è in prevalenza affidata alle Regioni, sono assegnate alle singole Amministrazioni centrali: per svolgere tale funzione, queste ultime hanno ricevuto ampie risorse per “assistenza tecnica”.

Con riguardo alle infrastrutture e ai servizi idrici, i risultati dell’indagine svolta dall’Istat sull’irregolarità nell’erogazione dell’acqua indicano che nel 2000 28 famiglie su 100 segnalavano irregolarità, a fronte di circa 8 nel Centro-Nord, con un peggioramento negli anni più recenti. Le Regioni più disagiate risultano Calabria, Sardegna e Sicilia.

Fig. A - Famiglie che segnalano irregolarità nell’erogazione dell’acqua
(valori percentuali)

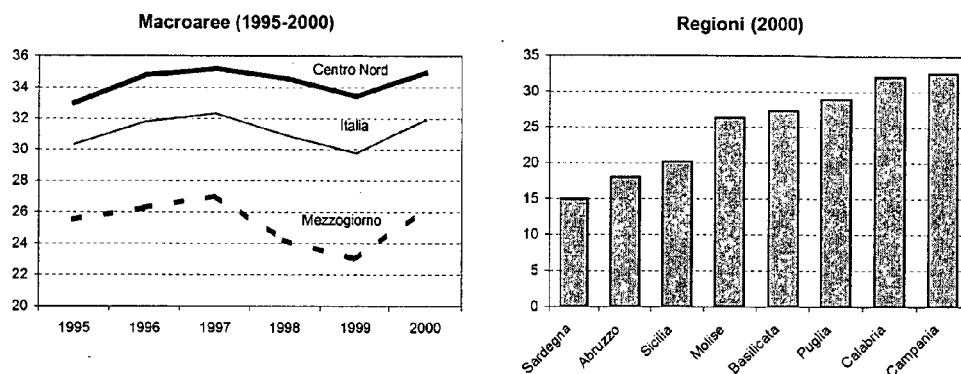


Il notevole miglioramento previsto per la fine del Programma (riduzione a circa il 14 per cento delle famiglie interessate da irregolarità) tiene conto degli ingenti stanziamenti previsti a favore del settore idrico e dell’adeguamento istituzionale e organizzativo del settore oggi effettivamente in atto in diverse regioni del Sud. Nella

stessa direzione agiscono le linee guida sull'approvvigionamento idrico in agricoltura e sullo sviluppo dell'irrigazione approvate dal CIPE.

Anche nella frequenza di utilizzazione dei treni, il Mezzogiorno appare largamente al di sotto del Centro-Nord (Fig. B). La diversificazione regionale interna appare assai marcata. Il valore obiettivo ipotizza significativi miglioramenti nell'offerta di trasporto ferroviario, connessi a un deciso aggiustamento della politica nazionale nel settore.

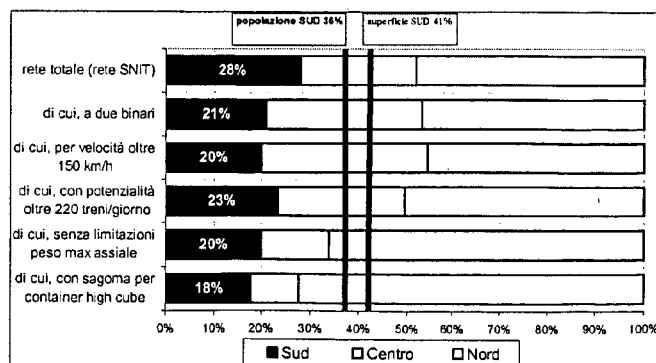
Fig. B Utilizzazione dei treni
(persone che hanno utilizzato il treno almeno una volta l'anno;
valori percentuali)



La rete ferroviaria del Sud presenta dotazioni unitarie, per abitante e per superficie, inferiori alla media nazionale e caratteristiche più scadenti di quelle delle restanti aree del Paese, sia in termini di velocità che in termini di capacità delle linee. Anche per il trasporto merci la situazione è critica. Le caratteristiche principali che qualificano la rete infrastrutturale in relazione ai servizi merci riguardano il peso assiale, il peso lordo trainato, la sagoma limite e la lunghezza massima ammessa per il treno: in tutte queste tipologie il gap del Sud è ancora notevole (Fig. C).

E' per queste ragioni che al potenziamento della rete ferroviaria è stata dedicata una particolare attenzione, con l'assunzione da parte della società Ferrovie dello Stato di nuovi e cogenti impegni, fra cui la costituzione di una struttura dedicata al Sud. Nella stessa direzione dovrà muoversi l'ANAS per quanto riguarda le comunicazioni stradali.

