



Documento Strategico Mezzogiorno

Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013

Dicembre 2005

Questo documento, previsto dalle Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005 (Linee Guida QSN), è il frutto di un percorso di confronto e analisi sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia e del Ministero del Lavoro. Gli incontri di discussione, dedicati ad approfondimenti tematici e alla redazione di questo testo, sono stati numerosi e si sono tenuti lungo un arco temporale di diversi mesi a partire dal mese di aprile fino a novembre 2005. Ad alcuni di questi incontri ha partecipato anche una rappresentanza del partenariato economico sociale e di altre parti istituzionali che ha fornito spunti e contribuito alla discussione. Il documento rimane peraltro un contributo di natura tecnico-amministrativa orientato – come anche previsto dalle Linee Guida QSN – a fornire elementi e proposte al processo di confronto partenariale allargato che porterà alla definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Indice

PREMESSA.....	4
1. Economia, società, ambiente, infrastrutture e amministrazioni nelle regioni del Mezzogiorno: evoluzione recente e prospettive.....	10
1.1 <i>Economia e società</i>	11
1.1.1 I processi di crescita.....	11
1.1.2 Mercato del lavoro e dinamiche sociali	12
1.1.3 Capitale umano, ricerca, innovazione e società dell'informazione	15
1.1.4 Apertura internazionale e turismo.....	19
1.1.5 Il credito alle imprese.....	21
1.2 <i>Infrastrutture, servizi infrastrutturali e ambiente.....</i>	22
1.2.1 Infrastrutture e servizi	22
1.2.2 Gestione dell'ambiente e inquinamento.....	25
1.3 <i>Assetto istituzionale e capacità amministrativa nelle politiche regionali</i>	27
1.3.1 Meccanismi di incentivazione.....	28
1.3.2 Utilizzare la conoscenza per migliorare le decisioni	30
1.3.3 Innovazioni nella capacità di fornire servizi	31
1.3.4 Innovazioni nella capacità di governare il territorio	33
2. Il quadro finanziario delle politiche aggiuntive per il Mezzogiorno del periodo 2000-2006: inquadramento, ipotesi programmatiche e dati attuativi	34
2.1 <i>Premessa</i>	34
2.2 <i>Risorse aggiuntive assegnate al Mezzogiorno: riparto tra investimenti e incentivi, titolarità e settori di intervento</i>	37
2.2.1 Il riparto tra investimenti e incentivi.....	37
2.2.2 La titolarità delle risorse: Amministrazioni centrali e Regioni.....	38
2.2.3 L'articolazione per ambiti settoriali di intervento.....	39
2.3 <i>La spesa</i>	43
2.3.1 Grandi obiettivi di riequilibrio	43
2.3.2 La capacità di spesa dei FS	44
2.3.3 La capacità di spesa del FAS	46
2.4 <i>Considerazioni conclusive</i>	48
3. Considerazioni e valutazione delle politiche regionali aggiuntive in atto nel Mezzogiorno: risultati ottenuti, aree problematiche, lezioni apprese e ipotesi di prospettiva.....	50
3.1 <i>Considerazioni generali su impostazione e attuazione della politica di sviluppo (nazionale e comunitaria).....</i>	50
3.2 <i>Come rafforzare credibilità e realizzabilità della strategia complessiva alla luce dell'esperienza</i>	54
3.2.1 Obiettivi concreti e promozione di una società inclusiva	55
3.2.2 Piani e progettazione	56
3.2.3 Diffusione delle migliori pratiche amministrative	57
3.2.4 Miglioramento della discussione sui contenuti della policy	58
3.3 <i>Riflessioni su punti di forza e aree problematiche nella valutazione diretta dei responsabili delle policy in corso</i>	60

<i>BOX - Riflessioni dall'esperienza della Progettazione integrata</i>	61
3.4 Considerazioni e valutazioni su aree di policy specifiche nell'esperienza del QCS e di altri strumenti	64
Ambiente e risorse naturali	65
Accessibilità di persone e merci.....	67
Società dell'Informazione	67
Ricerca e Innovazione.....	68
Le politiche per il turismo.....	69
Accumulazione di competenze per i giovani	70
Politiche della formazione	70
Politiche per le imprese: incentivi e attrazione di investimento	72
4. Obiettivi comuni e proposte per l'impostazione della programmazione futura nel 2007-2013	75
4.1 <i>Perché ancora una parte di strategia comune</i>	75
4.2 <i>Principi generali di impostazione della programmazione per il 2007-2013 nel Mezzogiorno</i>	76
4.3 <i>Ragionamenti su obiettivi e strumenti per alcune aree di policy di interesse comune</i>	78
Capacità amministrativa.....	80
Infrastrutture e servizi infrastrutturali per il territorio, le imprese e i residenti	80
Funzioni urbane	82
Istruzione, Formazione e Politiche del lavoro	82
Fruizione estesa dei benefici della società dell'informazione	84
Promuovere una società inclusiva.....	84
Politiche per le imprese.....	85
Legalità, sicurezza e contrasto delle attività della criminalità organizzata.....	85
Migliorare le capacità di imprese e istituzioni sui mercati internazionali	86
Politiche per il turismo	86
4.4 <i>Condivisione di priorità e programmi/progetti comuni</i>	87
<i>BOX - Servizi collettivi e politiche di sviluppo nel Mezzogiorno</i>	87
5. Impegni comuni e proposte per il rafforzamento della capacità dell'amministrazione e un governo efficace dell'attuazione delle scelte	90
5.1 <i>L'importanza del buon funzionamento del sistema istituzionale e amministrativo</i>	90
5.1.1 I risultati positivi	90
5.1.2 Le criticità	91
5.2 <i>Gli obiettivi generali intorno a cui lavorare e le proposte</i>	93
5.2.1 Migliorare la capacità generale delle Regioni e delle altre Amministrazioni che operano nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno nel campo delle politiche per lo sviluppo e della erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese.....	94
5.2.2 Migliorare la capacità delle amministrazioni nella gestione ed implementazione della politica di coesione stessa, e quindi dei Fondi che la finanziano.....	95
5.2.3 Migliorare la qualità della partnership fra tutti gli stakeholders, inclusi quelli di livello regionale e locale, nella programmazione ed implementazione dei programmi.....	98

PREMESSA

1. Il documento strategico per il Mezzogiorno (DSM) è previsto esplicitamente dalle “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013” approvate con l’intesa della Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005.

In considerazione della concentrazione degli squilibri economici e sociali cui fa riferimento la Costituzione (art. 119.5) in quest’area e, conseguentemente, della dimensione finanziaria delle politiche aggiuntive ad essa destinate, nonché delle peculiari esigenze di coordinamento, le “Linee guida” hanno infatti previsto di accompagnare i Documenti Strategici Regionali (DSR) delle otto Regioni del Mezzogiorno con un documento unitario predisposto a cura delle stesse Regioni e del DPS.

Scopo di questo documento, secondo quanto successivamente precisato nella fase di impostazione metodologica¹, non è quello di definire una proposta dell’intera strategia da seguire e delle sue possibili declinazioni regionali, lasciate ai DSR, ma di concentrarsi sugli elementi più collettivi e comuni della strategia, fornendo anche indicazioni sugli strumenti e su alcune regole e criteri comuni per l’attuazione delle singole strategie regionali e proposte comuni per l’interlocazione ed il confronto con le amministrazioni centrali.

2. La previsione delle “Linee guida” per il QSN si è innestata su un terreno ampiamente fertilizzato dall’esperienza costruita nell’ambito della programmazione 2000–2006. Il processo di confronto che ha portato alla definizione di questo documento – sviluppatosi lungo un periodo di diversi mesi – nel capitalizzare questa esperienza, ha consentito di sviluppare nuovi approfondimenti e ragionamenti comuni sui risultati raggiunti, sulle difficoltà e le carenze riscontrate, sulle prospettive da assumere, temperando assieme realismo e ambizione. Questo processo ha confermato quindi l’utilità e la necessità di un percorso comune per il Mezzogiorno, aprendo, al contempo, alla prospettiva di un suo proseguimento anche oltre la fase di definizione del DSM.

Allo stesso tempo, le riflessioni effettuate hanno consentito di mettere a fuoco molte differenze quanto a presenza e dimensione delle opportunità, e quindi dei vantaggi comparati da valorizzare, come pure di capacità di intervento, confermando come il Mezzogiorno non sia un’area omogenea, soprattutto sotto il profilo dell’arretratezza. Ne è quindi conseguito il comune convincimento che le motivazioni della unitarietà

¹ Cfr. “Linee per un nuovo programma Mezzogiorno: finalità del documento strategico comune e percorso per la sua definizione” Aprile 2005

dell'approccio strategico per quest'area scaturiscono dalla presenza, da un lato, di problemi e difficoltà comuni che solo insieme possano essere efficacemente affrontati; dall'altro, di opportunità comuni che solo la condivisione di opzioni strategiche può consentire di sfruttare.

3. Le proposte sviluppate dal DSM assumono come quadro di riferimento l'evoluzione recente delle istituzioni, dell'economia e della società del Mezzogiorno e gli scenari tendenziali (in termini di sfide, rischi, opportunità) per il prossimo decennio (par.1); come previsto dalle Linee guida per il QSN "esse muovono da una attenta valutazione dello stato di attuazione delle politiche regionali, comunitarie e nazionali" (par. 2 e 3).

A partire dalla condivisione dell'analisi e della diagnosi, queste proposte vengono sviluppate su diversi piani, anche molto differenziati fra loro quanto a intensità e pervasività della unitarietà:

- partono da una condivisione dei principi generali di impostazione della programmazione, senza entrare nelle scelte operative delle singole Regioni (par. 4.2);
- sviluppano ragionamenti condivisi sulle direzioni più promettenti in alcuni ambiti rilevanti di intervento che troveranno spazio in tutte le strategie regionali, ma con pesi e modalità differenziate da caso a caso (par. 4.3);
- arrivano, infine, a definire esigenze e opportunità comuni a tutte o alcune delle otto regioni, per le quali è possibile spingersi sino all'individuazione di programmi/progetti da realizzare in modo unitario (par. 4.4). Il grande interesse espresso nei confronti dell'interregionalità in alcuni ambiti dove i confini amministrativi rischiano di soffocare le potenzialità di intervento e limitarne l'efficacia, non è però ancora sorretto da una valutazione sulla sua sostenibilità tecnico – amministrativa, né tantomeno dalla individuazione delle soluzioni operative, entrambe demandate alla fase di definizione degli strumenti di intervento, quando sarà possibile raccogliere anche le indicazioni che verranno dalla fase del confronto allargato.

In ultimo il documento contiene una chiara esplicitazione degli impegni che le Regioni collettivamente intendono assumersi per sostenere obiettivi, regole e modalità attuative anche per le fasi di programmazione operativa e di attuazione, nonché per la governance complessiva (par. 5).

Entrambi questi paragrafi (4 e 5) sono quindi specificatamente destinati ad alimentare la fase del confronto prevista dal processo delineato dalle Linee guida per l'elaborazione del QSN.

4. Nel merito, le acquisizioni più rilevanti scaturite dal confronto possono essere ricondotte ai punti seguenti:

- risulta confermata la validità e attualità della impostazione generale della programmazione in corso, sulla quale quindi la nuova programmazione 2007 – 2013 viene ad innestarsi in una logica di continuità per le scelte più qualificanti; si ritiene al contempo necessario un cambio di passo per mettere a valore, e rendere operative, le acquisizioni di merito e di metodo scaturite dalle riflessioni e valutazioni sull'esperienza in corso.

Queste ultime mettono inequivocabilmente in luce la centralità delle questioni attuative. E' da queste infatti che dipende la fattibilità, e quindi la credibilità del disegno strategico, ancor più che dal rigore tecnico e metodologico con cui esso viene costruito;

- da qui, quindi, la necessità di intervenire, migliorandoli, sugli strumenti e le modalità che consentono di estendere la partecipazione, promuovere un consenso convinto, sostenere la mobilitazione delle responsabilità, tanto nella fase di impostazione del disegno, quanto nella cruciale fase dell'attuazione. Sono infatti queste le leve sulle quali agire per evitare di eccedere nelle aspettative, sottovalutando i tempi del cambiamento, sopravvalutando le capacità mobilitabili e le stesse potenzialità degli strumenti a disposizione. Sono ancora queste le leve indispensabili per sconfiggere l'isolamento delle politiche di sviluppo e dei loro attori, per contrastare facili ripiegamenti, là dove obiettivi solo formalmente condivisi, quando non addirittura ignorati, finiscono con il cedere il passo alla pressione dei target di spesa. Nell'insieme, è anche dalle soluzioni che verranno a tal fine trovate, che dipende la possibilità di un effettivo miglioramento del confronto politico e culturale sulle politiche di sviluppo, a necessario sostegno della loro ideazione e attuazione;
- affinché questo percorso possa compiutamente realizzarsi, gli obiettivi di queste politiche, i risultati cui esse tendono devono rifuggire dalla genericità, sottraendosi alla tentazione che questa sia la strada per assicurarsi la pur necessaria flessibilità.

