



Ministero dell'Economia e delle Finanze



## **Il “Progetto Mezzogiorno” del DPEF 2003-2006**

*Nel Dpef 2003-06 il Governo presenta un “Progetto per il Mezzogiorno”.*

*Il Progetto, che dà operatività e chiare priorità strategiche agli indirizzi e alle grandezze finanziarie concordate con l’Unione Europea, mira a ridurre sostanzialmente il divario che ancora oggi separa il Sud del Paese dal resto d’Europa.*

*Tre sono gli obiettivi da raggiungere:*

- 1. diminuire, progressivamente, il “gap” infrastrutturale e di qualità dei servizi rispetto al Centro-Nord;*
- 2. garantire un tasso di crescita superiore a quello medio dell’Unione europea;*
- 3. elevare fortemente il tasso di attività dei suoi cittadini, fino al 60 per cento entro il 2008.*

*Il Progetto, partendo da un’analisi delle tendenze economiche in atto nel Mezzogiorno, individua le risorse finanziarie aggiuntive idonee a raggiungere gli obiettivi programmatici di sviluppo e indica le priorità strategiche che dovranno tradursi nell’azione dei prossimi mesi e nelle puntuali previsioni della legge finanziaria.*

*Ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno rivestono un ruolo significativo anche le diverse politiche nazionali, indicate dal DPEF: la riforma fiscale, le politiche per il lavoro e la formazione, l’impegno per la ricerca e per la sicurezza, l’accelerazione delle infrastrutture.*

*Nell’estratto che segue si segnalano, accanto alle politiche specificamente rivolte al Mezzogiorno, due strumenti di particolare rilievo nel campo della semplificazione amministrativa e del programma di infrastrutturazione del Paese.*

## **INDICE**

### **SINTESI DELLE PRINCIPALI NOVITÀ DEL PROGETTO MEZZOGIORNO**

#### **ESTRATTO DAL DPEF 2003-2006**

- 1. L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA**  
Le tendenze economiche territoriali nel 2002  
L'andamento tendenziale 2003-2006
- 2. GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2003 E IL MEDIO PERIODO**  
Il quadro macroeconomico 2003- 2006
- 3. IL PROGETTO MEZZOGIORNO**  
Gli obiettivi programmatici  
Le politiche di investimento
- 4. IL MEZZOGIORNO NELLE POLITICHE SETTORIALI**  
La Pubblica Amministrazione, l'*e-governement* e le politiche di razionalizzazione degli acquisti  
Il patrimonio, le infrastrutture e la modernizzazione del Paese

## **SINTESI DELLE PRINCIPALI NOVITÀ DEL PROGETTO MEZZOGIORNO**

Il **Progetto** identifica 10 “*principi*” strategici:

**1. PRIORITA'** di indirizzo in soluzione di continuità anche con le politiche comunitarie

- accelerazione degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, al fine di ridurre il gap esistente;
- attrazione degli investimenti attraverso un programma pluriennale, il ricorso al Contratto di programma e una semplificazione del sistema di incentivi;
- rafforzamento della qualità dei progetti e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

**2. REGOLA DEL 30 per cento**

**dare** operatività all'obiettivo, concordato con l'Unione europea, in applicazione del principio di perequazione, di assicurare al Mezzogiorno il 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale (quota intermedia fra quella del Pil - circa 24 per cento - e della popolazione - circa 36 per cento) dell'intero settore pubblico allargato (che comprende fra gli altri enti attuatori di infrastrutture quali Ferrovie dello Stato e Anas) e sottoporre a monitoraggio stringente i risultati con il concorso delle parti economiche e sociali. La regola del 30 per cento si riferisce sia agli impegni, sia alle erogazioni.

**3. RISORSE**

**garantire** un flusso adeguato di risorse aggiuntive (a fini di riequilibrio economico-sociale) tale da assicurare il cofinanziamento del Programma comunitario, nonché da alimentare i fondi nazionali, per investimenti pubblici e incentivi nelle aree sottoutilizzate del paese (85 per cento dei quali per il Sud del Paese e la restante parte per il Centro-Nord) per un importo pari, in percentuale del Pil, almeno al valore medio degli ultimi anni. I fondi saranno raccolti in un "Fondo nazionale di sviluppo" (ex "Aree depresse").

Con le risorse aggiuntive si potrà raggiungere l'obiettivo di spendere nel Mezzogiorno il 45 per cento di tutta la spesa in conto capitale a disposizione nel Paese.

#### **4. RIDUZIONE GAPS**

**fissare** tempi e percorsi per la riduzione dei gaps:

- a) per ogni indicatore infrastrutturale o di contesto,
- b) per ogni aspetto della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, sono individuati come priorità strategiche dell' azione del Governo e delle Regioni il miglioramento delle infrastrutture, dei servizi idrici e ferroviari, della ricerca.

I risultati concreti che ogni Regione e Amministrazione centrale otterranno saranno monitorati, con il concorso delle parti economiche e sociali, dando la massima pubblicità sia ai risultati raggiunti, sia alle responsabilità derivanti da eventuali ritardi nel raggiungimento delle finalità *prefissate*.

#### **5. RIPROGRAMMAZIONE DEL QCS**

**avviare** una verifica rigorosa del Programma comunitario 2000-2008, volta ad accertare l'efficacia di intervento delle Regioni e delle Amministrazioni centrali, al fine di definire durante il 2003 le eventuali riprogrammazioni per un migliore utilizzo delle risorse comunitarie e di ottenere dalla Commissione europea maggiore tempestività e minori ostacoli procedurali.

#### **6. PATTO DI STABILITA' CON LE REGIONI**

**avviare** un confronto con le Regioni per individuare i metodi appropriati affinché l'azione di perequazione attraverso le risorse ordinarie faccia riferimento alla capacità delle Regioni stesse di adottare sistemi di programmazione e monitoraggio della spesa coerenti con gli obblighi derivanti da un Patto di stabilità interno: coesione e stabilità finanziaria, possono così dare vita a un circolo virtuoso.

#### **7. ATTRAZIONE INVESTIMENTI - CONTRATTO DI PROGRAMMA**

**avviare** un programma pluriennale di attrazione degli investimenti, affidato a Sviluppo Italia, di concerto con le Regioni. Il programma prevederà appositi "contratti di localizzazione" e si avvarrà dello strumento del Contratto di programma che verrà adeguato allo scopo.

## **8. INCENTIVI**

**procedere**, di concerto con le Regioni, al potenziamento, alla semplificazione e alla facilitazione di scelta e accesso al sistema di incentivi, prevedendo una flessibilità nella allocazione e nella rimodulazione fra gli stessi e un'integrazione fra i diversi strumenti.