Figura C. Ritardo infrastrutturale nelle ferrovie



IV.4.2 Le politiche di investimento

Al fine di raggiungere gli obiettivi richiamati e in generale di attuare le linee programmatiche indicate nel DPEF 2002-2006 e nella successiva legge finanziaria molto è stato fatto. I risultati ottenuti sul piano dell'azione pubblica, nell'accelerazione e qualità della spesa come nella modernizzazione amministrativa sono richiamati nel riquadro. L'andamento dell'economia meridionale, sintetizzato nel capitolo II, ha beneficiato di questi risultati.

ATTUAZIONE DEL PRECEDENTE DPEF: PRINCIPALI RISULTATI DELL'AZIONE DI GOVERNO E REGIONI NEL MEZZOGIORNO

Accelerazione degli investimenti:

- *Conclusione del ciclo di programmazione comunitaria 1994-99, con un innalzamento nel grado di utilizzo dei fondi dall'83 per cento in giugno a oltre il 93 per cento, in linea con la media comunitaria.*
- *Avvio del ciclo di programmazione comunitaria 2000-06, con un grado di realizzazione dello stock di spesa programmata stimabile a fine 2001 attorno al 70 per cento.*
- *Monitoraggio continuo e promozione, anche attraverso le Intese istituzionali e gli Accordi di programma quadro coordinati dal Ministero dell'Economia e Finanze, dell'utilizzo di tutte le risorse aggiuntive, per le "aree sottoutilizzate", con un incremento di spesa nel 2001 di circa il 50 per cento rispetto al 2000.*
- *Introduzione, con delibera del CIPE attuativa dell'art. 73 della legge finanziaria per il 2002, di metodi semplici e meritocratici per un utilizzo rapido e di qualità delle risorse aggiuntive per le "aree sottoutilizzate" (85 per cento Sud).*
- *Introduzione, con lo stesso strumento, di misure sanzionatorie per le Amministrazioni Centrali e Regionali che non procederanno alla programmazione entro fine 2003, del 100 per cento delle risorse per le "aree sottoutilizzate" assegnate loro negli anni 1999-2001.*
- *Adozione, attraverso delibere CIPE e partenariato istituzionale, di misure (relative a trasporto ferroviario – con vincoli all'approvazione del Piano di priorità per la società Ferrovie dello Stato - e a grandi infrastrutture) atte a realizzare la "regola del 30 per cento", ossia l'obiettivo proprio del DPEF 2002-2006 di destinare al Sud, in base a un criterio perequativo, il 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale: tale regola consente di garantire al Sud, assieme alle risorse aggiuntive, una quota della spesa totale in conto capitale pari al 45 per cento.*
- *Accelerazione della spesa per patti territoriali e contratti di programma attraverso significative semplificazioni procedurali.*
- *Concentrazione dell'utilizzo del credito di imposta nel Mezzogiorno, introduzione di criteri selettivi per tipologie di imprese e cumulabilità con altri benefici fiscali, incluso quello della l. 18 ottobre 2001, n. 383.*

QUALITÀ DEI PROGETTI

- *Completamento di circa 100 studi di fattibilità finalizzati a dare supporto tecnico alle decisioni di investimento, sia in merito ai profili di convenienza e opportunità che di realizzabilità istituzionale: assunzione di otto di questi come interventi prioritari per la "legge obiettivo".*
- *Avvio delle attività di monitoraggio, supporto tecnico e valutazione, di concerto con le Regioni, per la realizzazione di progetti integrati territoriali (PIT) nell'ambito del programma comunitario 2000-2006.*
- *Notevole arricchimento delle informazioni disponibili per misurare la qualità del contesto economico sociale e dell'infrastrutturazione materiale e immateriale e quindi gli effetti degli investimenti pubblici realizzati.*

MODERNIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI E DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

- *Attuazione, attraverso verifiche, indagini e analisi, del sistema di premialità del programma comunitario 2000-2006 che destina il 10 per cento di tutte le sue risorse (4600 milioni di euro) alle Regioni e Amministrazioni centrali che realizzano innovazioni amministrative e riforme strutturali in alcuni settori strategici, in base a 20 indicatori. L'incentivo ha sinora consentito di ottenere risultati significativi e diffusi per i seguenti profili: valutazione della dirigenza pubblica; istituzione e operatività dei Nuclei di valutazione degli investimenti e delle Agenzie regionali per l'ambiente; nomina dei valutatori indipendenti dei programmi; istituzione di strutture di controllo.*
- *Realizzazione da parte di Sviluppo Italia degli atti necessari al riordino societario e organizzativo e alla costruzione di un piano aziendale coerente con gli indirizzi del Governo e con il nuovo assetto istituzionale.*

Molto resta ancora da fare per cogliere l'opportunità storica che il Sud ha di creare effettivamente condizioni di sviluppo. Per ognuno dei quattro, principali assi di intervento e soprattutto nell'assicurare qualità agli investimenti pubblici, l'azione del Governo, d'intesa con le Regioni, verrà rafforzata e ne verrà accresciuta la tempestività e l'efficacia. Di tale azione si espongono di seguito le principali linee.