Non solo, quindi, occorre recuperare nella tecnica programmatoria un più convinto ed efficace utilizzo degli indicatori di risultato e impatto (rifuggendo da controproducenti dispersioni dovute ad un uso troppo ampio e indiscriminato degli stessi), ma ancora, laddove opportuno, è necessario spingersi sino alla fissazione di target finali per alcuni obiettivi di servizio;

- credibilità e fattibilità di una strategia basata sui fattori di contesto richiedono un forte miglioramento delle capacità istituzionali e dell'azione complessiva della P.A.: i risultati oggi visibili, la stessa esperienza della premialità, segnalano che sono queste capacità a fare “la differenza”. Dietro la varianza, anche significativa, di questi risultati, sta infatti il diverso modo con cui la P.A., nei vari contesti e ai vari livelli, ha saputo reagire alle aspettative e alle richieste del programma;
- i forti miglioramenti conseguiti nel ciclo attuale su questo fronte stentano “a fare sistema”, risultando ancora relativamente circoscritti, con una debole capacità di contaminazione. E' prima di tutto, come già detto, un problema di affermazione “culturale”, ma questo non deve portare a sottovalutare la portata dei piccoli passi. In alcuni casi e per alcuni ambiti, emerge anzi il rischio di regressi, se non si pone attenzione alla diffusione e condivisione delle soluzioni e delle pratiche amministrative maturate nelle singole esperienze, in forza delle specifiche opportunità e possibilità di miglioramento che, caso per caso, si sono profilate e che si è avuta la capacità di valorizzare;
- anche a questo fine la condivisione di regole comuni fissate ex-ante, dotate di una effettiva cogenza, a sostegno della realizzabilità del disegno, a tutela di possibili derive, si conferma come componente indispensabile della strategia, da essa non separabile in nome di artificiose e illogiche distinzioni tra gli obiettivi che si intende perseguire e le modalità con cui essi possono essere conseguiti;
- in questa direzione, tra i progressi da consolidare, a partire dalle importanti acquisizioni già raggiunte, grande rilievo ha la capacità di sviluppare una programmazione che utilizzi in modo consapevole l'ancoraggio alla programmazione di settore e alla stessa progettazione integrata, come modalità prevalente per orientare le scelte, gerarchizzare le priorità, rifuggendo dal rischio di utilizzare le modalità concorsuali nei confronti di altri soggetti istituzionali a copertura di una sostanziale incapacità di scelta;
- questo impegno nella direzione di un forte rafforzamento della capacità di selezione, di fissazione e concentrazione delle priorità richiede, come corollario indispensabile,

una chiara e inequivocabile distinzione tra le responsabilità e gli obiettivi delle politiche ordinarie e le responsabilità e gli obiettivi delle politiche di sviluppo regionale. Richiede quindi che siano rispettivamente chiariti ambiti e finalità di intervento, canali di finanziamento dedicati, a sostegno della necessaria “specializzazione” delle politiche di sviluppo regionale e a garanzia della loro aggiuntività;

- richiede anche la consapevole convergenza delle politiche ordinarie, centrali e regionali, sugli obiettivi delle politiche di sviluppo, come condizione di efficacia per queste ultime, attraverso una chiara esplicitazione dell’impegno non solo finanziario ma anche normativo, regolamentare, di indirizzo, assunto dalle politiche ordinarie, a sostegno del disegno complessivo. Postula, al contempo, che la migliore esplicitazione della missione delle politiche di sviluppo sia sorretta da una strumentazione tecnico-progettuale e da quelle soluzioni normative e organizzative maggiormente in grado di riconciliare gli obiettivi di sviluppo con le necessità di governo della spesa pubblica.

5. Come chiarito nel par. 4, la riflessione ha consentito di individuare gli ambiti di intervento dove sono già chiare le opzioni concrete da perseguire, a partire dalle lezioni apprese nell’esperienza in corso: si tratta dei temi e dei settori a prevalente connotazione infrastrutturale e di servizio. Ha anche fatto emergere quegli ambiti (es. istruzione; inclusione sociale) che richiedono una innovazione di strategia e capacità, sufficientemente chiara nelle sue linee essenziali, da innestare su un percorso preesistente. Ha infine evidenziato i temi (es. ricerca e innovazione; internazionalizzazione; logistica) dove sono maturati spunti e intuizioni, non ancora pienamente declinati e sistematizzati in proposte compiutamente definite, per i quali è quindi necessario completare l’approfondimento di natura strategica.
6. Infine, il documento muove da una attenta considerazione del ruolo delle politiche di sviluppo nel nuovo scenario europeo, così come definito dalla rivisitazione dell’Agenda di Lisbona. Nell’assunto ormai condiviso, anche grazie alla forte sollecitazione del nostro Paese in tal senso - sin dal 1° Memorandum del 2001, poi ancora nel 2° Memorandum del 2003 e nel Consiglio informale sulla politica di coesione, organizzato dalla Presidenza italiana nell’ottobre 2004 - per un chiaro e forte orientamento delle politiche di sviluppo e coesione a sostegno della competitività dei territori, il significativo contributo di queste

politiche alle priorità di Lisbona, nel quadro di un sostegno reciproco tra le azioni da queste promosse e quelle attivate in attuazione della strategia di Lisbona, è uno dei caratteri distintivi della nuova programmazione.

Questo, senza però lasciare spazio ad improprie commistioni tra politiche e strumenti con finalità non sempre coincidenti, che possono far perdere di vista la missione specifica delle politiche di sviluppo, al contempo erroneamente sopravvalutandone le possibilità di intervento e di mobilitazione finanziaria.

1. Economia, società, ambiente, infrastrutture e amministrazioni nelle regioni del Mezzogiorno: evoluzione recente e prospettive

In questo paragrafo si presentano alcuni tratti molto stilizzati della situazione, economica, sociale, dell'ambiente, delle infrastrutture e delle amministrazioni del Mezzogiorno - considerando le otto regioni - come si sono venute configurando negli ultimi dieci anni. L'analisi è finalizzata da un lato ad esaminare gli elementi di continuità/discontinuità emersi nel decennio passato, dall'altro a evidenziare questioni comuni e differenze tra le regioni di quest'area. Il Mezzogiorno non è più oggi un'area omogeneamente in ritardo di sviluppo e presenta specificità regionali e subregionali anche molto accentuate.

Dalla metà degli anni '90 un numero crescente di osservatori ha individuato nell'economia e nella società del Mezzogiorno l'emergere di spinte endogene verso un deciso cambiamento e segnali di potenziale accelerazione nel processo di sviluppo. In parte, ciò si è effettivamente riflesso negli anni successivi in un recupero di capacità di crescita che, per la prima volta dal dopoguerra, è stata per un periodo sostenuto di tempo superiore a quella del Centro-Nord. A ciò si sono affiancati segnali interessanti di vitalità economica in specifiche aree, importanti avanzamenti nella capacità di diverse amministrazioni e una discreta partecipazione dell'area ai processi di diffusione delle nuove tecnologie. Nondimeno, il Mezzogiorno nel suo complesso non appare ancora avviato su un percorso di sviluppo proporzionale alle proprie potenzialità e non ha ancora mostrato chiari e generalizzati segnali di recupero di capacità di azione collettiva, sia dal lato dell'operatore pubblico, sia da quello della società civile e produttiva.

Nella fase più recente, l'area ha anche probabilmente sofferto, oltre che dei ritardi accumulati nel passato (particolarmente visibili nel permanere di un differenziale sfavorevole nella dotazione delle infrastrutture e nella disponibilità di servizi) e che hanno comunque attenuato l'impatto potenziale delle tendenze positive emerse nella seconda metà degli anni '90, dell'evidente disorientamento che ha investito il sistema italiano nel suo complesso di fronte alle modificazioni del contesto e della concorrenza internazionale. Tali modificazioni hanno portato alla luce fragilità dal lato della capacità innovativa e resistenze alla trasformazione nell'organizzazione di impresa, della società, della politica e dei mercati che già caratterizzano da tempo il Paese.

Lasciando ad altre sedi l'analisi esauriente², o la valutazione delle motivazioni che sottostanno al permanere di differenziali territoriali significativi³, questa sezione mira a richiamare in modo compatto alcuni fatti sintetici⁴ in alcune aree di interesse, utili a meglio inquadrare le tematiche di cui si tratta nei successivi paragrafi.

² Per un esame più dettagliato sul Mezzogiorno si rimanda ai Rapporti annuali del DPS (2004 e anni precedenti); al Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno, elaborato dalla SVIMEZ, al QCS – capitolo I aggiornato nel 2004 a seguito della revisione di metà periodo.

³ Per una sintesi e proposte interpretative del dibattito recente relativo al caso italiano si rimanda alla bibliografia e alla discussione contenute in Barca, F. (luglio 2005) "Spunti in materia di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie", dattiloscritto.

⁴ Per la maggior parte dei dati qui utilizzati si veda, per ulteriori dettagli, la Banca Dati degli indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo, "indicatori di contesto" - definita all'interno della convenzione tra DPS e ISTAT relativa al miglioramento della disponibilità di statistiche con dettaglio territoriale- consultabile in linea sul sito web dell'ISTAT http://www.istat.it/dati/db_siti/contesto/

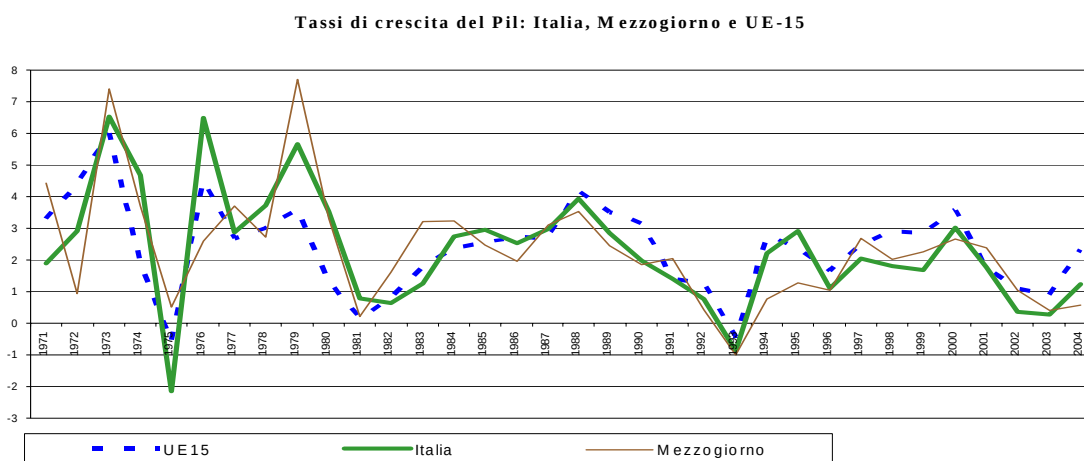
1.1 Economia e società

1.1.1 I processi di crescita

Per inquadrare come oggi si presenta il Mezzogiorno è utile ripercorrerne il processo di crescita degli ultimi decenni. Considerando la crescita del PIL dagli anni '70, il tasso di crescita annuo del Mezzogiorno non si è troppo discostato da quello italiano (Figura 1.1).

Ne è conseguita la nota persistenza dei divari territoriali interni, ma anche un incremento nei livelli assoluti di benessere non trascurabile, soprattutto in considerazione del fatto che il Centro-Nord d'Italia è divenuto dal dopoguerra una delle aree più prospere d'Europa.