Il credito di imposta, automatico e ora concentrato nel Sud del Paese, potrà integrarsi con i patti territoriali, ai quali potrà essere restituita l'originaria natura di promozione della concertazione progettuale fra imprese.

## **9. STUDI DI FATTIBILITA'**

**accelerare**, con il concorso di Sviluppo Italia e, ove possibile, di soggetti finanziari forti del terzo settore, la traduzione degli studi di fattibilità realizzati in molte aree del Sud del Paese in progetti operativi e dare loro rapido avvio.

## **10. PREMIALITA'**

**dare** attuazione rigorosa ai meccanismi premiali, previsti dal Programma comunitario, per sollecitare le Regioni del Mezzogiorno ad attuare la modernizzazione amministrativa e le riforme degli assetti industriali e organizzativi dei settori che producono servizi di pubblica utilità, indispensabili per il successo del Programma. Saranno valutate le iniziative da adottare nel caso di inadempimenti.

## 1. L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA

(Estratto dal capitolo II)

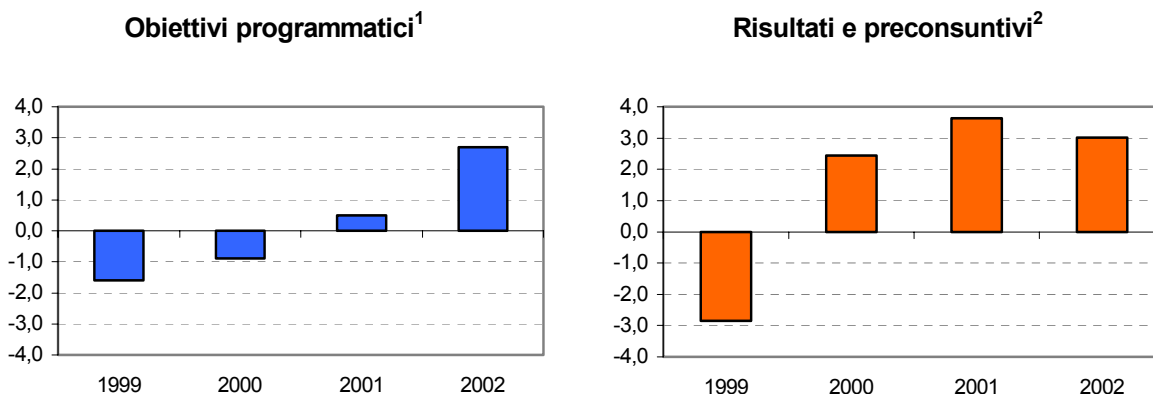
.....

### *Le tendenze economiche territoriali nel 2002*

A livello territoriale, per l'anno in corso si stima un aumento del PIL superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord: 1,7 contro 1,2 per cento. Si conferma così una crescita del Mezzogiorno superiore a quella media europea.

A sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno continuano a essere gli investimenti fissi lordi. La loro crescita (3,6 per cento circa stimato nel 2002, contro il 3,5 nel 2001) eccede nel periodo più recente quella europea, in una misura superiore a quanto previsto al momento di predisporre il programma comunitario 2000-2006 (cfr. fig. 2.1). A questo risultato concorre l'accelerazione, oltre che degli investimenti pubblici (pari a circa un quinto del totale), anche di quelli privati, sollecitati da un quadro di maggiori certezze circa le dimensioni e la continuità dell'azione pubblica di incentivazione, nonché dei primi effetti della modernizzazione amministrativa in corso.

**Figura 2.1. - Crescita degli investimenti fissi lordi (privati e pubblici) nel Mezzogiorno: differenziale rispetto all'Europa**



*1 Per il Mezzogiorno si tratta degli obiettivi del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (1999) e del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006. Per l'Europa: previsioni anni 1999-2001 European Economy (1999), e 2002 European Economy (2000).*

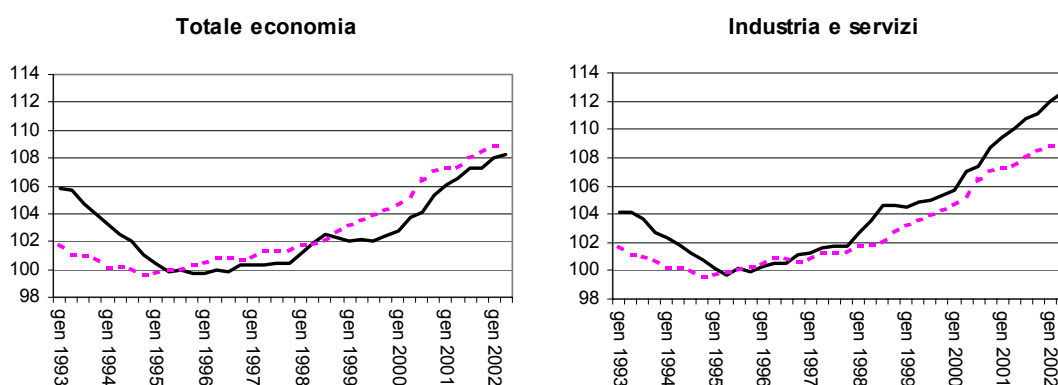
*2 Per il Mezzogiorno: 1999, Istat Conti regionali; 2000-02, DPEF 2003-2006. Per l'Europa: consuntivi 1999-2001, previsioni 2002, European Economy (2002).*

In base alle informazioni disponibili sulla prima parte del 2002, il clima di fiducia del Sud resta su livelli superiori a quelli del Centro Nord. Anche le esportazioni del Mezzogiorno recuperano quote nel primo trimestre dell'anno, a fronte di tendenze

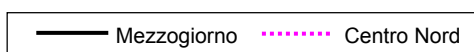
ancora negative nel resto del paese.

Nonostante la fase ciclica riflessiva, si conferma a inizio 2002 nel Mezzogiorno la crescita dell'occupazione: 1,9 per cento di aumento in aprile rispetto a dodici mesi prima, 2,6 per cento al netto del settore agricolo (3,4 per cento nella sola industria). L'incremento tra gennaio e aprile 2002 è stato pari allo 0,3 per cento (0,5 al netto del settore agricolo), superiore a quello del Centro-Nord, pari allo 0,1 per cento (cfr. fig. 2.2). Particolarmente significativo è, rispetto a dodici mesi prima, l'aumento dell'occupazione femminile (2,5 per cento contro 1,6 per quella maschile), che mostra il consolidarsi di un'inversione di tendenza nell'area di massima criticità dell'occupazione del Mezzogiorno (con un tasso di occupazione femminile nell'età attiva pari nella media del 2001 al 26,1 per cento, circa la metà di quello del Centro Nord).