IV. 4.2.1 La quantità e l' utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche

Condizione prima per conseguire l'obiettivo di riequilibrio economico e sociale fissato per il Mezzogiorno è che le risorse pubbliche "aggiuntive" in conto capitale, nazionali e comunitarie, abbiano effettivamente natura addizionale rispetto ai flussi ordinari di spesa; solo in questo modo esse possono effettivamente concorrere a colmare un gap storico, ripristinando condizioni di normalità. E' inoltre necessario

che la misura di tali risorse sia predeterminata con largo anticipo e sia certa per tutti i soggetti, pubblici e privati. A questo fine:

- L'entità dei flussi sarà stabilita, come nel precedente DPEF, per un orizzonte temporale lungo che, in coerenza con la programmazione comunitaria di cassa, arriva fino al 2008. Il *quadro finanziario unico pluriennale* (cfr. Cap. IV) evidenzia il percorso utile per conseguire, coerentemente con gli impegni comunitari, il valore obiettivo di una quota della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno pari al 45 per cento per la media del periodo 2002-08, con spese annue nel prossimo triennio attorno a 26 miliardi di euro.

Tali obiettivi programmatici di spesa in conto capitale potranno essere raggiunti solo se sarà garantito al Mezzogiorno un volume adeguato di assegnazioni finanziarie e se sarà altresì assicurato che tali risorse vengano spese in modo completo e con tempi rapidi: troppo spesso in passato a dotazioni finanziarie formali non ha corrisposto una effettiva capacità di utilizzo. A questa duplice finalità, oltre alle misure assunte a livello nazionale con il varo del Programma delle infrastrutture strategiche (cfr. Cap. 4.3), saranno orientate le seguenti azioni:

- Per le *risorse aggiuntive*, verranno assicurati, compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica:
 - un livello di alimentazione delle risorse per investimenti pubblici e per incentivi nelle “aree sottoutilizzate” (per l’85 per cento destinati al Mezzogiorno) almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni, così come previsto nel quadro finanziario unico pluriennale;
 - una composizione bilanciata fra investimenti pubblici e incentivi coerente con quella comunitaria;
 - la necessaria alimentazione del cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari.
- L’ulteriore accelerazione e la riqualificazione degli investimenti del *Programma comunitario 2000-2006* saranno perseguite attraverso: il monitoraggio continuo e la soluzione tempestiva delle criticità, anche attraverso gruppi di lavoro settoriali che si avvalgono del partenariato economico e sociale; l’impegno della Commissione europea di snellire e accelerare il processo decisionale; azioni sulla qualità più oltre dettagliate.

- Per le *risorse ordinarie*, deve trovare piena attuazione la regola di destinazione del 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno che, secondo il principio di perequazione dell'art. 119, comma terzo, della Costituzione e in base a un impegno comunitario, prevede che al Mezzogiorno sia destinata una quota intermedia fra quota del PIL – circa 24 per cento – e quota della popolazione (36 per cento). La regola verrà attuata e verificata sia per tutti i settori della Pubblica Amministrazione, sia per gli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, che concorrono a formare la spesa in conto capitale a cui si applicano le verifiche e le sanzioni comunitarie in tema di addizionalità (e che più si sono allontanati in questi anni dall'obiettivo programmatico di riparto territoriale).
- In particolare, i piani di spesa degli enti responsabili per la realizzazione delle infrastrutture, segnatamente di Ferrovie dello Stato e Anas, verranno strettamente monitorati, dando coerenza e diffusione al ruolo ispettivo affidato al Ministero delle infrastrutture e trasporti. Nell'ambito di un rapporto di partenariato con le parti economiche e sociali che si impegnino a concorrere anche attraverso accordi sull'organizzazione del lavoro, sarà possibile prevedere l'accertamento e la pubblicità delle cause e delle responsabilità per gli eventuali ritardi.
- L'effettivo utilizzo dei fondi ordinari e aggiuntivi, ivi compresi quelli destinati al programma delle grandi opere, sarà perseguito attraverso un rafforzamento dell'operatività delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di Programma Quadro e il pieno sfruttamento della loro componente contrattuale privata. Verrà data forza al monitoraggio realizzato attraverso gli Accordi di programma quadro, facendone oggetto di partenariato economico e sociale, anche al fine di adottare le necessarie iniziative per l'accelerazione e la qualificazione della spesa. Verranno inoltre introdotti, sulla base dell'esperienza già conseguita in molte Regioni, e come concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni e previsto dalla delibera CIPE 3 maggio 2002, meccanismi di incentivazione, estesi anche al personale dirigente delle Amministrazioni e degli Enti, volti a premiare i comportamenti virtuosi dei responsabili dell'attuazione dei programmi di investimento.