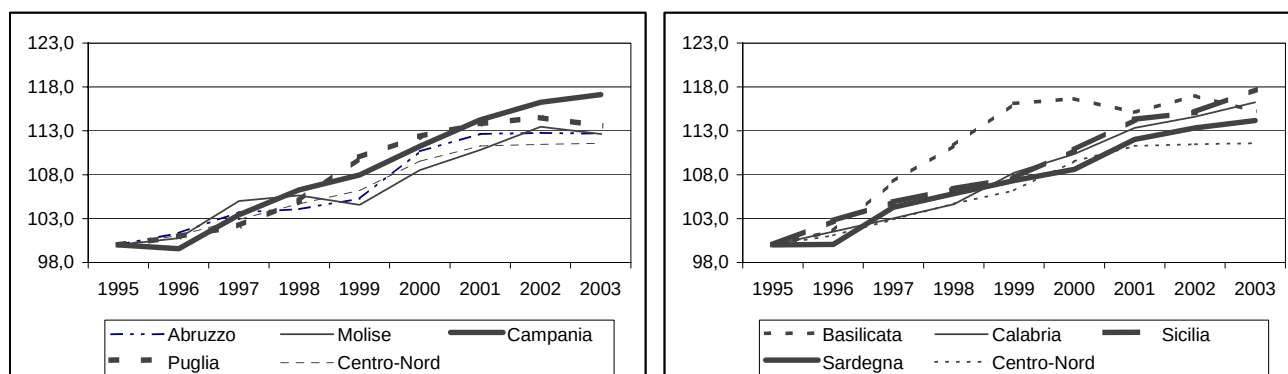
Figura 1.1 – Crescita del PIL – 1971-2004



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Eurostat

Tuttavia, dopo aver sperimentato negli anni '50 e '60 significativi incrementi nei tassi di accumulazione, la crescita degli investimenti nel Mezzogiorno si è gradualmente ridotta fino ad arrivare nella prima metà degli anni '90 a una fortissima fase di disinvestimento, sia da parte del settore pubblico, sia da parte dei privati. La quota degli investimenti fissi lordi sul PIL nel Mezzogiorno ha subito nel quinquennio 1991-95 una flessione di 7 punti (-2,5 per l'Italia) scendendo al 19%. Nella seconda parte degli anni '90, gli investimenti si sono di nuovo accresciuti, soprattutto grazie alla componente privata, e la quota è risalita attorno al 21%. Negli stessi anni nel Mezzogiorno si è avviata una nuova fase di crescita che ha interessato tutte le regioni (Figura 1.2).

Figura 1.2 – Andamento del PIL per regione nel Mezzogiorno 1995-2003 (indici, 1995=100)

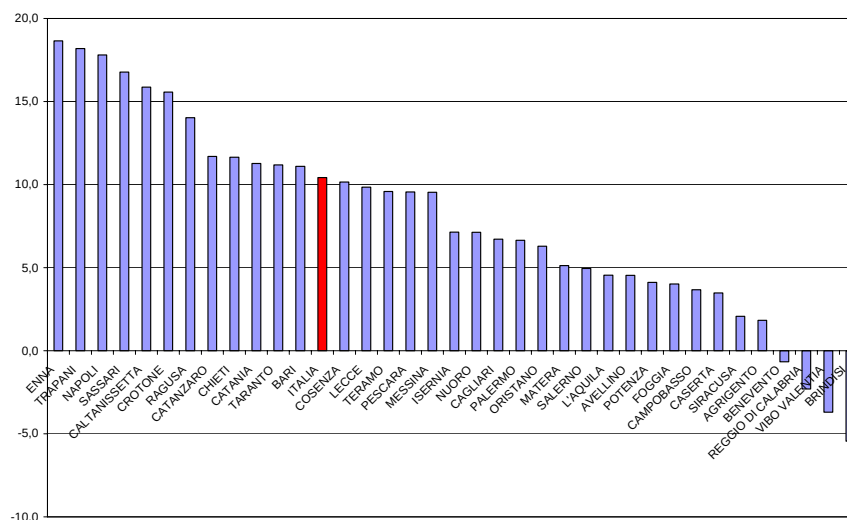


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT-Conti territoriali

Nell'ultimo decennio 1996-2004, il Mezzogiorno ha evidenziato un tasso di crescita medio anno (1,7%) maggiore rispetto al Centro-Nord (1,4%), ma con una crescita dei consumi delle

famiglie lievemente minore (1,6 contro 1,8%) e una maggiore crescita degli investimenti privati (gli investimenti in macchine e attrezzature si sono accresciuti del 4,3%, contro il 2,8% nel Centro-Nord). A questa maggiore crescita non ha peraltro contribuito significativamente la componente pubblica, la cui spesa complessiva, sia corrente, sia in conto capitale ha mostrato nel periodo una dinamica lievemente inferiore a quella registrata nel Centro-Nord. Il differenziale positivo di crescita rispetto al Centro-Nord si è però realizzato in un contesto per l'Italia di crescita contenuta, rimasta inferiore alla pur limitata media UE-15. In ogni caso, i processi di crescita si sono differenziati sul territorio. Tra il 1995 e il 2003, la crescita degli occupati interni è risultata ad esempio molto differenziata tra le province del Mezzogiorno, con aree molto dinamiche, ma anche con situazioni – meno frequenti - di notevole arretramento (Fig. 1.3).

Figura 1.3 – Variazione degli occupati interni nelle province del Mezzogiorno tra 1995 e 2003.
Valori percentuali



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT: Conti economici delle province

Nell'ultimo biennio (2004-2005) in cui la crescita nazionale si è ulteriormente ridotta, nel Mezzogiorno non si sono manifestati segnali più positivi e anzi l'area ha mostrato andamenti nell'evoluzione del prodotto peggiori di quelli nazionali.

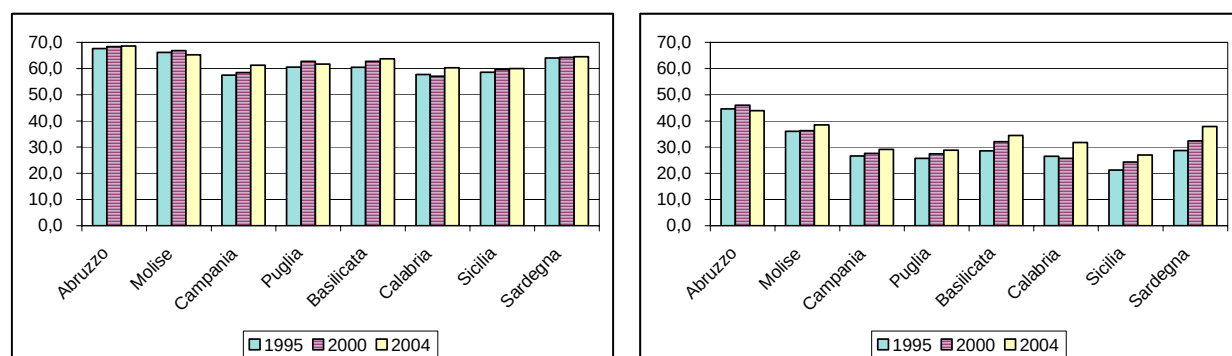
1.1.2 Mercato del lavoro e dinamiche sociali

Gli squilibri strutturali del mercato del lavoro del Mezzogiorno sono stati solo moderatamente ridimensionati dall'evoluzione pur complessivamente positiva dell'occupazione nell'ultimo decennio (estesa all'intero Paese e che ha in parte beneficiato per una prima fase di un fattore di aggiustamento medio, dovuto alla maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro progressivamente introdotta dalla normativa), e in particolare fino al 2002. Successivamente la situazione dell'occupazione nell'area ha invece cominciato a deteriorarsi⁵.

Il tasso di occupazione complessivo (sulla popolazione tra 15 e 64 anni) nel periodo 1995-2004 si è accresciuto di soli circa 3 punti nel Mezzogiorno, contro circa 7 nel Centro-Nord. Permane soprattutto amplissimo il potenziale non attivo della componente femminile (Figura 1.4) che presenta al 2004 un tasso di occupazione medio del 30,7% (anche se con differenze tra le diverse regioni) contro il 53,5 del Centro-Nord e il 55% della media UE25.

⁵ Dal 2003 il mercato del lavoro ha manifestato segnali di esaurimento della ripresa iniziata nella seconda metà degli anni '90. Nel 2004 la dinamica degli occupati registrata nel Sud dall'indagine sulle forze di lavoro è stata negativa; nei dati disponibili per il 2005 (ancora relativi solo ai primi tre trimestri dell'anno) vi sono segnali di ulteriore preoccupazione, in particolare per il segmento femminile, la cui occupazione è risultata in calo significativo.

Figura 1.4 Tassi di occupazione nelle regioni del Mezzogiorno: 1995, 2000, 2004
Maschi
Femmine

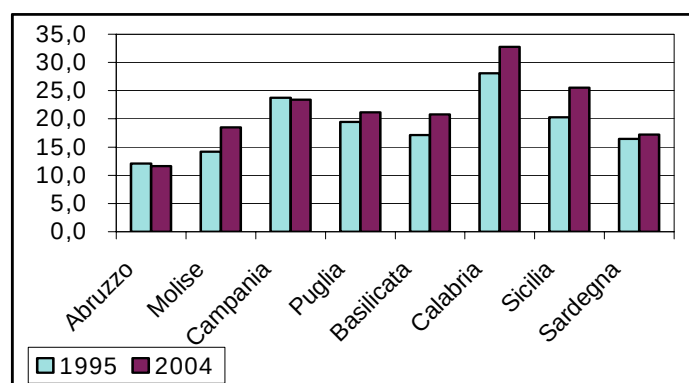


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Indagine sulle forze di lavoro

Poco intaccate sono rimaste anche due caratteristiche che segnalano il ritardo nel modello di sviluppo dell'area: una forte incidenza dell'economia sommersa e una quota elevata di famiglie sotto la soglia di povertà relativa.

Relativamente costante, e anzi aumentata di un paio di punti percentuali, è rimasta nel passato decennio l'incidenza del lavoro non regolare (in termini di unità di lavoro come definita dalle stime dell'ISTAT). Anche se il lavoro non regolare non è presente solo nel Mezzogiorno, nell'area continua a mostrare valori molto più elevati che, per molti versi, costituiscono la manifestazione più concreta di più complesse dinamiche economiche e sociali che segnalano il perdurare di difficoltà dell'area nell'instaurare un rapporto fiduciario tra Stato e società. Nel 2004 l'incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale è del 22,8% nel Mezzogiorno⁶, contro il 9,8% nel Centro-Nord. Peraltro le differenze interne all'area non sono di poco conto: va in particolare segnalato il caso dall'Abruzzo in cui il tasso di irregolarità si attesta attorno all'11%, al di sotto di molte regioni del Centro-Nord (Figura 1.5).

Figura 1.5 – Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)



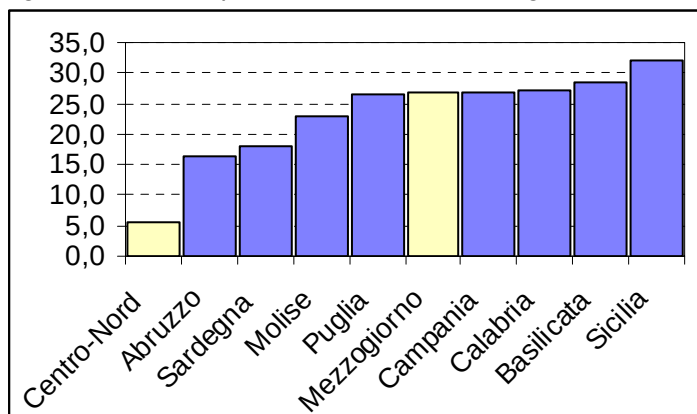
Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

Nelle ultime stime dell'ISTAT sulla povertà delle famiglie, relative al 2004, il Mezzogiorno mostra un peggioramento rispetto al biennio precedente, che aveva segnalato lievi miglioramenti. Le famiglie povere costituiscono nel 2004 il 25% del totale; in considerazione della maggiore dimensione delle famiglie povere, nel Mezzogiorno quasi il 27% della popolazione vive in famiglie statisticamente povere. Considerando l'intera serie storica disponibile dal 1997, la povertà relativa si è mantenuta comunque elevata nel corso del periodo (in quell'anno oltre il 24% delle famiglie del

⁶ Il tasso di irregolarità, poi, risulta concentrato nel settore agricolo, che nel 2004 evidenzia una percentuale doppia (41,1%) rispetto al settore industriale (20%) e a quello dei servizi (21,2%).

Mezzogiorno risultava sotto la soglia di povertà). Anche se le differenze tra le regioni del Mezzogiorno sono significative, nessuna regione si trova in una situazione comparabile con il Centro-Nord dove la quota di popolazione interessata dal fenomeno è pari al 5,7% (figura 1.6). L'indice di povertà economica misurata sui consumi delle famiglie assume maggiore gravità se si considera il fatto che esso è correlato con più generali situazioni di disagio, non solo collegate alla condizione economica della famiglia, ma anche a maggiori difficoltà nell'accesso ai servizi, anche pubblici (come ad esempio i servizi sanitari). In generale tutti gli indicatori che approssimano situazioni di disagio (dalla situazione abitativa alla dispersione scolastica) risultano nell'area sistematicamente più elevati che nel resto del Paese.