**Figura 2.2 - Occupati per ripartizione (1995=100, dati destagionalizzati)**



Fonte: Istat, Indagine Forze di lavoro.



.....

### ***L'andamento tendenziale 2003-2006***

A livello territoriale, le previsioni tendenziali a legislazione vigente per il periodo 2003-2006 scontano da un punto di vista quantitativo non solo un volume globale di spesa in conto capitale per il Mezzogiorno limitato agli stanziamenti già previsti, ma anche l'assenza di quei provvedimenti che dovranno assicurare sia il mantenimento di un flusso continuo di risorse aggiuntive nazionali per investimenti pubblici alle "aree sottoutilizzate", sia l'obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento delle risorse ordinarie, a garanzia della effettiva addizionalità dei fondi comunitari. Da un punto di vista qualitativo non sono poi presenti quei provvedimenti che, sulla base dei risultati sin qui conseguiti, dovranno assicurare opportune riprogrammazioni dei fondi, la piena efficacia degli investimenti, effettiva e accelerata modernizzazione della pubblica amministrazione, semplificazioni e miglioramenti nel sistema di incentivi.

In considerazione dell'apporto più contenuto delle politiche pubbliche, si stima un aumento moderato del prodotto, imputabile alla mancata domanda di beni e servizi direttamente originata dagli investimenti pubblici, ma soprattutto alla minore crescita degli investimenti privati indotta dal miglioramento del contesto.

Nel 2003, in presenza di una ripresa economica trainata dal ciclo internazionale, e fermi restando gli effetti pieni della politica condotta nel 2002, la previsione del PIL tendenziale per il Mezzogiorno resterebbe relativamente sostenuta (2,6 per cento) ma lievemente al di sotto della media italiana. Negli anni 2004-06, gli investimenti, finanziati solo con le risorse incluse nella legislazione vigente, continuerebbero a produrre effetti economici, ma a un ritmo decrescente. Il PIL del Mezzogiorno manifesterebbe un rallentamento della sua crescita con un tasso pari al 2,3 per cento in ciascun anno del triennio.

Nel complesso del periodo, la progressione degli investimenti nel Mezzogiorno sarebbe limitata al 3,8 per cento medio annuo, con un contributo alla crescita del PIL pari allo 0,9 per cento.

## 2. GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2003 E IL MEDIO PERIODO (Estratto dal capitolo III)

### ..... *Il quadro macroeconomico 2003-2006* .....

A livello territoriale, il proseguimento e l'intensificazione dell'azione del Governo a favore del Mezzogiorno permetteranno di conseguire l'obiettivo di una crescita in questa area, stabilmente al di sopra di quella media europea. Già dal 2003 gli effetti congiunti di miglioramenti del contesto e della modernizzazione amministrativa, assieme all'impatto diretto dei crescenti investimenti pubblici, potranno consentire di raggiungere una crescita attorno al 3 per cento. Negli anni successivi ci si muoverà verso un obiettivo superiore al 4 per cento (cfr. fig.3.2). Nel complesso del periodo 2003-06 il contributo alla crescita del PIL proveniente dalla componente investimenti sarà superiore al 2 per cento medio annuo.

### **INVESTIMENTI E CRESCITA**

*Nel Programma comunitario per il Mezzogiorno vengono identificati due effetti attribuibili all'accelerazione degli investimenti pubblici: quelli diretti, "di cantiere", che riguardano l'aumento di prodotto imputabile alla maggiore domanda di beni e servizi, e che sono quindi destinati a esaurirsi in concomitanza con la chiusura dei lavori; gli effetti indiretti, dovuti all'impatto degli investimenti pubblici sulla produttività dei fattori e sulle aspettative degli operatori che, attraverso la generazione di esternalità positive, promuovono il processo di accumulazione e la competitività delle imprese private.*

*Gli effetti diretti possono essere valutati sulla base della Tavola input-output italiana (l'ultima disponibile è del 1992). Considerando la dipendenza del Mezzogiorno dal resto del paese per l'approvvigionamento di input produttivi e beni capitali - quest'ultima pure in calo, secondo studi recenti, - tale metodo può portare a sovrastimare l'attivazione di produzione e valore aggiunto interna al Mezzogiorno. Si possono quindi utilizzare tavole regionalizzate che, pur basandosi solo in parte su rilevazione dirette dei flussi, stimano l'entità delle relazioni interregionali.*

*La simulazione effettuata sulla base della matrice italiana indica che l'incremento di 1 euro di investimenti pubblici produce un incremento del valore aggiunto pari a 88 centesimi di euro. Se consideriamo la matrice regionalizzata, che tiene conto del fatto che parte di questi effetti si disperdono verso il Centro-Nord, il moltiplicatore è più ridotto, e quindi pari a 0,66<sup>1</sup>. In termini assoluti, ove si faccia riferimento alla dimensione effettiva dei fenomeni, un incremento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno simile a quella che avrebbe avuto luogo nel 2001 (attorno al 16 per cento) produrrebbe, utilizzando la matrice italiana, un incremento del prodotto pari a oltre lo 0,5 per cento del Pil del Sud; se utilizzassimo la matrice regionale, l'incremento sarebbe inferiore a quel valore.*

*Ma gli effetti di attivazione diretti degli investimenti pubblici sulle branche produttive rappresentano solo il più immediato canale di azione della spesa pubblica, e non il più duraturo. Gli effetti di lungo periodo derivano principalmente dall'attivazione di processi di modifica del contesto e delle aspettative degli operatori. In particolare, qualità e concentrazione degli investimenti possono*

*innescare un processo di crescita che agisce tramite l'impatto sulla produttività dei fattori, e quindi sul processo di accumulazione.*

*La stima degli effetti indiretti di un aumento degli investimenti pubblici utilizza lo schema di coerenza econometrico messo a punto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo per descrivere e valutare quantitativamente i meccanismi di sviluppo endogeno che l'azione programmatica intende attivare. Con riguardo al Programma Comunitario, esteso fino al 2008, la simulazione effettuata suggerisce che le risorse aggiuntive destinate al Mezzogiorno possano produrre un incremento cumulato del Pil, nel periodo considerato, attorno ai 15 punti percentuali rispetto a uno scenario di base senza tali investimenti.*

<sup>1</sup> *I dati sono tratti dal modello multiregionale Input-Output dell'Istituto per la Programmazione Economica delle Toscana (IRPET)*

Il raggiungimento di questi risultati è subordinato all'attuazione degli obiettivi quantitativi e qualitativi del progetto Mezzogiorno (cfr. cap. IV) che saranno oggetto della Legge Finanziaria e di altri interventi.