- A parità di risorse pubbliche, l'ampliamento dei mezzi finanziari per gli investimenti pubblici nel Sud sarà perseguito attraverso il ricorso alla *finanza privata*, secondo gli impegni assunti nel Programma comunitario. Un contributo di rilievo potrà venire dalla costituzione della nuova struttura del Ministero dell'Economia e Finanze per l'ottimizzazione del ricorso ai capitali privati nel settore delle infrastrutture. In tale contesto l'Unità tecnica Finanza di Progetto, che opera presso il CIPE, potrà utilmente collaborare con simili strutture tecniche di cui si vanno dotando le Regioni. Le operazioni di partenariato pubblico-privato da predisporre per il mercato dovranno essere tali da assicurare che il concorso di capitale privato consenta, per il settore pubblico, non solo una compressione del costo immediato, ma anche un onere complessivo attualizzato inferiore, attraverso una gestione più efficiente.

Oltre all'assegnazione di risorse aggiuntive in conto capitale e alla perequazione delle risorse ordinarie, sempre in conto capitale, l'altra gamba finanziaria della politica di coesione a favore delle aree svantaggiate è rappresentata dalla perequazione delle risorse ordinarie in conto corrente. La individuazione dei metodi più appropriati per attuarla dovrà, fra l'altro, fare riferimento alla capacità delle Regioni di adottare sistemi di programmazione, monitoraggio e controllo della spesa coerenti con gli obblighi di un Patto di stabilità interno. E' questo il modo in cui coesione e stabilità possono dare vita a un circolo virtuoso.

IV. 4.2.2. La qualità degli investimenti

Nuove azioni saranno intraprese al fine di garantire la qualità degli investimenti pubblici. E' da tale qualità, non dall' "effetto cantiere" – che pure aiuta a sostenere la domanda aggregata nel breve periodo – che dipende la possibilità degli investimenti pubblici di accrescere effettivamente la produttività delle iniziative private e di promuovere stabilmente gli investimenti privati e lo sviluppo. Le principali azioni sono di seguito sintetizzate.

- Essendosi gli *studi di fattibilità* dimostrati strumento indispensabile per la certezza progettuale e per la qualità di investimento, verranno assunte azioni di concerto con le Regioni affinché, anche con il contributo delle parti

economiche e sociali, agli studi già realizzati venga data la massima diffusione, e affinché essi alimentino progetti e opere nella fase di massima accelerazione del programma di investimenti pubblici dal 2003-2004. La società Sviluppo Italia svolgerà un ruolo di *advisor* e supporto tecnico all'iter attuativo. Nella traduzione degli studi in progetti operativi, verrà ricercato il contributo anche finanziario di soggetti del terzo settore. Nuovi studi verranno promossi, anche per l'appropriato vaglio tecnico di opere inserite nel primo elenco per la "legge obiettivo" e per alimentare tale elenco di ulteriori opere strategiche: queste dovranno essere mirate in modo esplicito agli obiettivi programmatici di contesto e di chiusura del gap infrastrutturale prima richiamati.

- Verifica, di concerto con le Regioni e con le Amministrazioni centrali responsabili di programmi operativi nazionali, della effettiva, esplicita e convincente *coerenza* delle misure adottate nei programmi comunitari con gli obiettivi programmatici di contesto e infrastrutturali.
- Verifica dei *programmi di assistenza tecnica* orizzontali affidati dal Programma comunitario alle Amministrazioni centrali in relazione alla loro efficacia nel sostenere la realizzazione degli obiettivi programmatici di contesto e infrastrutturali di pertinenza; adozione, ove necessario, di azioni correttive.
- Verifica dei risultati dei Programmi operativi, al fine di impostare, ove necessario, con le Regioni e con le Amministrazioni Centrali competenti, la *riprogrammazione* delle risorse, anche sulla base degli studi di fattibilità e delle attività di valutazione intermedia.
- Potenziamento anche con risorse ordinarie, degli investimenti nel settore della *ricerca*, comparto decisivo per lo sviluppo della produttività nel Sud e nell'intera Italia: l'obiettivo del 30 per cento verrà perseguito assieme a quello di una quota nazionale delle spese per ricerca sul PIL simile a quella europea.
- Definizione da parte del CIPE di linee strategiche di indirizzo per il rafforzamento del coordinamento tra le Amministrazioni centrali e le Regioni finalizzato a una migliore programmazione delle *risorse idriche* per evitare sprechi e ottimizzarne l'utilizzo.