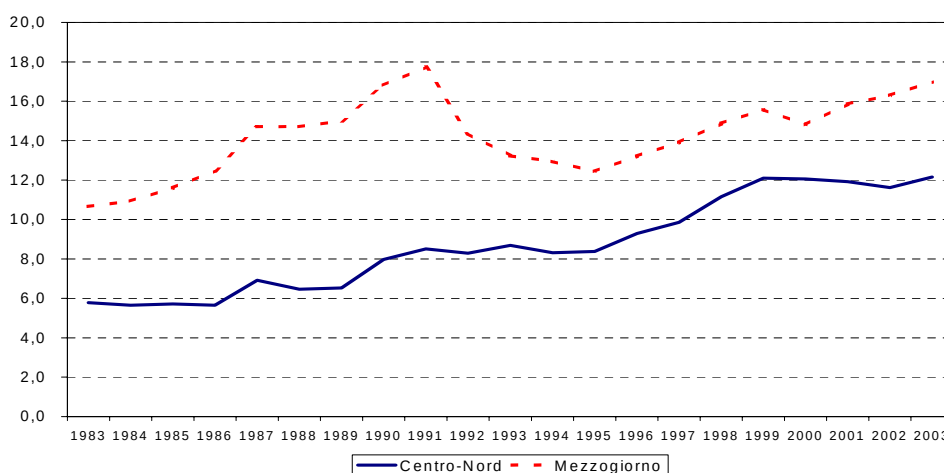
Figura 1.6 Popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà (%) – anno 2004



Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

Le attività criminali sono sovente richiamate quale rilevante fattore di limitazione dello sviluppo nell'area. L'indicatore sintetico sulla criminalità⁷ (Fig.1.7) mostra come dopo i progressi registrati nella prima metà degli anni '90, nel Mezzogiorno i fenomeni apertamente criminosi abbiano ripreso a crescere, peraltro in un contesto di peggioramento su tutto il territorio nazionale.

Figura 1.7 - Crimini violenti per 10.000 abitanti



Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

⁷ La definizione di delitto "violento" comprende: stragi, omicidi, lesioni e violenze, rapine, sequestri e attentati incendiari. Analizzando singole voci di delitti, per il Mezzogiorno dal 1996 si evidenzia comunque una diminuzione dei reati di contrabbando, degli omicidi, delle associazioni per delinquere, delle estorsioni e dei furti. Risultano invece in aumento, le associazioni di tipo mafioso, gli attentati dinamitardi o incendiari, la produzione e il commercio di stupefacenti e le rapine.

Peraltro nel Mezzogiorno è particolarmente elevata, rispetto a quella complessiva, l'incidenza di alcune tipologie di delitti connesse a fenomeni di criminalità organizzata e collegati a ottenere controllo sulle attività economiche attraverso meccanismi intimidatori, come ad esempio gli attentati dinamitardi o incendiari (nel 2003 oltre il 90% di tali delitti denunciati a cura delle Forze dell'ordine è commesso nel Mezzogiorno; il 77% nelle sole quattro regioni a più alta presenza di associazioni criminali: Campania, Calabria, Sicilia e Puglia – Tav.1.1).

Tavola 1.1 - Delitti denunciati all'Autorità giudiziaria da Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza Anno 2003, Incidenza percentuale sul totale nazionale per alcune tipologie

Delitti	Mezzogiorno	di cui: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia
Associazione per delinquere	45,1	37,4
Associazione di tipo mafioso	90,3	87,4
Incendi dolosi	57,3	48,2
Attentati dinamitardi e/o incendiari	91,0	77,1
Truffa	36,6	29,2
Contrabbando	47,1	45,7
Produzione, commercio di stupefacenti	33,6	28,8
Sfruttamento, favoreggiamento della prostituzione	22,6	14,5
Totale Delitti (*)	30,4	25,1

(*) Include tipologie quali omicidi, stragi, furti, rapine e estorsioni non riportate nella tavola.
Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Annuario delle statistiche giudiziarie penali 2003

Nel passato decennio è da registrare una notevole ripresa delle migrazioni interne⁸ tra Mezzogiorno e Centro-Nord, che hanno riguardato soprattutto i cittadini italiani, con incrementi significativi soprattutto tra 1995 e 2000 delle emigrazioni, rimaste peraltro consistenti (attorno alle 120.000 unità) anche successivamente e che hanno, nei saldi netti⁹ (attorno a – 60.000 unità nella media 1998-2002), interessato soprattutto la componente più giovane e scolarizzata (tra i 20 e i 35 anni) della popolazione. Questo fenomeno è considerato con preoccupazione dagli analisti, poiché, al di là del segnale di meccanismi di riequilibrio in atto e di una maggiore integrazione del mercato del lavoro a livello nazionale che esso comunque rappresenta, ne derivano implicazioni di depauperamento dell'area dal punto di vista delle migliori energie e del capitale umano.

Si va peraltro rapidamente accrescendo, anche nel Mezzogiorno, la presenza della popolazione straniera, anche se ancora molto inferiore a quella nazionale¹⁰. Le tendenze demografiche segnalano inoltre che, anche nel Mezzogiorno, come nel resto del Paese, è in atto un relativamente rapido processo di invecchiamento della popolazione.

1.1.3 Capitale umano, ricerca, innovazione e società dell'informazione

Nel nostro Paese, dal dopoguerra ad oggi il livello medio di istruzione è decisamente aumentato, passando da 4,5 ad 11,5 anni di istruzione; si è verificata, inoltre, una rapida convergenza fra il Sud ed il Nord-Italia.¹¹ In termini quantitativi il Mezzogiorno evidenzia una presenza e dotazione di capitale umano sostanzialmente in linea con il dato nazionale, con riferimento ai livelli formali di

⁸ Approssimate dai trasferimenti di residenza tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. Per una ricostruzione del quadro statistico tra il 1990 e il 2002 si veda Rapporto SVIMEZ, Il Mulino, 2005.

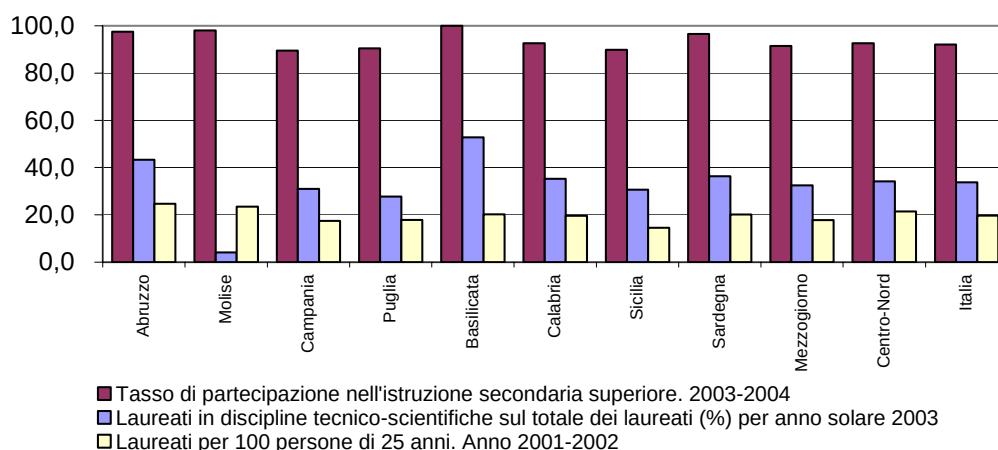
⁹ Si registrano, infatti, anche significativi movimenti migratori Nord-Sud intorno alle 60.000 unità l'anno nel periodo 1998-2002.

¹⁰ La presenza di stranieri residenti nel Mezzogiorno era pari, secondo i dati del Censimento 2001, a circa 176.000 unità, con un'incidenza dello 0,8% sulla popolazione totale della ripartizione, inferiore alla corrispondente incidenza a livello nazionale (2,3%). Secondo gli aggiornamenti anagrafici al 1.1.2004 la popolazione straniera nel Sud era salita a oltre 253.000 unità, pari a un'incidenza dell'1,3% (3,4 in Italia).

¹¹ Ciò che, invece, il sistema scolastico italiano non riesce ad assicurare è una soddisfacente mobilità intergenerazionale nei livelli di istruzione, poiché l'istruzione dei figli dipende ancora fortemente dai titoli di studio dei genitori.

istruzione e quindi prima dell'ingresso degli individui nel mercato del lavoro. Secondo i dati più recenti sui tassi di istruzione secondaria, avanzata e scientifica, i valori del Sud non si discostano, se non di poco, da quelli nazionali (Figura 1.8). Il tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore, nell'anno 2003-2004, è stato pari al Sud al 91,4% (media nazionale 92,1%) con punte di eccellenza in Basilicata, Molise e Abruzzo. La percentuale di giovani laureati nel Mezzogiorno misurata nel 2001-2002 era pari al 17,8 (19,7 in Italia), con Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna che superano la media nazionale. Anche la proporzione dei laureati in materie scientifiche (32,5%) è sostanzialmente in linea con il valore nazionale (33,8%); in questo caso il Molise evidenzia una percentuale però molto più bassa (4,2%), mentre Basilicata, Abruzzo, Sardegna e Calabria superano la soglia nazionale.

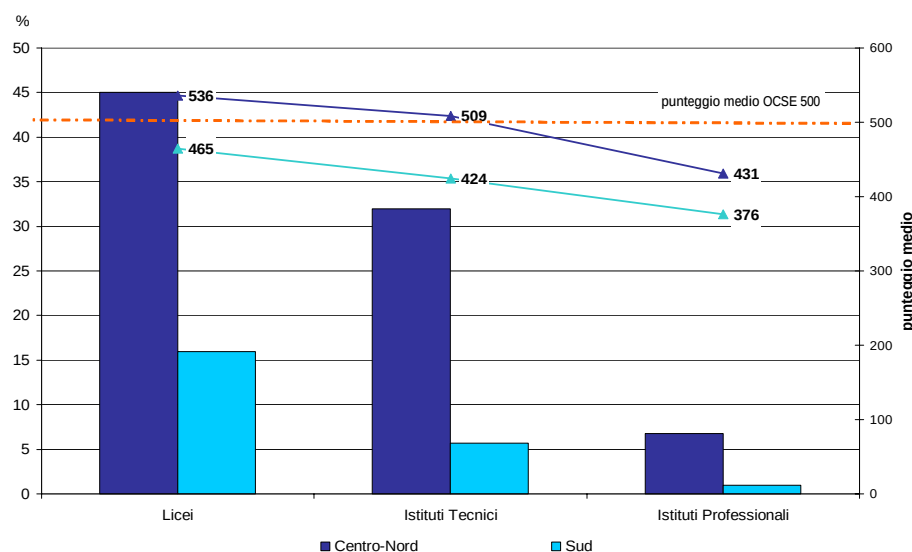
Figura 1.8 - L'istruzione secondaria, avanzata e scientifica nel Mezzogiorno



Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

Un deficit di accumulazione di capitale umano si verifica al Mezzogiorno, invece, per una inferiore qualità delle competenze acquisite nel sistema scolastico, e, successivamente, per effetto di un basso coinvolgimento sia dei lavoratori, sia degli adulti non occupati nelle attività di formazione e per una non piena capacità dell'area di fornire occupazione anche agli individui più scolarizzati.