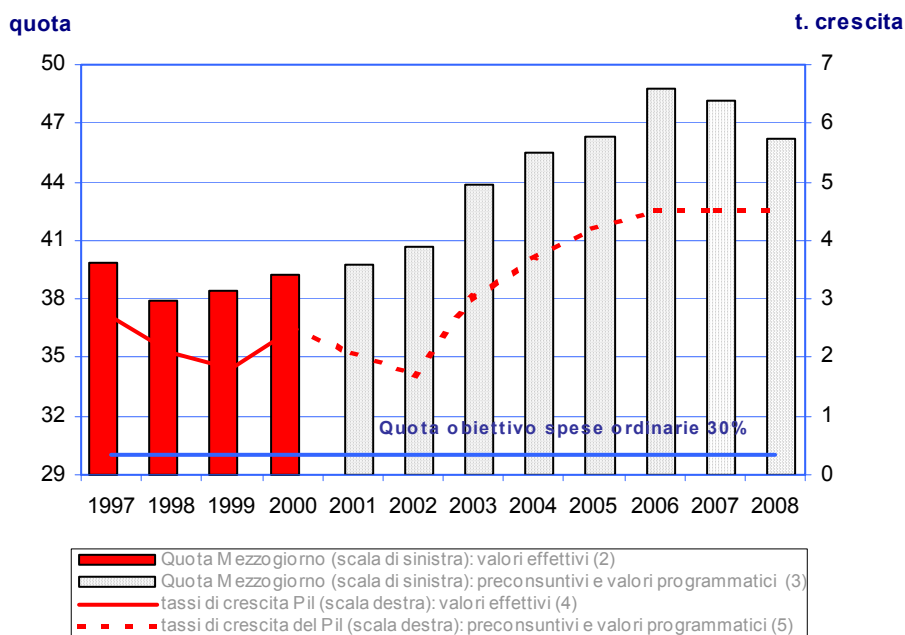
Dal punto di vista della quantità di risorse finanziarie pubbliche, tre sono le condizioni:

- date le quote di stanziamenti della tabella F della vigente Legge Finanziaria, alimentazione delle risorse nazionali aggiuntive per investimenti pubblici e incentivi espressamente destinate alle aree sottoutilizzate (per l'85 per cento Mezzogiorno) per un importo almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni e flusso di nuove risorse di cofinanziamento nazionale coerente con il profilo programmatico di spesa dei fondi comunitari;
- pieno utilizzo di tutte le risorse aggiuntive;
- destinazione al Mezzogiorno, in termini sia di competenza che di cassa, del 30 per cento di tutte le risorse ordinarie in conto capitale, con riguardo sia ai settori della pubblica amministrazione sia agli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico.

Tali requisiti finanziari sono riassunti in un quadro programmatico finanziario che, secondo l'impegno di addizionalità (riferito alla spesa connessa allo sviluppo del settore pubblico allargato) assunto con l'Unione europea per poterne ricevere i fondi, garantisce al Mezzogiorno il 45 per cento della spesa pubblica totale (ordinaria e aggiuntiva) in conto capitale (fig. 3.2), e assicura il profilo programmatico di crescita della spesa indicato nella fig. 3.3.

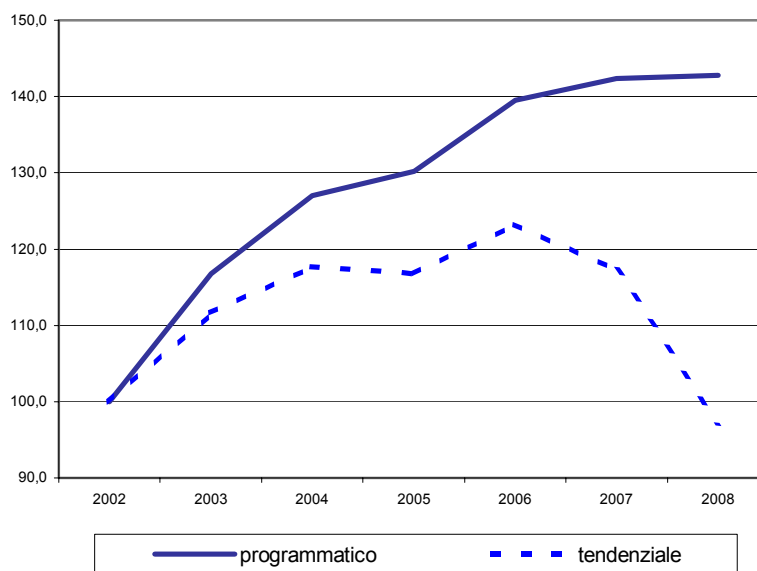
Il quadro verrà dettagliato e precisato, sia per la pubblica amministrazione che per il settore pubblico allargato, nel V Rapporto sulle politiche di sviluppo predisposto per il Parlamento.

**Figura 3.2 Mezzogiorno: quota programmatica della spesa in conto capitale<sup>1</sup> della Pubblica Amministrazione e crescita del PIL**  
(valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)  
 1 Flussi di erogazione.  
 2 Stime su valori Banca dati conti pubblici territoriali.  
 3 Valori resi coerenti con la serie storica  
 4 Per il 1996-1999 consuntivo Istat.  
 5 2000-2001 aggiornamento Rpp 2002; 2002-2008 valori programmatici; DPEF 2003-2006.

**Figura 3.3 Mezzogiorno: spesa in conto capitale programmatica e tendenziale**  
(prezzi correnti, 2002=100)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)

Ai requisiti finanziari si aggiunge, sul piano qualitativo, l'assunzione di provvedimenti in merito alla riprogrammazione degli interventi e del sistema di incentivi, alla piena efficacia dei programmi, all'accelerazione della modernizzazione amministrativa, all'efficienza ed efficacia degli incentivi, secondo gli indirizzi specificati nel cap. IV.

### 3. LE LINEE DI POLITICA ECONOMICA: I NUOVI INTERVENTI

(Estratto dal capitolo IV)

.....

#### ***Il progetto Mezzogiorno***

Nella strategia del Governo continua ad assumere un ruolo centrale l'obiettivo di rilanciare il Sud del Paese, mirando a chiudere progressivamente i divari che ancora lo separano dal resto d'Europa, accrescendo il benessere dell'area, e facendone fattore propulsivo della crescita dell'intera Italia. In particolare, il Governo, attraverso un forte impulso degli investimenti d'impresa, della produttività e della competitività, mira a portare il tasso di crescita del Mezzogiorno a superare significativamente e a lungo il tasso di crescita medio europeo e a ridurre drasticamente il disagio sociale, elevando fortemente il tasso di attività della popolazione in età lavorativa.

L'accelerazione dello sviluppo al Sud può dare un contributo determinante nel raggiungere entrambi gli obiettivi europei di coesione economico-sociale e di stabilità finanziaria sanciti dal Trattato di Amsterdam. Sviluppo e coesione, specie se attuati con criteri di efficienza e rigore, possono dare alla stabilità finanziaria un forte contributo.