- Verifica dello stato di attuazione e impulso dei *Progetti integrati territoriali*, d'intesa con le Regioni e attraverso un coinvolgimento delle parti economiche e sociali, sia a livello nazionale che regionale.
- Valutazione, di concerto con le Regioni, dell'opportunità di rafforzare, attraverso le Intese istituzionali e secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 8, della Costituzione, gli *interventi interregionali* mirati alla soluzione di criticità relative alla mancanza di infrastrutture ricadenti sul territorio di più regioni.

IV. 4.2.3 La modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche

Investimenti pubblici di qualità richiedono amministrazioni pubbliche capaci ed efficienti. In questa direzione:

- Rigorosa sarà l'attuazione delle *regole di premialità* del Programma comunitario legate ai risultati che le Regioni e le Amministrazioni Centrali otterranno entro il 2003 nei processi di modernizzazione amministrativa e nella riforma degli assetti industriali e organizzativi dei settori che producono servizi di pubblica utilità (v. riquadro per lo stato di attuazione); queste regole introducono un principio concorrenziale di quasi-mercato in base al quale l'accesso dei territori sottoutilizzati alla politica europea e nazionale di coesione è legata alla soddisfazione di requisiti circa la capacità dei loro governi locali di trarre giovamento da quella stessa politica.
- *Risultati urgenti* dovranno essere comunque realizzati nei prossimi mesi dalle Regioni nell'attuazione del servizio idrico integrato, nella gestione dei rifiuti urbani, nella pianificazione territoriale e Paesistica, nella pianificazione trasportistica, dal momento che la mancanza di questi e altri atti blocca gli investimenti pubblici di qualità e pregiudica così la coesione sociale e la tutela di livelli essenziali di prestazione: verranno valutate tutte le *iniziative necessarie a garantire tali progressi*.
- Azione di Sviluppo Italia di supporto alle Regioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica.
- Non è rinviabile l'effettiva introduzione, presso le Amministrazioni regionali e locali, di *sistemi di programmazione, controllo strategico e gestione*, per il

miglioramento della *governance* interna, essenziale per l'efficacia delle politiche di sviluppo.

- Alla costituzione dei Nuclei di valutazione (estesa alle Amministrazioni centrali e alle Regioni del Centro-Nord) dovrà seguire, in attuazione della L. 144/99 e d'intesa con le Regioni, la costituzione della *Rete dei Nuclei* che potrà favorire sia l'affermarsi di metodi condivisi fra strutture amministrative autonome e diverse, sia il rafforzamento e rinnovamento dei quadri tecnici preposti alla programmazione degli investimenti pubblici. Il completamento di questo assetto federato e la sua piena operatività potranno richiedere interventi normativi nazionali e regionali in merito all'inquadramento organizzativo e retributivo dei Nuclei.

STATO DELLA MODERNIZZAZIONE AMMINISTRATIVA IN BASE AGLI INDICATORI DI PREMIALITÀ

Condizione indispensabile per accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno è che il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione abbia luogo in tempi brevi. (Cfr DPEF 2002-06 e DPEF 2002-06 Analisi) In questa direzione sta operando il sistema di premialità istituito nell'ambito del Programma comunitario, che consente di premiare le amministrazioni responsabili dei programmi¹² in base ai risultati ottenuti.

Il monitoraggio relativo allo stato di avanzamento effettuato a inizio 2002 indica che:

- *Le riforme amministrative legate all'attuazione dei principi del D.lgs 29/93 e al D.lgs 286/99, relative rispettivamente alla separazione delle competenze fra dirigenza amministrativa e organi politici, all'attuazione di modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali che includano l'adozione e l'applicazione di modelli di valutazione delle attività dirigenziali e all'istituzione e operatività del controllo interno di gestione, sono in fase di attuazione da parte di tutte le amministrazioni, sebbene si registri un ritardo, in particolar modo per le Regioni, con riguardo all'operatività del controllo interno di gestione;*
- *Fra gli strumenti organizzativi individuati per migliorare la qualità della spesa, si osservano i progressi registrati, specie nelle Regioni, nell'attivazione dei Nuclei di valutazione ai sensi della L.144/99 e nella diffusione di tecnologie dell'informazione. Queste innovazioni organizzative non sono ancora state in grado, tuttavia, di influenzare significativamente la capacità di selezione dei progetti secondo criteri di qualità (fattibilità tecnico-economica, sostenibilità ambientale, pari opportunità).*