Figura 1.9 - Punteggio medio e quota di studenti con capacità di risolvere problemi complessi in matematica per macro area e tipologia di scuola



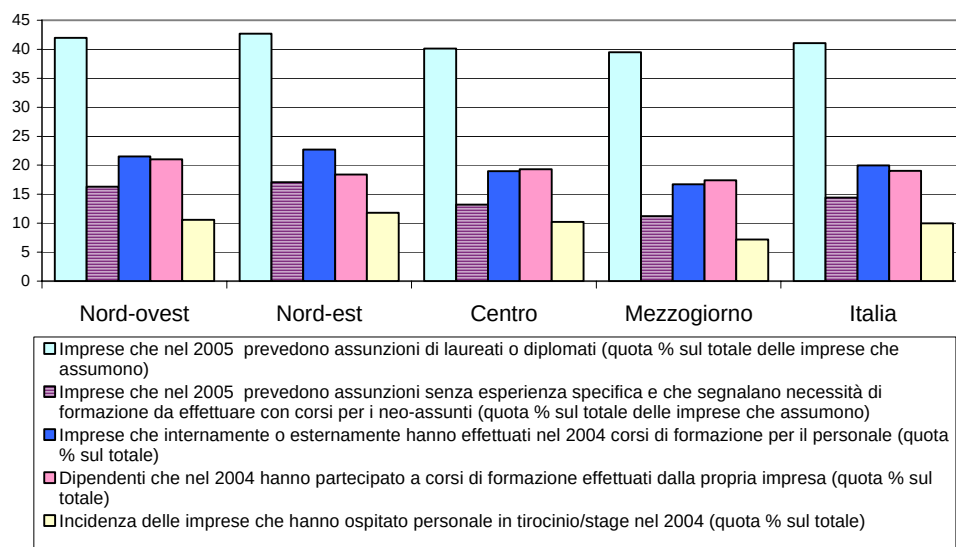
Fonte: elaborazione su dati OCSE-PISA 2003

Per quanto riguarda la qualità dell'istruzione, i risultati dell'indagine OCSE PISA-2003, confermando largamente i risultati dell'indagine precedente, segnalano un livello delle competenze dei quindicenni italiani inferiore alla media OCSE: la differenza in termini di punteggio medio è elevata in tutti gli ambiti dell'indagine (lettura, matematica, scienze, problem-solving). Emerge inoltre un forte divario di competenze tra aree del paese, con al Nord studenti che raggiungono risultati superiori alla media OCSE e a volte superiori anche ai risultati dei paesi considerati "migliori", al Centro studenti che seguono a fatica, senza raggiungere il livello medio OCSE e nel Mezzogiorno una competenza ancora più bassa, che si assesta su livelli simili ai paesi ultimi in graduatoria (Fig. 1.9). Se nella media nell'OCSE sono l'8% i quindicenni sotto il primo livello di competenza in matematica, in Italia, al Nord sono meno del 5%; al Centro sono appena il 9%; a Sud, invece, sono oltre il 20%.

Il grado di insoddisfazione per i processi educativi e formativi della popolazione adulta è generalizzato all'intero Paese, ma per molti aspetti va considerato come più grave nel Mezzogiorno, in considerazione del basso tasso di occupazione dell'area. Nella partecipazione ad attività formative e di istruzione degli adulti nella classe di età 25-64, il Mezzogiorno mostra nel 2004 un dato complessivo del 5,8% contro un pur modesto 6,5% del Centro-Nord, mentre la media UE25 è del 9,9% (frutto peraltro di performance molto diseguali tra i Paesi con alcuni Paesi del Nord Europa che vedono tassi tra il 20 e il 30% mentre i Paesi mediterranei e molti Paesi di recente adesione si collocano su valori anche inferiori a quelli dell'Italia¹²).

La percentuale di imprese che hanno effettuato corsi di formazione professionale, come rilevata dalle indagini del sistema Excelsior, nel 2004 è stata pari a 16,7%, dato inferiore di più di 3 punti rispetto al valore nazionale. Fra i dipendenti coinvolti in attività formative, la percentuale al Sud è del 17,4% (il 19% in Italia).

Figura 1.10 - Atteggiamento delle imprese nei confronti della formazione e del capitale umano



Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2005

¹² Il dato italiano, attorno al 6%, diventa molto inferiore quando si faccia riferimento a individui non in possesso di un titolo di istruzione secondaria, scendendo a circa il 2% per chi è in possesso della licenza media inferiore e a pochi decimi di punto per i senza titolo. Per un confronto con le performance degli altri Paesi UE, si veda la Comunicazione della CE *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe*; Brussels, 30.11.2005 -COM(2005) 549 final/2

Permane, rispetto al Centro-Nord, una minore comprensione del valore delle competenze nelle imprese del Mezzogiorno: generalmente più bassa nell'area la domanda di personale con più elevati livelli di istruzione, diploma o laurea (39,5% contro 41,1% nel 2004) e la sensibilità delle aziende rispetto alla necessità di formare i neo-assunti (11,2% contro 14,5%).

La probabilità di trovare un'occupazione per i giovani laureati è inferiore alla media nazionale. Nell'ultima indagine dell'ISTAT sullo stato occupazionale dei laureati nel 2004 a tre anni dal conseguimento del titolo, nel Mezzogiorno risulta occupato circa il 60%, contro quasi l'83% del Nord e il 75% del Centro.

Analizzando la quota di addetti alla Ricerca e Sviluppo si evidenzia un dato (1,6 per mille abitanti) pari a meno della metà del valore del Centro-Nord (3,6). La Calabria mostra addirittura una quota di 0,71 addetti su mille alla R&S. Molto modesta è del resto la spesa in R&S e inferiore alla pur assai contenuta media italiana.¹³ Ne consegue la quasi trascurabile quantità che il Mezzogiorno produce in brevetti (13 brevetti ogni milione di abitanti), a fronte di una media nazionale comunque bassa (76) rispetto ai valori europei. Seriamente in difficoltà sul fronte dell'innovazione appaiono soprattutto la Calabria (7), la Sardegna (7) e la Puglia (9).

Negli ultimi anni l'uso delle tecnologie dell'informazione, nelle famiglie, nelle imprese e nelle istituzioni, si è rapidamente accresciuto nell'intero Paese. A questo processo ha partecipato anche il Mezzogiorno, dove per gli indicatori che approssimano la diffusione di internet tra le famiglie al 2004 in alcune regioni (Abruzzo, Basilicata e Sardegna) si registrano valori anche superiori alla media nazionale (34,5%), che peraltro mantiene un differenziale negativo con la media europea (46% nell'UE-15 e 43% nell'UE-25) (Tavola 1.2).

Tavola 1.2 - Grado di diffusione di Internet nelle famiglie
(% famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a Internet)

	1997	2002	2004
Abruzzo	2,4	28,0	37,8
Molise	1,7	26,2	29,4
Campania	1,4	22,8	29,4
Puglia	1,6	23,2	27,2
Basilicata	1,0	33,5	35,3
Calabria	1,6	22,3	28,8
Sicilia	0,9	21,6	23,4
Sardegna	1,2	32,3	36,3
- Mezzogiorno	1,4	24,0	28,7
- Centro-Nord	2,8	33,5	37,2
Italia	2,3	30,4	34,5
UE-15	nd	39,0	46,0
UE-25	nd	nd	43,0

Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto e Eurostat- Structural Indicators

Un maggiore distacco si registra invece nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione per le imprese dell'area: al 2004 il 40% delle imprese di industria e servizi con oltre dieci addetti dispone di un sito web, contro il 51,6% del Centro-Nord. Il processo di informatizzazione delle amministrazioni procede anch'esso molto rapidamente: la percentuale di popolazione residente in comuni con anagrafi informatizzate e attrezzate allo scambio dati con altre pubbliche

¹³ In base alla strategia di Lisbona, all'interno dell'UE la percentuale totale della spesa in R&S in rapporto al PIL dovrebbe raggiungere il 3% e i due terzi dovrebbero provenire dal settore privato. La quota totale della spesa per R&S sul PIL nel Mezzogiorno è, invece, pari allo 0,76% (per l'intero paese la percentuale è pari all'1,16%, contro l'1,95% per l'UE25 e il 2% per l'UE15). Nel Mezzogiorno, le imprese pubbliche e private investono solo lo 0,19% del PIL (la media nazionale è pari allo 0,56%).

amministrazioni si è innalzata nel Mezzogiorno dal 16% del 2002 al 36% del 2005, pur rimanendo ancora inferiore al dato del Centro-Nord (53,6%).

1.1.4 Apertura internazionale e turismo

L'economia del Mezzogiorno mantiene una bassa apertura internazionale (sia negli scambi commerciali, esportazioni ed importazioni, sia nella capacità di attrarre e generare investimenti, diretti e di portafoglio), malgrado i relativi progressi realizzati nell'ultimo decennio che ha visto triplicare il valore dell'export, la quota sul totale nazionale rimane modesta (attorno all'11% nel 2004). Secondo dati sulle Imprese Multinazionali italiane, derivanti dal database ICE-Reprint, le imprese meridionali che investono all'estero costituivano l'1,1% del totale delle imprese italiane nel 2000 e continuano a rappresentare una percentuale molto scarsa, pari all'1,5% nel 2004. Il Mezzogiorno, inoltre, continua ad attrarre pochi investimenti da parte degli altri Paesi¹⁴.

Nel Mezzogiorno l'internazionalizzazione della domanda turistica è crescente: la quota di stranieri passa dal 22% del 1995 al 27% nel 2003¹⁵, anche se ancora molto al di sotto rispetto alla media italiana (dove la quota di presenze straniere è pari al 40% circa delle presenze turistiche totali).

Il Sud è stato solo marginalmente toccato dai flussi turistici a medio raggio e tuttora rimane modestamente interessato dalla domanda intraeuropea. Il turismo di massa che negli ultimi decenni ha investito le coste del Nord Italia (in particolar modo quelle adriatiche) e le aree alpine non si è riversato sulle risorse primarie del Mezzogiorno. Nell'area si sono però comunque realizzate forme di vacanza massificate, dovute alla domanda interna – soprattutto interna alla stessa area - che hanno prodotto effetti spesso pesanti sul sistema paesaggistico e ambientale, ma incapaci di attivare circuiti virtuosi e uno sviluppo di una moderna industria turistica¹⁶. Inoltre, la maggiore presenza (relativamente al resto del Paese) di villaggi turistici o di unità operative alberghiere appartenenti a catene nazionali e internazionali (esito di iniziative esterne) non sempre ha favorito il consolidamento di un tessuto imprenditoriale autoctono, capace di dare autonomia e radicamento ai percorsi di sviluppo.

Assieme a queste caratteristiche il Mezzogiorno vede una elevata consistenza di abitazioni non occupate, circa la metà destinate a vacanza (si stimano circa 1 milione e 300 mila abitazioni al 2003) che sfuggono quasi completamente alle rilevazioni ufficiali sulle presenze turistiche. Dal punto di vista del movimento turistico si stimano in circa 320 milioni le presenze turistiche in questa tipologia di alloggio (circa 4,5 volte le presenze turistiche ufficiali). Al di là della precisione delle stime, il dato segnala quanto questo comparto di offerta ricettiva sia di assoluto rilievo nella "struttura produttiva" del settore turistico nel Mezzogiorno e quali impatti ha di fatto nella gestione dei servizi pubblici locali (dalla depurazione delle acque allo smaltimento dei rifiuti).

In termini di benefici economici il turismo ufficiale al Sud genera un valore aggiunto diretto (generato dalla spesa turistica) pari a circa 10 miliardi di euro (stime 2004 a prezzi correnti). Se si

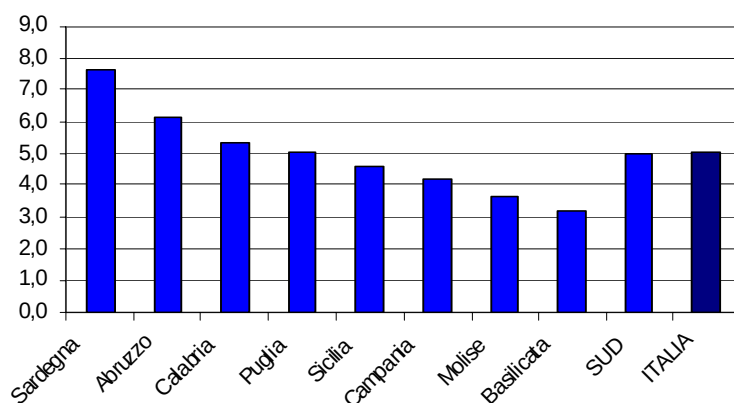
¹⁴ L'indice che nella base dati ISTAT degli indicatori di contesto misura la capacità di attrazione di investimenti esteri, benché in lieve miglioramento, risulta ancora attestato su livelli poco significativi: 0,87 nel 1997 e 1,85 nel 2003. Nello stesso periodo quello per il Centro-Nord (da 41 a 212) sia, di conseguenza, il dato per l'Italia (da 58,5 a 243,7) risultano in più consistente crescita. Cfr. Rapporto Annuale sul turismo italiano, Firenze 2005.

¹⁵ La più forte presenza di turisti stranieri si registra in Campania e Sicilia (nel 2003, rispettivamente con il 40,7% e il 37,9% di turisti stranieri sul totale delle presenze). Una tendenza nettamente crescente dei turisti stranieri si rileva in Sardegna e Puglia.

¹⁶ Le presenze turistiche che provengono dallo stesso Sud rappresentano circa il 50% del totale delle presenze italiane. Si tratta in molti casi di un turismo di prossimità che ha espresso una domanda al sistema, come avvenuto per altri servizi anche essenziali, di minore qualità rispetto alle richieste formulate dagli stessi turisti italiani in altre aree del Paese.

sommano anche gli effetti indiretti, il valore aggiunto attivato dalla domanda turistica sale a circa 16 miliardi di euro (moltiplicatore pari a 1,50 contro un moltiplicatore pari a 1,54 in media nazionale). Il peso sul valore aggiunto totale regionale è pari in media al 5%, ma assume un valore più elevato, anche rispetto alla media nazionale, in Sardegna, Abruzzo e Calabria (Figura 1.11).