#### ***Gli obiettivi programmatici***

A seguito di un prolungato sottoinvestimento in capitale pubblico, dell'inefficienza e inefficacia della spesa realizzata e della debolezza delle strutture dell'amministrazione pubblica, il Mezzogiorno ha accumulato, rispetto al resto del paese, un grave divario in termini di infrastrutture materiali e immateriali. Questo divario deve essere colmato attraverso un forte intervento aggiuntivo. Con il miglioramento sostanziale nelle comunicazioni, materiali e virtuali, nella logistica e sicurezza, nella ricerca e formazione, nella valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, si potrà realizzare un balzo nella produttività e negli investimenti; ne è però condizione irrinunciabile il conseguimento di un grado essenziale di stabilità nell'erogazione dei servizi primari quali acqua ed energia.

Accelerazione e qualificazione degli investimenti pubblici e cofinanziati da privati in infrastrutture di servizio, materiali e immateriali; attuazione di progetti di qualità e integrati localmente; modernizzazione dell'amministrazione pubblica; promozione

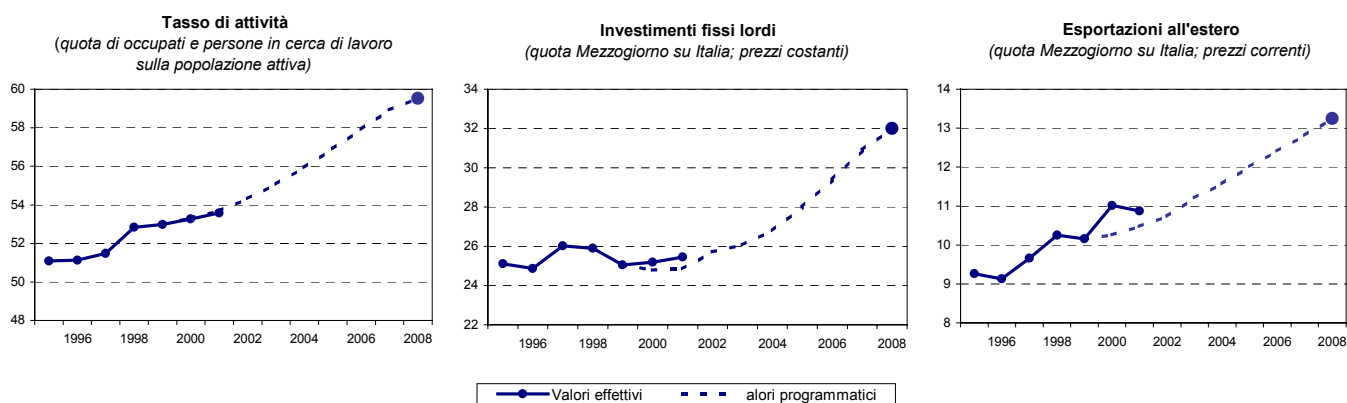
diretta degli investimenti privati: sono questi i quattro principali assi di intervento. Essi verranno perseguiti con il rafforzamento di un impegno finanziario aggiuntivo in termini di spesa in conto capitale e con la previsione di risorse ordinarie adeguate e opportunamente perequate. L'impegno finanziario aggiuntivo sarà concentrato nel "Fondo comunitario" e in un "Fondo nazionale per lo sviluppo", che raccoglierà le risorse nazionali tradizionalmente destinate alle "aree depresse" e al relativo Fondo, che sarà così ridenominato.

Si tratta di una strategia che mira a utilizzare pienamente le vaste risorse – umane, culturali e naturali – scarsamente utilizzate del Mezzogiorno, creando nuove opportunità di investimento e lavoro, che non potrebbero essere offerte da altre aree del paese. Esiste così e si rafforza una complementarità fra i mercati delle due aree del paese e fra l'obiettivo di uno sviluppo accelerato del Mezzogiorno e il proseguimento della crescita nel Centro-Nord del paese. Saranno funzionali a questa complementarità e coesione sia la riduzione decisa del *gap* infrastrutturale del Sud sia la realizzazione di un nuovo, forte progetto di marketing territoriale.

Il Governo opera in questo ambito in stretto e continuo partenariato istituzionale con le Regioni alle quali molte responsabilità sono state trasferite per norma costituzionale (nel caso delle risorse ordinarie) o per scelta politica (nel caso delle risorse aggiuntive, che, sempre per norma costituzionale - art. 119, comma 5 - lo Stato centrale destina "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"). Oltre che con le Regioni del Mezzogiorno, stretto e continuo è anche il partenariato istituzionale con le Regioni del Centro-Nord, anche in considerazione del fatto che l'intervento speciale a fini di riequilibrio economico e sociale è esteso a tutte le "aree sottoutilizzate" - espressione che meglio di quella correntemente in uso di "aree depresse" coglie le opportunità competitive racchiuse in un più alto utilizzo del potenziale - e forti somiglianze hanno i criteri programmatici di intervento nelle due aree del paese.

Il risultato da conseguire nel Sud è sintetizzato dagli obiettivi che il Programma concordato con la Commissione Europea ha fissato per la progettazione e per la realizzazione delle spese in conto capitale negli anni fino al 2008. Tali obiettivi riguardano sia il contesto economico-sociale, sia, più direttamente, il livello e la qualità delle infrastrutture. Essi danno dimensione concreta al miglioramento di benessere a cui il progetto Mezzogiorno mira e permettono il monitoraggio dei risultati conseguiti durante il percorso di convergenza.

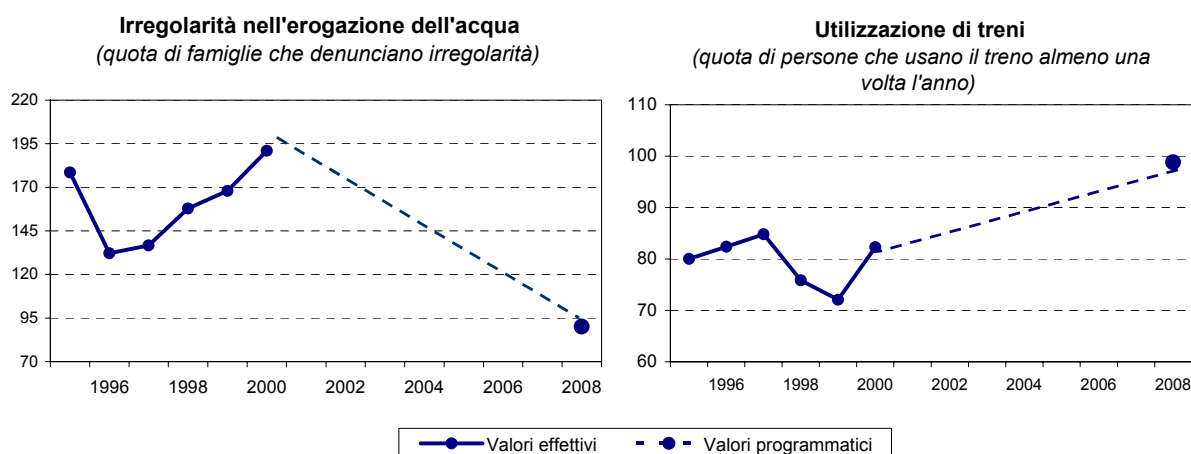
**Fig.4.1 – Mezzogiorno: alcuni percorsi programmatici<sup>1</sup> di miglioramento del contesto**  
(Indice: Italia 2000 = 100)