¹² Le amministrazioni regionali responsabili dei Programmi operativi Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e le amministrazioni centrali responsabili dei Programmi operativi nazionali Scuola, Ricerca, Industria, Pesca, Sicurezza, Trasporti e Assistenza tecnica (Ministero dell'Economia e Finanze)

- *La semplificazione delle procedure, legata nel sistema di premialità agli indicatori relativi all'attuazione dello sportello unico per le imprese e all'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego, non ha trovato ancora piena applicazione in molte Regioni; nel primo caso, la copertura del servizio è ancora lontana dal target dell'80 per cento della popolazione residente e permangono le incertezze circa l'effettiva operatività degli sportelli; nel secondo caso invece solo Basilicata e Puglia hanno attivato i servizi per l'impiego in aree in cui risiede una popolazione vicina al target del 50 per cento e sono già in grado di assicurare in molti centri le funzioni di servizio informative e di accoglienza, di orientamento e consulenza, di mediazione fra domanda e offerta di lavoro.*
- *L'attuazione delle riforme per la riorganizzazione in senso industriale dei servizi di gestione delle risorse idriche e dei rifiuti urbani, nella salvaguardia del sistema idrogeologico, per la pianificazione territoriale e paesistica (TU 490/99) e per il monitoraggio ambientale fa registrare alcuni successi, come nel caso della istituzione e operatività delle Agenzie Regionali per l'Ambiente; si osservano invece forti ritardi in tutte le Regioni nell'attuazione delle riforme relative ai servizi pubblici locali e nella pianificazione territoriale e paesistica, a eccezione della Regione Calabria, che nello scorso anno ha dato attuazione alla riforma dei rifiuti urbani e della Regione Campania per l'attuazione della riforma dei servizi idrici.*
- *Gli strumenti e le modalità organizzative disegnati per accrescere l'efficacia dell'intervento pubblico e la buona gestione amministrativa e finanziaria dei Programmi finanziati con i fondi strutturali comunitari sono stati adottati e sono operativi in tutte le amministrazioni.*

Per quanto riguarda le prospettive di medio-lungo termine, il Governo si adopererà al fine di assicurare nel prossimo *negoziato sul futuro della politica regionale di coesione comunitaria* (post-2006) che il Sud benefici del massimo di risorse comunitarie e che il complesso della politica di coesione, rivolta anche alle aree del Centro-Nord e agli altri Paesi della UE, sia favorevole agli interessi strategici del nostro paese. A tale riguardo, su iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero degli Esteri, è stata predisposta una piattaforma tecnica attraverso un partenariato fra Stato centrale, Regioni, Enti Locali e parti economiche e sociali. La piattaforma verrà utilizzata per la predisposizione di un secondo Memorandum dell'Italia da inviare alla Commissione europea.

IV. 4.2.4 Gli incentivi e il *marketing* territoriale

L'azione primaria volta a eliminare progressivamente il divario in termini di capitale infrastrutturale e sociale accumulato dal Mezzogiorno deve essere accompagnata dalla promozione diretta degli investimenti privati a mezzo di *incentivi alle imprese*, con il fine di compensare, in questa fase di transizione, le

condizioni di minore attrattività del Mezzogiorno e di promuovere specifiche attività innovative, concentrazioni produttive e opportunità di localizzazione.

In questo campo il Governo, d'intesa con le Regioni che, con riguardo all'azione ordinaria, hanno potestà legislativa per la politica di sviluppo, mira ai seguenti obiettivi: semplificare, dare flessibilità di impiego e in generale regionalizzare gli incentivi assicurando coerenza degli interventi pubblici sull'intero territorio nazionale; ottimizzare gli strumenti rivolti all'imprenditorialità autonoma e a incentivare la concertazione progettuale fra imprese; attrarre investimenti dall'esterno dell'area attraverso un nuovo progetto di marketing territoriale affidato a Sviluppo Italia; sviluppare il capitale di rischio.

Tre sono le diverse e complementari funzioni assegnate agli incentivi: a) la compensazione generalizzata, certa e automatica di maggiori costi di investimento nel Mezzogiorno, realizzata oggi da un *credito d'imposta* opportunamente riformato e finanziato; b) la compensazione delle gravi e persistenti inefficienze del mercato del credito, a favore di imprese con date caratteristiche, predefinite dalla programmazione, e selezionate, via bando o con metodo negoziale, con la legge 488/92, i *contratti di programma*, e gli altri *interventi per l'imprenditorialità, l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego*; c) la promozione della partecipazione delle imprese al disegno di progetti territoriali integrati con altre imprese, soggetti pubblici e *partners* sociali, realizzata dai *patti territoriali*, dove gli incentivi hanno ruolo sussidiario. Con riguardo a questi strumenti, il Governo si impegna nelle seguenti ulteriori direzioni.