Figura 1.11 - Valore aggiunto attivato direttamente e indirettamente dalla spesa turistica nel Mezzogiorno. Peso percentuale sul valore aggiunto regionale, anno 2004



Fonte: Ciset

Nel Mezzogiorno la composizione della spesa turistica vede ancora la forte presenza di beni la cui produzione risulta poco localizzata e determina un saldo negativo tra effetti ricevuti ed effetti trasmessi nella maggior parte delle regioni (il saldo è positivo soltanto per Abruzzo, Molise e Basilicata).¹⁷

Finora il Mezzogiorno non ha saputo sfruttare le risorse disponibili e ha beneficiato solo in parte delle opportunità offerte dalle dinamiche internazionali del turismo, anche se si osserva qualche debole segnale di crescita del settore in rapporto a quanto sta avvenendo in altre aree del Paese. Le cause sono molteplici, particolarmente rilevanti: a) la frammentarietà e lo spontaneismo con cui si è sviluppata l'offerta turistica che ha di fatto limitato fortemente la costruzione di un sistema di fruizione in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze della domanda ed ai suoi mutamenti; b) di conseguenza, un livello qualitativo dell'offerta di ospitalità modesto, soprattutto in rapporto ai prezzi praticati, secondo un modello prevalentemente orientato a massimizzare i ricavi nei mesi estivi della stagione balneare; c) una sostanziale carenza di servizi complementari e una scarsa attenzione alla qualità del territorio, inteso come insieme di risorse naturali e culturali materiali e immateriali, non di rado abbandonate al degrado o soggette a pressioni antropiche non compatibili con la loro semplice tutela.

L'immagine turistica del Sud non appare comunque compromessa e, nonostante prevalga come meta di turismo balneare, la distribuzione territoriale e le caratteristiche dei flussi mostrano l'esistenza di una realtà più variegata, dove iniziano a prendere corpo sistemi d'offerta più articolati, con un forte ancoraggio storico-culturale e con la presenza di fattori attrattivi che vanno oltre l'offerta balneare. La destinazione turistica Mezzogiorno va comunque letta nel quadro dei

¹⁷ E' evidente che soltanto attraverso la creazione di un forte filiera turistica e produttiva si può evitare una polarizzazione del guadagno prodotto dal turismo nelle regioni del Nord. Segnali interessanti provengono tuttavia da due dati: per la maggior parte delle regioni del Mezzogiorno emerge un forte interscambio all'interno dell'area, ma anche un'interessante capacità di esportare beni agro-alimentari in altre aree del paese. Guardando alle quote di valore aggiunto attivate dalla spesa turistica effettuata in altre regioni (effetti ricevuti) si osserva un'incidenza rilevante in Basilicata (44,6%) e in Molise (42,7%), mentre nelle altre regioni del Sud tale quota rimane compresa tra l'11,4% di Sicilia e Sardegna e il 20,5% dell'Abruzzo.

mutamenti che stanno caratterizzando la geografia mondiale del turismo. Secondo le previsioni al 2020 dell'Organizzazione Mondiale del Turismo gli arrivi turistici mondiali dovrebbero raggiungere e superare 1,5 miliardi, il 30-40% dei quali concentrato nel Mediterraneo¹⁸, che rimane in posizione ancora dominante nel medio periodo, opportunità che tuttavia va necessariamente considerata assieme alla sempre più forte segmentazione delle motivazioni di viaggio, ovvero alla necessità di rispondere alle articolate e differenziate richieste di consumo turistico. Il Mezzogiorno, oltre alle naturali relazioni con il Mediterraneo, può fare riferimento, nella costruzione delle sue strategie, alla vicinanza ai principali bacini domanda dell'Europa continentale, in particolare di quelli di lingua tedesca, che ancora oggi costituiscono il primo mercato di provenienza di turisti stranieri.

1.1.5 Il credito alle imprese

Nello scorso decennio il settore creditizio ha attraversato una fase di rilevante ristrutturazione organizzativa e concorrenziale i cui effetti per il Mezzogiorno risultano di valutazione complessa anche a causa del sovrapporsi negli anni '90 di eventi concomitanti di natura singolare, quali ad esempio la chiusura dell' "intervento straordinario", che a giudizio di alcuni osservatori potrebbero aver influito sugli equilibri già fragili del sistema di finanziamento alle imprese¹⁹. Ancora oggi, peraltro, il ruolo del sistema bancario nel Mezzogiorno è tema controverso²⁰. In ogni caso i dati disponibili segnalano che il grado cd. di intensità creditizia – che misura la quota degli impieghi bancari sul PIL – è ancora molto basso nel Mezzogiorno (26% nel 2003 contro il 56% del Centro-Nord), pur mostrandosi in lieve recupero rispetto alla flessione avvenuta sul finire degli anni '90. Permane un differenziale significativo nei tassi di interesse (che peraltro essendosi ridotti in valore assoluto è in percentuale anche maggiore che nel passato), pur a fronte di un deciso miglioramento nella rischiosità della clientela, peraltro imputabile a una maggiore selettività delle banche (Tav. 1.3).

Tavola 1.3 – Condizioni di finanziamento e rischiosità della clientela per "società e quasi società non finanziarie" e "famiglie produttrici" (*)

Differenziale assoluto dei tassi attivi sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord				Tasso di decadimento dei finanziamenti per cassa (rapporto tra flusso di sofferenze rettifiche e impieghi vivi)			
Regioni	1998	2003	2004	Regioni	1998	2003	2004
Abruzzo	1,8	1,6	0,75	Abruzzo - Molise	0,80	1,24	0,61
Molise	2,6	3,0	1,24		-	-	-
Campania	1,7	2,3	1,39	Campania	2,51	0,59	0,48
Puglia	1,7	1,8	1,00	Puglia - Basilicata	1,68	1,08	0,67
Basilicata	2,5	2,0	1,04		-	-	-
Calabria	3,0	3,0	1,67	Calabria	2,00	0,66	0,78
Sicilia	2,7	1,9	1,02	Sicilia	1,67	0,53	0,54
Sardegna	2,7	0,6	0,70	Sardegna	1,43	0,51	0,46
Mezzogiorno	2,19	1,94	1,08	Mezzogiorno	1,79	0,76	0,57
Centro - Nord	0	0	0	Centro - Nord	0,544	0,502	0,346

(*) Per mutamenti nella rilevazione i dati del 2004 non sono strettamente comparabili con i precedenti.

Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

¹⁸ Il Mezzogiorno, nell'ambito del Mediterraneo, è sottoposto ad una duplice concorrenza: quella delle destinazioni mature della riva nord (Spagna e Grecia) che stanno già riconvertendo la propria offerta per destagionalizzare i flussi e diversificare le opportunità di permanenza; quella delle nuove destinazioni della riva sud (sponda nord-africana e medio-orientale) per la competizione sul prezzo.

¹⁹ Si veda ad esempio M. T. Salvemini, *Il credito per lo sviluppo dell'impresa nel Sud Italia*, Rassegna Economica, n. 2, 2004.

²⁰ Il dibattito è diviso tra quanti ritengono il sistema bancario ormai avviato a poter svolgere efficacemente il proprio ruolo di selezione e finanziamento delle imprese più promettenti e chi, invece, ritiene che una completa transizione verso maggiore capacità ed efficienza sia ancora da raggiungere.

Il differenziale sui tassi, che misurato su scala provinciale evidenzia differenze territoriali talvolta di rilevante entità, ha tra le proprie determinanti le caratteristiche settoriali e dimensionali dei sistemi produttivi, lo stato delle economie esterne, la rischiosità passata dei prenditori. I comportamenti cominciano peraltro a differenziarsi tra banche diverse. Studi recenti mostrano che le grandi banche con sede legale nel Mezzogiorno attuano una politica basata su tassi mediamente più bassi rispetto a quelli applicati dalle filiali degli istituti incorporati dalle banche settentrionali, ma sono più restie, rispetto a queste ultime, a concedere credito. Vi sono poi anche banche settentrionali che impiegano nel Mezzogiorno più di quanto raccolgano in loco.

Le prospettive future sono legate a quanto il processo si consoliderà in direzione di un diffuso incremento di attenzione alle caratteristiche effettive della clientela.

1.2 Infrastrutture, servizi infrastrutturali e ambiente

1.2.1 Infrastrutture e servizi

Una insufficiente dotazione e qualità di infrastrutture e servizi infrastrutturali per ambiti rilevanti ²¹ è sovente richiamata come uno dei principali e storici deficit dell'area e come elemento aggiuntivo di difficoltà per lo sviluppo delle attività economiche. Pur nelle difficoltà di misurazione e con problematiche concettuali complesse, gli studi disponibili – peraltro sulla base di informazione non facilmente aggiornabile – mostrano in generale situazioni problematiche per il Paese nel suo complesso e persistenti maggiori carenze in quasi tutti gli ambiti per il Mezzogiorno che però, a seconda delle dimensioni considerate, non presenta situazioni omogenee tra le diverse regioni.

Negli ultimi anni sono visibili progressi dal lato della pianificazione degli investimenti (si veda oltre la Tavola 3.1 nel paragrafo 3), mentre meno significativi o comunque non tali da modificare i differenziali con il Centro-Nord appaiono i miglioramenti in termini di servizi disponibili per l'utenza.

Per quanto riguarda i trasporti (Tav. 1.4), gli indici sintetici pubblicati dalla SVIMEZ nel 2005 - che considerano anche alcune caratteristiche delle diverse infrastrutture e non solo la loro numerosità - restituiscono un quadro in cui il Mezzogiorno nel suo complesso mostra quasi sempre un differenziale negativo con il Centro-Nord, con l'eccezione dell'indice sintetico relativo alle infrastrutture stradali (superiore in tutte le regioni a quello del Centro-Nord tranne che per Sicilia e Basilicata).

Tra le regioni, valori migliori della media del Centro-Nord si evidenziano peraltro in Campania per le infrastrutture ferroviarie; in Calabria e Sardegna per quelle portuali. Valori particolarmente elevati assumono anche gli indici relativi alle infrastrutture aeroportuali in Calabria, Sicilia e Sardegna (anche in considerazione del fatto che il valore del Centro-Nord è fortemente influenzato dalla presenza degli *hub* internazionali in Lombardia e Lazio).

Particolarmente basso, senza eccezioni tra regioni, è invece l'indice relativo alla dotazione di infrastrutture interportuali a conferma di un deficit di servizi per la logistica in tutte le regioni meridionali.

²¹ Per una trattazione più ampia e di maggiore dettaglio sulle infrastrutture e sui servizi infrastrutturali e per ulteriori dati territoriali si rimanda ai Rapporti del DPS. In particolare si vedano Rapporto DPS 2001-2002 par I.6; Rapporto DPS 2003 cap. II e Rapporto DPS 2004 cap. II. Gli indici sintetici presentati sono tratti da SVIMEZ Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno – cap. VI, Le politiche infrastrutturali.