Fonte: Elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo  
(1) Valori programmatici medi degli scenari di crescita del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (1999) e del Quadro Comunitario di Sostegno (2000), resi coerenti con il quadro macroeconomico generale.

Alcuni di questi obiettivi vengono riportati di seguito e commentati nel riquadro; verranno poi aggiornati e discussi in dettaglio nel V Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. I dati mostrano che alcuni risultati stanno seguendo il percorso programmatico. Per altri, invece, come l'erogazione dell'acqua, addirittura si accresce il livello di divario; altri ancora, come il grado di utilizzazione del mezzo ferroviario di comunicazione, mostrano notevole volatilità di breve termine e sostanziale invarianza di medio termine (Figg. 4.1 e 4.2).

**Fig. 4.2 – Mezzogiorno: alcuni obiettivi programmatici di infrastrutturazione.**  
(Indice: Italia 2000 = 100)



Fonte: Elaborazioni Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

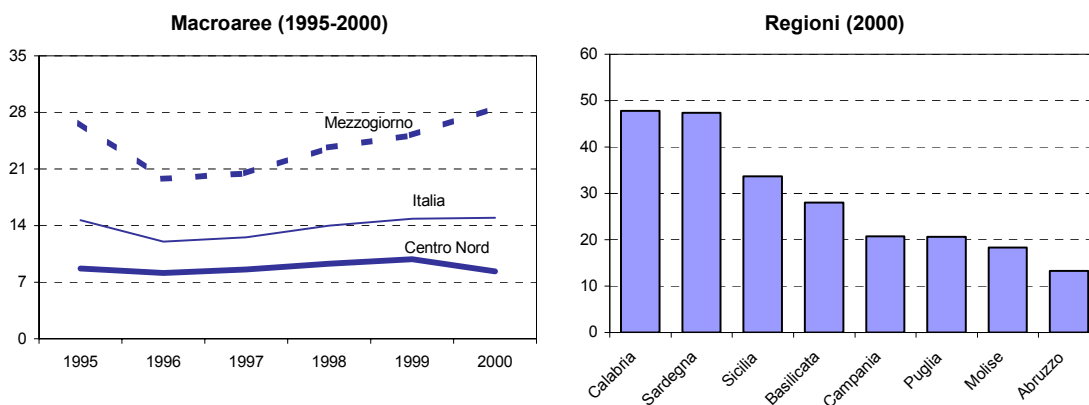
Questi e altri obiettivi “fisici” del Progetto Mezzogiorno devono diventare, assieme all’obiettivo generale del tasso di crescita, punto di riferimento di tutte le azioni intraprese, dalle Regioni come dallo Stato. Devono costituire il metro con cui orientare oggi ogni decisione di spesa, con cui giudicare 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.*

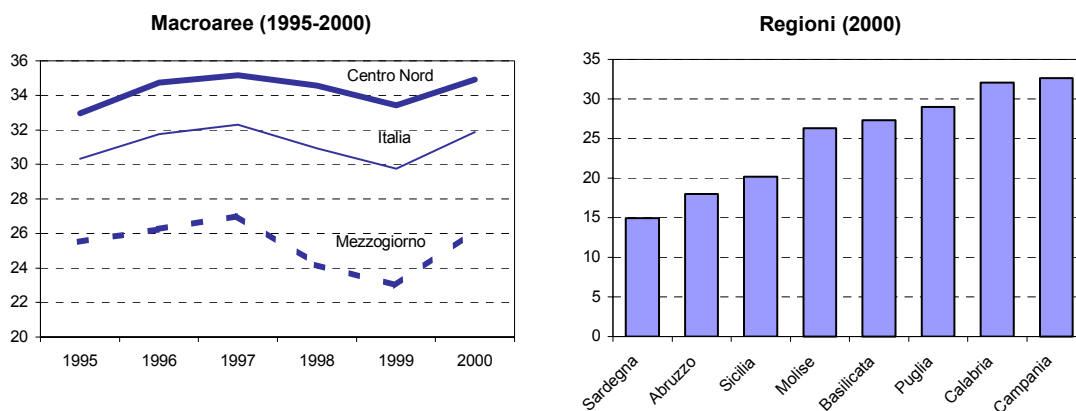
**Fig. A - Famiglie che segnalano irregolarità nell’erogazione dell’acqua (valori percentuali)**



*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.*

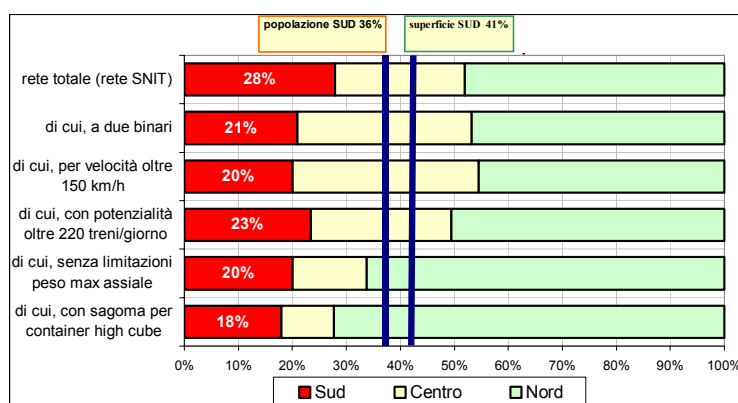
**Fig. B Utilizzazione dei treni**  
 (persone che hanno utilizzato il treno almeno una volta l'anno;  
 valori percentuali)



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**



### ***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

- *Conclusioni 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.

### ***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. III) 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 nazionali per investimenti pubblici e per incentivi – secondo una composizione bilanciata coerente con quella comunitaria - nelle “aree sottoutilizzate” (per l’85 per cento destinate al Mezzogiorno) almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni, così come previsto nel quadro finanziario unico pluriennale; indirizzi per l’allocazione di tali risorse improntati a principi di coerenza programmatica comunitaria, premialità e ad altri principi atti a garantire qualità e rapidità di attuazione; 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.