- Alla diverse tipologie di intervento verranno assicurate adeguate risorse aggiuntive. Le modalità di assegnazione e di impiego relative alla seconda e terza tipologia, non automatiche, faranno riferimento a tre esigenze: *semplificare* la scelta e il ricorso agli strumenti; concentrare i fondi destinati ai diversi strumenti, così da assicurare una piena *flessibilità di allocazione* e rimodulazione delle risorse tra essi, in relazione alle specificità territoriali e alla domanda delle imprese; tenere conto della *competenza ordinaria* nel campo dello sviluppo locale, salvo che in presenza di chiare economie di scala o di scopo. In questo contesto, si potrà prevedere un utilizzo congiunto e sinergico del credito d'imposta e dei patti territoriali o di altri strumenti di progettazione integrata, laddove i secondi possono assicurare le condizioni per l'efficacia del primo.

- Saranno valutati, d'intesa con le Regioni, eventuali *nuovi strumenti* e modalità di incentivazione anche sulla base dei risultati conseguiti.

A tali scelte sarà rivolto il lavoro di razionalizzazione in corso presso il Ministero delle Attività produttive. Negli interventi da realizzare a favore dei soggetti responsabili dei patti territoriali, si terrà conto dell'esito dell'*indagine sui patti* stessi avviata, nell'ambito del Programma comunitario 2000-2006, con l'indirizzo tecnico-scientifico dei Ministeri Economia e Finanze e Attività Produttive e delle parti economiche e sociali, al fine di ricavare dalle esperienze fatte lezioni puntuali per gli interventi rivolti allo sviluppo locale del Sud.

L'offerta di un sistema di incentivazione semplificato, flessibile, adeguato alle esigenze del territorio, deve essere accompagnata da una decisa azione volta ad attrarre capitali di rischio e nuove imprese nel Sud, che abbia carattere di solidità e stabilità nel tempo e dotazione finanziaria adeguata.

- Verrà costruito e avviato un *programma pluriennale di marketing* mirato all'attrazione degli investimenti dall'esterno. Tale missione, affidata a Sviluppo Italia, che potrà garantire la gestione integrata e coordinata delle diverse fasi del processo di localizzazione, anche attraverso l'articolazione territoriale della propria struttura e di intesa con le Regioni, richiederà ulteriori forme di semplificazione amministrativa e la costruzione di veri e propri "*contratti di localizzazione*" a natura privatistica fra soggetti investitori e soggetti pubblici. Il programma sarà coadiuvato da un'analisi sull'immagine del Mezzogiorno a livello internazionale promossa nell'ambito del Programma comunitario 2000-2006, al fine di rilevare, in modo ripetuto nel tempo, la percezione del Mezzogiorno e della sua trasformazione da parte di operatori industriali, finanziari, turistici e commerciali di alcuni grandi Paesi esteri.
- Il programma potrà avvalersi di un potenziamento dello strumento del *contratto di programma*, che sarà anche orientato allo scopo, prevedendo un forte partenariato istituzionale e finanziario fra Ministeri centrali e Regioni.
- Andrà specificamente affrontata, anche con il concorso di Sviluppo Italia, la difficoltà delle imprese ad approvvigionarsi in modo adeguato di *capitale di rischio* e di accedere al mercato del *credito finanziario*. Si dovrà valutare

l'opportunità di elementi di maggiore responsabilizzazione da parte delle banche coinvolte nelle attività istruttorie per la concessione di incentivi.

Infine, per quanto riguarda il *mercato del lavoro*, all'impegno per un rinnovamento dei sistemi di formazione, si accompagnerà l'ulteriore affinamento delle modalità di implementazione della recente normativa mirata per la promozione all'economia regolare delle attività economiche sommerse. Questa azione rafforzerà e offrirà prospettive agli interventi previsti dal programma comunitario 2000-2006 in tema di emersione, che prevedono fornitura di servizi formativi, informativi e di sostegno all'accesso a migliori condizioni di operatività, crescita e localizzazione di attività economiche a rischio di irregolarità.

IV.5 Il sistema produttivo

IV.5.1 Privatizzazioni e liberalizzazioni

Il Programma di privatizzazioni per gli anni 2002 – 2003 e le Prospettive future – in fase di elaborazione da parte del Governo – muove dall'obiettivo di riavviare un piano di dismissioni mediante cessione nel breve periodo (entro i diciotto mesi) di tutte le partecipazioni non strategiche, riduzione significativa della partecipazione pubblica nelle altre imprese e attenta opera di ristrutturazione nelle restanti, ai fini di una loro privatizzazione nel medio periodo.