Tavola 1.4 - Indici relativi di infrastrutturazione per il trasporto e la logistica delle regioni del Mezzogiorno (Italia=100)

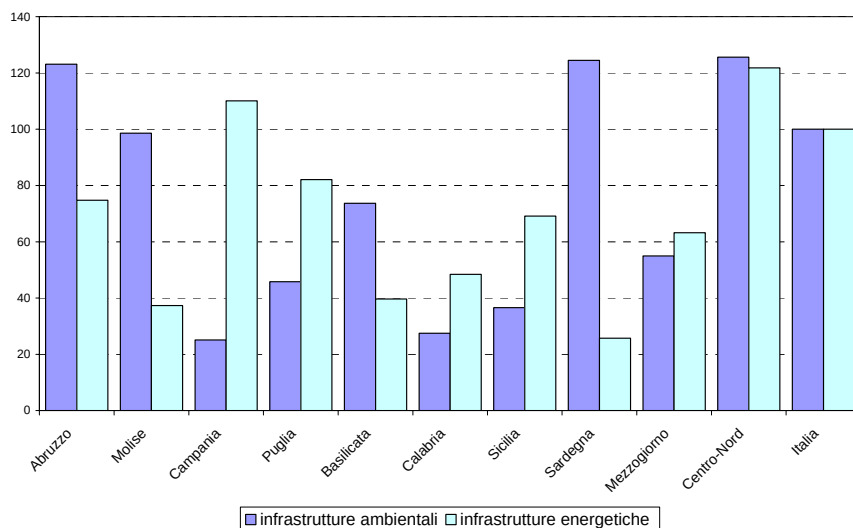
Regioni e ripartizioni	infrastrutture ferroviarie		infrastrutture stradali		infrastrutture portuali	infrastrutture interportuali	infrastrutture aeroportuali
	indice sintetico (1)	indice doppio binario	indice sintetico (2)	indice autostrade	indice sintetico (3)	indice sintetico (4)	indice sintetico (5)
Abruzzo	79,9	53,5	124,9	151,6	26,8	3,4	59
Molise	73,8	24,4	110	37,8	31,5	0	0
Campania	145,4	173,2	137,5	151	29,1	4,5	20
Puglia	84,4	85,7	107,5	75	82,3	6,7	75,2
Basilicata	54,8	11,3	89,9	13,6	0	0	0
Calabria	94,2	80,7	125,5	90,8	162,4	2,8	111,4
Sicilia	80,6	27,2	95,5	106,8	82,8	6,7	102,8
Sardegna	17,1	3,3	71,9	0	173,7	6,8	207,8
Mezzogiorno	75,2	55,3	103,6	77,7	76,2	5,8	76,2
Centro-Nord	117,1	130,8	97,5	115,4	113,6	150,4	113,4
Italia	100	100	100	100	100	100	100

- (1) L'indice sintetico per le infrastrutture ferroviarie considera linee a binario singolo, linee non elettrificate, linee elettrificate e linee a doppio binario.
- (2) L'indice sintetico per le infrastrutture stradali considera la dotazione di strade comunali, provinciali, statali e autostrade.
- (3) L'indice sintetico per le infrastrutture portuali è basato sulle superfici di accosti, piazzali e magazzini.
- (4) L'indice sintetico per le infrastrutture interportuali considera superfici, capacità di movimentazione e disponibilità di binari.
- (5) L'indice sintetico per le infrastrutture aeroportuali considera superfici di piste, aree di sedime e di parcheggio.

Fonte: SVIMEZ – Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno

Anche per le infrastrutture ambientali ed energetiche, gli indici di dotazione infrastrutturale si mostrano nel complesso deficitari, ma al contempo assai differenziata è la situazione sul territorio (Fig. 1.12).

Figura 1.12 – Infrastrutture ambientali (1) e energetiche (2). Indici (Italia=100)



- (1) L'indice sintetico di infrastrutture ambientali considera depurazione di reflui urbani, incenerimento rifiuti e discariche speciali.
- (2) L'indice sintetico di infrastrutture energetiche considera la rete del gas e la trasmissione e distribuzione di energia elettrica.

Fonte: SVIMEZ – Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno

La dotazione di reti idriche di adduzione risulta particolarmente carente nel Mezzogiorno rispetto al dato medio nazionale, relativamente migliore quella delle reti di distribuzione (peraltro molto

significative sono le perdite²²). Critica, tranne che in Abruzzo, Molise e Sardegna, è la situazione delle infrastrutture di depurazione²³. In base ai dati APAT del 2003, il grado di conformità agli standard dei sistemi di depurazione delle acque reflue urbane a servizio di agglomerati con carico nominale maggiore di 15.000 abitanti equivalenti è ancora pari al 75% a livello nazionale e al 53% nel Mezzogiorno, con una notevole variabilità regionale: agli estremi si trovano Campania e Sicilia, con grado di conformità pari a 0 e 8% rispettivamente, e Basilicata e Puglia, con grado di conformità pari a 100% e 86% rispettivamente²⁴.

Il sistema impiantistico per la gestione dei rifiuti mostra ancora notevoli ritardi nel Mezzogiorno, nonostante i progressi registrati nel periodo 2000-2004. Il recupero energetico da trattamento dei rifiuti è sostanzialmente assente. La discarica risulta essere ancora l'opzione di smaltimento principale, anche se in progressiva riduzione (al 2004 è pari al 73% contro il 93% del 2000). Nel 2004 vi è stata un'ulteriore riduzione del numero di impianti di discarica, con la chiusura di 63 impianti nel Sud, di cui 9 in Campania e Calabria, 15 in Basilicata e 16 in Sicilia. La progressiva diminuzione delle quantità smaltite in discarica si evidenzia soprattutto al Nord, coerentemente con i tassi di raccolta differenziata più elevati e con una dotazione impiantistica maggiormente in grado di trattare i rifiuti a monte e a valle, mentre è meno consistente nelle regioni del Mezzogiorno. Nel 2004 la Sicilia e la Puglia ancora smaltivano oltre il 90% dei rifiuti urbani prodotti in discarica. La percentuale più bassa di rifiuti smaltiti in discarica si registra in Campania (38%), regione con la maggiore riduzione dello smaltimento in discarica negli ultimi anni, anche dovuto all'impossibilità di utilizzare le infrastrutture esistenti, perché saturate e con un forte incremento nei quantitativi di rifiuti avviati negli impianti di trattamento meccanico biologico e stoccati, in attesa di essere poi smaltiti in altre regioni o all'estero.

Poco uniforme è la rete del gas (ancora non presente in Sardegna) e in generale gli indicatori relativi alla rete elettrica. Tuttavia il funzionamento del servizio elettrico appare in generale miglioramento con una riduzione costante degli episodi di interruzione del servizio. Inoltre, nel periodo 2000-2004 le Regioni del Mezzogiorno hanno fatto registrare un incremento dal 13,6% al 18,3% della quota di potenza efficiente lorda delle fonti rinnovabili sulla potenza efficiente lorda totale²⁵, a fronte di una riduzione di un punto percentuale al Centro-Nord. Tuttavia, la quota di energia effettivamente prodotta da fonti rinnovabili nel Mezzogiorno è aumentata solo dall'8,2% al 10,7% nello stesso periodo²⁶.

Gli indici di dotazione sintetica, peraltro, restituiscono informazione molto stilizzata e non sempre colgono appieno l'effettiva disponibilità, o comunque la qualità, dei servizi erogati. Dati relativi a queste dimensioni sono peraltro ancora poco disponibili a scala territoriale disaggregata.

Le indicazioni desumibili dagli indicatori di contesto in cui sono presenti alcune misurazioni dirette e variabili *proxy* di servizio (Tav. 1.5) segnalano alcuni miglioramenti (raccolta differenziata; servizio elettrico; trasporto locale), accanto a situazioni in cui miglioramenti sono poco stabili e che indicano il permanere di situazioni critiche (distribuzione dell'acqua, qualità dei

²² Secondo altre rilevazioni, stando all'Indagine censuaria ISTAT sulle acque del 1999, le perdite dei sistemi di distribuzione sono state nel 1999 oltre il 28% a livello nazionale, ma con valori più preoccupanti per le regioni meridionali e insulari, rispettivamente pari al 37 e al 35%. In base, poi, ad una ricognizione campionaria del Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche sui piani d'ambito, le perdite delle reti di distribuzione nel 2002 sono state pari al 42% dell'ammontare del volume erogato.

²³ Si veda sempre SVIMEZ – Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno.

²⁴ Un'analisi più approfondita sugli impianti di depurazione e fognatura e sui servizi irrigui per l'agricoltura nel Mezzogiorno è contenuta nel rapporto DPS 2004, cap. II.

²⁵ La potenza efficiente di un impianto di generazione è la massima potenza elettrica possibile per una durata di funzionamento sufficientemente lunga per la produzione esclusiva di potenza attiva, supponendo tutte le parti dell'impianto interamente in efficienza e nelle condizioni ottimali.

²⁶ Da ricordare che l'energia idroelettrica rappresenta oltre l'85% della energia prodotta da fonti rinnovabili.

servizi di depurazione e inquinamento delle coste) o peggiorano (come la qualità percepita del servizio ferroviario, fenomeno che però interessa anche il Centro-Nord). Peraltro il differenziale tra le macroaree si mantiene elevato anche nei casi in cui gli indicatori in valore assoluto sono in miglioramento.

Tavola 1.5 – Indicatori di servizio nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: andamento nell'ultimo decennio.

<i>indicatore di servizio</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (% famiglie che segnalano irregolarità)										
<i>Mezzogiorno</i>	26,7	19,8	20,5	23,6	25,1	28,6	32,0	27,7	28,5	23,8
<i>Centro-Nord</i>	8,7	8,1	8,6	9,3	9,8	8,3	8,7	6,6	9,7	9,0
Coste non balneabili per inquinamento (% sul totale delle coste)										
<i>Mezzogiorno</i>	8,6	7,0	6,2	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1	5,9	6,4
<i>Centro-Nord</i>	7,5	5,5	7,1	6,0	4,7	4,0	4,0	5,1	4,2	4,3
Raccolta differenziata rifiuti urbani (%sul totale rifiuti prodotti)										
<i>Mezzogiorno</i>	-	1,1	1,4	1,6	2,0	2,4	4,7	6,3	6,7	8,1
<i>Centro-Nord</i>	-	10,4	13,6	15,9	18,6	20,3	23,5	25,4	28,1	29,8
Interruzioni lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)										
<i>Mezzogiorno</i>	-	-	-	5,5	5,0	5,2	5,0	3,9	4,0	3,4
<i>Centro-Nord</i>	-	-	-	3,1	3,2	2,8	2,4	2,2	2,1	2,0
Trasporto pubblico locale nelle città (linee urbane per 100 Km2 nei capoluoghi)										
<i>Mezzogiorno</i>	-	-	-	-	-	142,8	147,7	150,9	157,0	
<i>Centro-Nord</i>	-	-	-	-	-	181,9	186,0	193,7	184,8	
Soddisfazione per il servizio di trasporto ferroviario (%media delle persone soddisfatte su totale utenti)										
<i>Mezzogiorno</i>	53,1	54,0	47,9	47,5	47,5	50,0	49,6	46,8	51,6	49,7
<i>Centro-Nord</i>	60,8	61,7	56,7	52,7	52,0	55,9	55,8	55,4	54,1	49,6

Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

1.2.2 Gestione dell'ambiente e inquinamento

A fronte di una notevole ricchezza di risorse naturali e ambientali (oltre che culturali), il Mezzogiorno ha sempre dimostrato difficoltà nel porre in atto sistemi per la valorizzazione e la tutela. In particolare, la pianificazione e gestione del territorio si è rivelata inadeguata ad affrontare problematiche territoriali, quali ad esempio il rischio idrogeologico e i diffusi fenomeni di criminalità ambientale (discariche illegali, abusivismo edilizio). L'approccio è stato quello di sanare danni già prodotti piuttosto che prevenirli (questione peraltro comune a tutto il territorio nazionale). Inoltre, la presenza di industrie pesanti e a relativamente basso valore aggiunto ha determinato forti fenomeni di inquinamento atmosferico localizzato, insieme ad inquinamento idrico e dei suoli. È mancata la necessaria opera di infrastrutturazione volta a mitigare gli impatti ambientali dei poli industriali (depurazione, sistemi di gestione dei rifiuti speciali). Critica è anche la situazione ambientale nei maggiori centri urbani, connessa soprattutto all'uso dei mezzi privati di trasporto, sia per l'aumento del tenore di vita (componente peraltro valida per l'intero Paese) sia per la carenza di alternative alla mobilità privata.

Il rischio idrogeologico in Italia assume dimensioni rilevanti in termini di potenziali danni al territorio, alle persone ed ai manufatti. Le cause sono da ricercare sia nelle caratteristiche geomorfologiche, sia nell'inadeguatezza della gestione e del controllo del territorio. Al riguardo, la pianificazione territoriale risulta tuttora insufficiente ed incapace di evitare l'espansione urbanistica in aree a rischio e l'abbandono di vasti territori coltivati, con la conseguente diminuzione dell'ordinaria manutenzione dei versanti. I dati elaborati dal Ministero dell'ambiente sulla base dei Piani stralcio di Assetto Idrogeologico (PAI) mostrano che il 9,8% del territorio nazionale è ad alta criticità idrogeologica con aree ricadenti nell'82% dei comuni italiani. La Campania è la regione del

Mezzogiorno con la maggiore presenza di aree a rischio potenziale in rapporto alla superficie totale (18,4%). In Basilicata e Calabria il 100% dei Comuni ricade in aree a rischio idrogeologico molto elevato.

Nelle regioni del Mezzogiorno tutte le 17 Autorità di Bacino (AdB) sono operative²⁷, sebbene nessuna di esse abbia approvato il Piano di Bacino nella sua interezza (in Italia è stato approvato solo il Piano di Bacino del Po). Tutte le Autorità di Bacino si sono dotate del Piano Straordinario, in molti casi già a partire dal 1999. I processi per l'approvazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico (P.A.I.) sono in fase di completamento e hanno fatto registrare progressi negli ultimi anni. Tuttavia, i ritardi nell'adozione dei PAI e l'assenza di una pianificazione di bacino complessiva hanno condizionato la realizzazione delle opere strutturali, che presentano ancora notevoli ritardi.