### ***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.

### ***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 (cfr. riquadro); 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*.
- Verrà dato impulso all'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 programmi<sup>12</sup> 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 (oggi D.lgs. 165/01) 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).*
- *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.

### ***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. 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 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.

#### 4. IL MEZZOGIORNO NELLE POLITICHE SETTORIALI

.....

*La Pubblica Amministrazione, l'e-government e le Politiche di Razionalizzazione degli Acquisti* ( estratto dal capitolo IV)

##### ***La Riforma della Pubblica Amministrazione***

Le *performance* di un sistema-paese discendono anche dalla capacità del settore pubblico di progettare interventi per lo sviluppo e di erogare servizi adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

Nei tempi e nei limiti compatibili con gli equilibri di finanza pubblica, gli obiettivi del Governo sono i seguenti.

I soggetti pubblici devono operare con la massima prossimità possibile al cittadino-utente in modo tale da interpretarne nel miglior modo possibile i bisogni e da far coincidere la qualità erogata con la qualità attesa dai cittadini.

La gestione dei servizi pubblici deve essere condotta attraverso una progressiva aziendalizzazione orientata al raggiungimento di standard di efficienza, efficacia, produttività ed economicità omogenei su tutto il territorio nazionale. L'efficienza gestionale può essere perseguita solo con l'introduzione di elementi di managerialità nella pubblica amministrazione che consentano il governo dei processi di riorganizzazione, la riallocazione delle risorse, il controllo di gestione, la valutazione di dirigenti e funzionari, l'individuazione delle esigenze formative.

Nell'ultimo anno, è proseguito il processo di riforma amministrativa e di semplificazione di norme e procedure, che si è tradotto in una consistente riduzione degli adempimenti amministrativi e in un conseguente risparmio di spesa per gli utenti.

Ad ottobre 2001 sono state introdotte una serie di misure dirette ad agevolare e semplificare il carico amministrativo per le imprese, sopprimendo una serie di adempimenti fiscali e contabili per un ammontare annuo di oltre 190 milioni di adempimenti.

*Si prospetta, inoltre, nei limiti delle compatibilità finanziarie, l'apertura di Sportelli per lo Sviluppo che, alla luce dell'esperienza maturata con lo sportello unico alle imprese, costituiranno, oltre ad un punto di riferimento di carattere eminentemente burocratico, un vero e proprio centro di informazione, indirizzo e di*

*raccordo tra amministrazione locale e la piccola e media impresa, per uno sviluppo coerente con la realtà sociale e territoriale.*

In questo quadro, il Governo intende perseguire gli obiettivi di

- Snellimento delle strutture organizzative, anche attraverso la già disposta riapertura della delega della L. 59/97, la realizzazione del governo elettronico e il ricorso all'esternalizzazione .
- Ulteriore semplificazione delle regole e delle procedure, attraverso la riduzione quantitativa e il miglioramento qualitativo delle norme che regolano l'attività di cittadini, imprese e delle stesse pubbliche amministrazioni, e la diffusione dell'analisi preventiva dell'impatto delle regolamentazioni.
- Miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini, alimentando la competizione fra pubblico e privato, esternalizzando le attività in cui la gestione pubblica non risulta indispensabile e promuovendo i processi di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni mediante strumenti consensuali che coinvolgano istituzioni e utenti.
- Sviluppo dell'attività di formazione nelle Pubbliche amministrazioni attraverso un aumento degli investimenti nei limiti di compatibilità di finanza pubblica, verso il 2 per cento del monte salari e l'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche.
- Diffusione, anche nel settore pubblico, dei modelli flessibili di lavoro e incentivazione della mobilità della dirigenza statale, anche a seguito dell'entrata in vigore della relativa legge di riforma.
- Rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali e per gli adeguamenti retributivi indicati nella legge finanziaria 2002, allo scopo di attribuire incrementi retributivi medi complessivi del 5,56 per cento relativamente al biennio 2002-2003, comprendendo l'ulteriore incentivo dello 0,99 per cento, previsto dai protocolli di intesa con le Organizzazioni Sindacali e in coerenza con gli accordi del comparto sicurezza, da destinare prevalentemente alla incentivazione della produttività dei dipendenti.

### ***L'e-government***

Il miglioramento del livello di servizio della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini e delle imprese, attraverso l'uso delle nuove tecnologie, è un

obiettivo primario del Governo, anche come catalizzatore di cambiamenti di portata più ampia.

Il piano di *e-Government* individua gli obiettivi essenziali per l'ammodernamento della PA: potenziamento dei servizi in rete ai cittadini e alle imprese, miglioramento dell'efficienza della PA, valorizzazione delle risorse umane, trasparenza e qualità dei servizi.

Allo scopo di perseguire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, nonché la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, verranno promossi progetti di grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica, di preminente interesse nazionale, di carattere intersettoriale, assicurando il necessario coordinamento delle diverse amministrazioni. A tal fine si costituirà un apposito fondo per il sostegno dei progetti strategici.

La condivisione degli obiettivi e la cooperazione tra Governo, Regioni ed Enti Locali è un fattore chiave per la piena attuazione della nuova architettura federalista dello Stato, che vede nell'ICT una fondamentale leva per la sua attuazione. Particolare importanza assumono le autonomie locali sia per le politiche di innovazione, sia per l'*e-Government*.

Al fine di proseguire nel sostegno alle politiche di innovazione avviate nel 2002 con i progetti di *e-Government* in tutte le Regioni, Province e nella maggior parte dei comuni italiani si intende rinnovare il fondo nazionale di cofinanziamento delle iniziative locali volte allo sviluppo di servizi ai cittadini ed alle imprese.

Per conseguire una maggiore razionalizzazione delle risorse e delle spese ICT si intende inoltre attuare nuovi modelli di gestione in grado di determinare sostanziali economie: (1) condivisione di applicazioni comuni e di infrastrutture (ad esempio reti telematiche, centri di calcolo e *call center*); (2) acquisti centralizzati e utilizzo di piattaforme di *e-Procurement*; (3) esternalizzazione di attività; (4) altri interventi.

Per la realizzazione delle diverse iniziative delle Amministrazioni centrali e locali fattori abilitanti di base sono: (1) portali nazionali per i cittadini e le imprese per facilitare l'accesso e la fruizione di servizi; (2) Carta d'identità elettronica/Carta nazionale dei servizi per la creazione di uno standard sicuro e diffuso di identificazione digitale; (3) evoluzione delle reti esistenti verso un sistema pubblico di connettività che renda perfettamente interoperabili tutte le reti delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali con i necessari requisiti di sicurezza; (4) utilizzo di un'infrastruttura integrata di pagamento elettronico che permetta di effettuare transazioni con la PA secondo modalità sicure e certificate.