Il Programma tiene conto delle partecipazioni attualmente detenute direttamente e indirettamente dal Ministero dell'economia, degli obiettivi contenuti nel Programma di stabilità per il 2001, delle condizioni dei mercati e delle situazioni specifiche delle singole società partecipate dal Ministero dell'economia.

In estrema sintesi, viene prevista, nel breve periodo, la cessione delle seguenti partecipazioni.

Operazioni a breve termine:

Telecom Italia
Seat
ETI
ENEL
Mediocredito Friuli Venezia Giulia
Coopercredito
Tirrenia
Fincantieri
Terna
Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale
Alitalia – Linee Aeree Italiane

Oggetto di dismissione sarebbero le intere quote di partecipazione possedute direttamente e indirettamente dal Ministero dell'economia, ad eccezione di ENEL, Terna, Gestore della Rete di Trasmissione e Alitalia per le quali viene ipotizzata in questa prima fase una riduzione della quota di partecipazione non al di sotto del 30 per cento.

Il totale degli introiti al momento prevedibili per le operazioni da realizzare nel breve termine, calcolati sulla base della capitalizzazione di mercato delle società quotate, del patrimonio netto contabile per le non quotate e delle stime di alcuni analisti, ammonta a circa 20 miliardi di euro.

Si tratta di un Programma molto ambizioso - in particolare per quanto riguarda ENEL, per la quale si presuppone la cessione del 37,58 per cento del capitale sociale - la cui fattibilità rimane comunque subordinata alle condizioni favorevoli dei mercati e che contribuirà in maniera rilevante al programma di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il Programma conserva come importante corollario l'attento processo di monitoraggio e governo delle società partecipate dallo Stato.

Il Ministero dell'economia intende, infatti, proseguire le operazioni di riassetto e valorizzazione delle partecipazioni residue, attraverso indirizzi di *corporate governance* e di strategia industriale, questi ultimi volti ad una maggiore focalizzazione delle aziende sul proprio core business. Parallelamente verranno ulteriormente implementati i processi di liberalizzazione nell'ambito delle direttive

comunitarie, così come lo sviluppo e la trasparenza dei mercati finanziari, anche al fine di tutela degli azionisti di minoranza.

Una volta verificatesi le due condizioni – sviluppo dei mercati finanziari, anche con l'ingresso di nuovi soggetti, e focalizzazione delle imprese – il Programma di privatizzazioni proseguirà nel medio periodo con la dismissione delle partecipazioni residue ancora detenute.

La salvaguardia degli assetti azionari – in particolare per le aziende operanti in settori strategici – potrà avvenire anche con la costituzione di nuclei stabili di azionisti, atti ad assicurare indirizzi strategici e stabilità/continuità aziendale.

Lo stimolo al processo di privatizzazione richiede, particolarmente nel caso dei servizi di pubblica utilità, un'attenta considerazione dei problemi relativi alla tutela ed alla promozione della concorrenza. Il processo di privatizzazione e apertura dei mercati deve, come è già avvenuto negli anni recenti, accompagnarsi ad una incisiva riforma della regolamentazione volta a ridefinire il quadro istituzionale entro il quale tali servizi venivano offerti ai consumatori.

Il processo di promozione della concorrenza verrà rafforzato dalla riforma del titolo V della Costituzione con la quale si è esplicitamente inserita la tutela della concorrenza tra le materie di responsabilità esclusiva del legislatore nazionale. Si tratta di uno strumento importante che il Governo centrale ha a disposizione per incoraggiare i progressi delle riforme in quanto per la prima volta la concorrenza e la sua tutela trovano un formale riconoscimento nel testo costituzionale.

Tale principio dovrà porsi come chiave di lettura nella ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni nelle materie di rilevanza strategica.

Il progressivo ampliamento dei settori alla concorrenza non si è però sempre accompagnato ad una riduzione delle tariffe praticate all'utenza, in ragione dei numerosi ostacoli che ancora si pongono nella definizione di un quadro regolatorio certo e pro-concorrenziale.

Le esperienze di liberalizzazione finora avviate in Italia, in particolare nel settore delle telecomunicazioni, indicano che esiste uno stretto legame di dipendenza tra grado di apertura dei mercati, sviluppo economico, ed effettivi benefici per i consumatori. Il Governo intende rafforzare tali legami tramite la promozione di un chiaro quadro generale di riferimento sia per gli operatori che per i regolatori, al fine di consolidare il meccanismo attraverso il quale la concorrenza si traduce in migliori condizioni per i consumatori.