## *Il patrimonio, le infrastrutture e la modernizzazione del Paese*

### *La legge obiettivo*

L'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n.443, la c.d. Legge obiettivo, conferisce delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive. La Legge nasce per dare una concreta risposta al programma di Governo, come esposto nel DPEF 2002-2006, che prevedeva la realizzazione di un programma di opere strategiche per 52.000 milioni di euro ed è fortemente incentrato, sull'accelerazione dello sviluppo economico del Paese, attraverso un importante rilancio della politica infrastrutturale, di sostegno alla domanda globale interna, nel rispetto di limiti di bilancio e del patto di stabilità interno.

Le opere considerate dalla Legge sono quelle di prevalente interesse nazionale e tali da accelerare la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, avendo come obiettivo il riequilibrio economico e sociale dei diversi territori, con particolare attenzione al Mezzogiorno. L'individuazione è effettuata sulla base di un programma che, approvato con la procedura stabilita dalla Legge, è inserito nel DPEF con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione.

Tra gli scopi della Legge vi è quello di consentire al Governo di adottare, nel rispetto dei nuovi equilibri costituzionali Stato-Regioni, e quindi d'intesa con queste, una serie di strumenti legislativi atti a semplificare ed accelerare le procedure di aggiudicazione di quelle infrastrutture, e insediamenti produttivi, considerati, in funzione delle caratteristiche esposte, strategici per il Paese. Tale obiettivo ha come unico limite il rispetto dei principi comunitari e deve articolarsi attraverso il perseguimento di una serie di criteri direttivi, tra i quali vale menzionare:

- la centralità del ricorso alla tecnica della finanza di progetto, per finanziare, attraverso l'uso del capitale privato, la realizzazione delle succitate infrastrutture;
- l'affidamento della realizzazione, a seguito di gara di evidenza pubblica, a un unico contraente generale o concessionario;
- una generale semplificazione degli istituti giuridici e delle procedure di affidamento, così da ricondurre il quadro giuridico italiano in coerenza con le direttive comunitarie, tanto dal punto di vista delle norme sostanziali, che procedurali;

- la centralità dell'attività svolta dal CIPE in termini di approvazione della programmazione delle opere strategiche, inclusa la fase istruttoria, e di identificazione dei fondi disponibili;

Nel contesto descritto, il Governo ha proceduto all'identificazione del 1° programma di infrastrutture e insediamenti produttivi da realizzare, approvato dal CIPE, nella seduta del 21 dicembre 2001, in via programmatica. Detto programma, elaborato sulla base di una verifica delle esigenze del Paese condotta dal Ministero delle infrastrutture – in collaborazione con il Ministero per gli affari regionali – attraverso un confronto ed un'intesa con le singole Regioni, ha formato oggetto di attento esame nelle riunioni preparatorie della seduta CIPE. Il programma è articolato per sottosistemi che investono i macrocomparti della mobilità nelle sue varie componenti (valichi, ferrovie, viabilità, porti, interporti, sistemi urbani, etc.), dell'emergenza idrica nel Mezzogiorno, energetico e delle telecomunicazioni. Il programma individua gli interventi in una logica complessiva di sistema, che – per quanto attiene in particolare agli investimenti per la mobilità – è coerente con il disegno di rete tracciato dal Piano Generale dei Trasporti e presuppone una lettura integrata degli interventi medesimi e di quelli ricompresi nei piani dei singoli settori trasportistici. Include opere di grande rilevanza, tra cui il “Ponte sullo Stretto”, inteso a risolvere il problema del collegamento stabile tra la penisola e la Sicilia che già aveva indotto il Parlamento ad approvare, nel 1971, una legge ad hoc.

Gli investimenti complessivi previsti ammontano a 125.858 milioni di euro, di cui il 45 per cento da destinarsi ad infrastrutture locate nel Mezzogiorno. Rispetto al totale, le previsioni di spesa per il primo triennio sono di 24.204 milioni di euro, e in particolare la percentuale da destinare al Mezzogiorno è stata identificata nel 46,5 per cento circa.

Il CIPE si è riservato una approfondita ricognizione di ciascun intervento, sulla base della istruttoria e delle proposte che saranno fornite dal Ministero delle Infrastrutture, esaminando in particolare le fonti di finanziamento specifiche, e, una volta approvato il collegato infrastrutturale, di ricostruire il quadro finanziario triennale, la cui copertura per risorse disponibili, comprendente quelle previste in leggi precedenti, nonché quelle recate dal disegno di legge collegato alla finanziaria 2002, è in corso di definitiva approvazione da parte del Parlamento.

Le prossime leggi finanziarie garantiranno la copertura aggiuntiva fino a raggiungere l'impegno globale assunto dal Governo nel DPEF dello scorso anno e, al

tempo stesso, incentiveranno sempre più le soluzioni che coinvolgono capitali privati nella realizzazione delle grandi infrastrutture.

La delibera CIPE, al fine di promuovere il coinvolgimento del capitale privato presupposto dal menzionato D.P.E.F 2002-2006 e ribadito nella legge n. 443/2001, prevede che l'Unità tecnica Finanza di progetto (istituita presso il Comitato dalla legge n. 144/1999), proceda ad effettuare studi pilota selezionati, anche con riguardo alle finalità di riequilibrio socio-economico tra le varie aree del Paese, dai due Ministeri prioritariamente competenti in materia: alcuni di detti studi sono stati già individuati.

L'inserimento di tutti gli interventi individuati nel Programma nelle Intese Generali Quadro, nelle Intese istituzionali di programma e nei relativi Accordi di programma quadro potrà consentire di avvalersi di meccanismi di semplificazione e di monitoraggio propri di quegli strumenti.

In base all'art.1, comma 2 della Legge, il Governo è delegato a emanare uno o più decreti legislativi volti a definire l'iter procedurale finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture individuate nel summenzionato programma. Tale delega è stata raccolta dal Ministero delle Infrastrutture che ha predisposto uno schema di legge delegata, il cui iter approvativo è in corso. Il Governo conta di predisporre ulteriori strumenti legislativi in applicazione della delega conferitagli per mezzo della Legge.

Si riportano quegli interventi che, sempre all'interno del Programma approvato dal CIPE nel dicembre 2001, costituiscono per dimensione, per incisività sul territorio e per rilevanza a scala internazionale, le opere chiave dell'intera operazione attivata dal Governo con la citata delibera. E' utile ricordare che il Mezzogiorno rappresenta in tale quadro oltre il 47 per cento degli investimenti.