In Italia, le emissioni di gas serra hanno registrato un incremento del 5,6% tra il 1995 ed il 2002. Sebbene tra il 2001 e 2002 le emissioni complessive siano rimaste sostanzialmente stabili, il trend generale risulta ben lontano dagli obiettivi di riduzione assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea. I decrementi nelle emissioni di gas serra originate dai settori rifiuti, agricoltura e solventi e l'incremento della capacità di assorbimento dovuta all'uso del suolo e foreste, non sono riusciti a compensare l'aumento delle emissioni originate dal settore energetico (+5,4%) e, in particolare, dai processi industriali (+23,5%). Questi hanno mostrato un'inversione di tendenza, aumentando ogni anno a partire dal 1996, mentre nel quinquennio precedente avevano fatto registrare una sostanziale riduzione.

Tra il 1995 e il 2000, il contributo delle regioni del Mezzogiorno alle emissioni nazionali di anidride carbonica (CO₂) – il principale gas ad effetto serra – è rimasto sostanzialmente invariato. Nel 2000, le regioni meridionali maggiormente responsabili delle emissioni di CO₂ sono la Puglia e la Sicilia, ciascuna responsabile di circa il 31% delle emissioni del Mezzogiorno, seguite dalla Sardegna, che pesa sulle emissioni delle regioni meridionali per circa il 14%. In base ai dati 2000, ultimi disponibili, delle emissioni nazionali di CO₂ derivanti dalle centrali termoelettriche (categoria combustione – energia ed industria di trasformazione), il 37% è attribuibile alle centrali termoelettriche site nel Mezzogiorno, in particolare in Sicilia, Puglia e Sardegna. Per quanto riguarda le emissioni di CO₂ da trasporto su strada, le Regioni del Mezzogiorno contribuiscono per circa il 31%. La Puglia rappresentava da sola il 21% delle emissioni nazionali di CO₂ associate alla combustione nei processi industriali, ed il 57% delle emissioni nel Mezzogiorno, principalmente a causa dell'industria siderurgica²⁸.

L'acidificazione dell'atmosfera ha effetti negativi sugli ecosistemi e sui materiali. I principali responsabili di questo processo sono gli ossidi di zolfo, gli ossidi di azoto e l'ammoniaca. Nel 2002, le emissioni di ossidi di zolfo e di azoto erano comunque inferiori rispetto al valore del 1995 (del 48% quelli di zolfo e del 29,2% quelli di azoto) grazie ai miglioramenti nei processi industriali. La fonte principale di ossidi di azoto resta il trasporto su strada²⁹. L'ammoniaca è l'unica sostanza acidificante che mostra un trend crescente: le emissioni sono aumentate del 4,8% tra il 1995 ed il 2002. Sono aumentate le emissioni provenienti sia dall'agricoltura, che è la fonte principale di ammoniaca, sia dai trasporti stradali³⁰. Per la disaggregazione territoriale, sono disponibili i dati al

²⁷ Liri-Garigliano e Volturno, Trigno-Biferno e minori-Saccione e Fortore, Sangro, Sele, Lao, Abruzzo, Tronto, Tevere, Campania Nord Occidentale, Campania Sarno, Campania destra Sele, Campania sinistra Sele, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

²⁸ È possibile approfondire la tematica dei gas ad effetto serra su APAT (2004), *Annuario dei dati ambientali e su APAT – CTN-ACE (2004), La disaggregazione a livello provinciale dell'inventario nazionale delle emissioni – Rapporto Finale* (on-line su <http://www.inventaria.sinanet.apat.it/disag/home.html>)

²⁹ Le emissioni di ossidi di azoto sono originate principalmente dai trasporti, dalla produzione di elettricità e calore e, in misura minore, dalle attività industriali.

³⁰ Le emissioni di ammoniaca derivano principalmente da attività agricole e, in minor misura, da trasporti stradali, processi produttivi e smaltimento dei rifiuti.

1995 ed al 2000. Non vi sono sostanziali differenze tra le macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno nelle tendenze relative agli ossidi di azoto e di zolfo che presentano una diminuzione in tutte le regioni³¹. Al contrario, le emissioni di ammoniaca sono aumentate del 3% nel Centro-Nord nel periodo 1995-2000 e sono diminuite del 3,6% nel Mezzogiorno nel suo complesso, nonostante siano aumentate in Abruzzo, Basilicata, Campania e Sardegna.

Alcune sostanze inquinanti sono particolarmente rilevanti in ambito urbano, per la loro pericolosità per la salute: monossido di carbonio, benzene e particolato. Le emissioni di monossido di carbonio sono in diminuzione in tutti i settori produttivi³², dal 1995 al 2002 la diminuzione è di circa il 37%, proseguendo un trend decrescente iniziato nel 1992. Questa tendenza è dovuta principalmente alla riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti, legate al rinnovo del parco veicolare. Tuttavia, Puglia, Campania e Sicilia occupano, rispettivamente, la prima, la terza e la quarta posizione nella graduatoria delle emissioni regionali di monossido di carbonio.

La valutazione della qualità dell'aria in ambiente urbano si basa sulla rilevazione delle concentrazioni di determinati inquinanti effettuata tramite le stazioni di monitoraggio localizzate su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, la distribuzione delle reti di monitoraggio e/o il loro grado di funzionamento ed affidabilità non sono omogenei sul territorio nazionale. In particolare, la copertura è quasi sempre sufficiente nel Nord Italia (62% delle stazioni), adeguata al Centro (20% delle stazioni) ed insufficiente al Sud (18% delle stazioni). Nel Mezzogiorno permangono difficoltà nel monitoraggio: in Molise non risultano stazioni, in Calabria e Puglia le reti e le stazioni di monitoraggio non trasmettono dati, mentre i dati trasmessi dalla Basilicata sono risultati carenti.

1.3 Assetto istituzionale e capacità amministrativa nelle politiche regionali

L'efficace funzionamento delle amministrazioni pubbliche, come capacità di fornire servizi ai cittadini e come capacità di governo del territorio e delle politiche è centrale per lo sviluppo. L'onere dei servizi pubblici che non sono forniti dallo Stato o che sono forniti a livelli qualitativi troppo bassi o in condizioni di sostanziale ineguaglianza ricade sui cittadini e sulle imprese.

Alla centralità del problema ha determinato, nel decennio trascorso, una grande quantità di interventi, dagli interventi di riforma della amministrazione pubblica (le c.d. leggi Bassanini), alle riforme di alcune funzioni di governo del territorio (ad esempio ambiente) o di fornitura di servizi ai cittadini (ad esempio servizi per l'impiego e sportelli unici), ai numerosi interventi di sostegno alla capacità attuati e non solo nell'ambito delle politiche regionali.

Nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo, in occasione del ciclo in corso sono state promosse alcune innovazioni. In primo luogo, l'adozione sistematica di un metodo di partenariato istituzionale tra livello centrale e Regioni fondato sulla consultazione tecnica e politica e sull'individuazione condivisa degli obiettivi. In secondo luogo, è stato progressivamente implementato il raccordo, basato sulla condivisione di regole, criteri di selezione, attività di monitoraggio e valutazione tra le due fonti di finanziamento delle politiche regionali (Fondi aggiuntivi nazionali - ora FAS - e Fondi Strutturali). L'architettura stessa del QCS Ob.1 e alcune

³¹ Le Regioni del Mezzogiorno maggiormente responsabili delle emissioni di ossidi di zolfo sono Puglia, Sicilia e Sardegna, a causa principalmente delle centrali termoelettriche. Campania, Puglia e Sicilia forniscono il contributo maggiore alle emissioni di ossidi di azoto del Mezzogiorno, a causa del maggiore traffico veicolare e, in misura minore, della presenza di centrali termoelettriche. Gli ossidi di azoto sono anche precursori dell'ozono troposferico, insieme ai composti organici volatili non metanici (COVNM). Nel periodo 1995-2002 le emissioni di COVNM sono diminuite in tutte le Regioni del Mezzogiorno, sebbene in misura differente.

³² Il monossido di carbonio è emesso soprattutto dagli autoveicoli e dall'industria (impianti siderurgici e raffinerie di petrolio), e in misura minore, dalle centrali termoelettriche e dagli impianti di riscaldamento civile.

delle sue scelte di base ne hanno fatto un programma di cambiamento nella Pubblica Amministrazione.

Infine, l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo è stata sostenuta attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture regionali. Uno sforzo significativo è stato compiuto per rafforzare le strutture di programmazione e facilitare la creazione di un sistema di assunzione delle decisioni basato sulla conoscenza, attraverso la diffusione di metodi e criteri di selezione dei progetti, valutazione degli interventi e responsabilizzazione dei dirigenti soggetti a sistemi di controllo di gestione ed a valutazioni³³. Si è incentivata la predisposizione di studi di fattibilità, la costruzione di sistemi di osservazione degli interventi e di migliori statistiche con dettaglio territoriale³⁴ e, con l'istituzione dei Nuclei di valutazione presso tutte le Amministrazioni Centrali e Regionali coinvolte nelle politiche di sviluppo, si è inteso rafforzare la capacità dell'amministrazione pubblica di sostenere processi decisionali informati. Si è inoltre promossa la diffusione degli strumenti telematici e informatici³⁵.

1.3.1 Meccanismi di incentivazione

Un ruolo di rilievo nella modernizzazione dell'Amministrazione è stato affidato all'uso diffuso di metodi di incentivazione finanziaria (condizioni per l'eleggibilità della spesa, regole di disimpegno delle risorse finanziarie, meccanismi di premio o sanzione) connessi al raggiungimento di obiettivi prefissati a cui sono sottoposte Amministrazioni Centrali e Regionali responsabili delle politiche di investimento pubblico. L'individuazione di uno stretto ed esplicito legame tra accesso alle risorse finanziarie e il conseguimento di alcuni obiettivi predeterminati, mira a richiamare l'attenzione di politici e amministratori rendendo più probabile la messa in pratica delle azioni necessarie. Nell'attuale ciclo di programmazione il meccanismo di sanzione/premio ha trovato larga diffusione³⁶ sia attraverso un utilizzo esteso, ma puntualmente finalizzato, delle regole di ammissibilità degli interventi nei diversi Assi del QCS, sia con strumenti di premialità. Esempi di obiettivi dei meccanismi di premialità realizzati riguardano il completamento di atti amministrativi in tempi predefiniti; la definizione degli impegni di spesa e la realizzazione delle spese per investimento in un periodo di tempo limitato; l'esecuzione di nuovi compiti secondo standard di qualità prefissati. In tutti questi casi, obiettivi rilevanti, ma apparentemente secondari rispetto al progetto di investimento ottengono visibilità e priorità. La caratteristica comune dei vari meccanismi realizzati è l'enfasi posta su obiettivi di avanzamento istituzionale, condizioni di migliore funzionamento dell'amministrazione, che sono considerati direttamente e esplicitamente.

³³ Nell'ambito dell'OB.1, risultano completati da parte di tutte le Regioni, con l'unica eccezione della Regione Sardegna, i processi relativi al conferimento degli incarichi dirigenziali e all'attivazione delle unità di controllo interno di gestione. Cfr. "Relazione Annuale di Monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali", anno 2005, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

³⁴ Un incentivo al miglioramento della performance pubblica nel governo del territorio può provenire da una maggiore trasparenza delle informazioni sull'azione pubblica, quindi da un maggiore controllo democratico che i cittadini, meglio informati sulle attività della PA e sui risultati che questa consegue, possono esercitare. Un iniziale sforzo in questo senso è rappresentato dall'individuazione di indicatori di contesto e variabili di rottura che l'ISTAT costruisce e rende disponibili sul suo sito e dalla diffusione di Rapporti sulle politiche di sviluppo, come il Rapporto del DPS.

³⁵ Progressi generalizzati sull'attuazione degli interventi, con ritardi rilevati per Sardegna e Calabria, riguardano la diffusione di sistemi telematici di trasferimento di dati tra Amministrazioni Regionali e beneficiari degli interventi.

³⁶ Il meccanismo principale dal punto di vista finanziario riguarda i fondi strutturali per un totale pari al 10% dell'intera dotazione finanziaria del QCS, composto dalla riserva comunitaria del 4% e dalla riserva nazionale del 6%. Per maggiori dettagli su quest'ultimo meccanismo cfr. www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp Alcuni schemi di incentivazione riguardano i fondi nazionali (per accelerare gli impegni finanziari e la spesa di risorse nazionali per investimenti pubblici (Delibera CIPE n. 36/02) e per far giungere informazioni più tempestive e più complete dalle Unità regionali al sistema dei Conti Pubblici Territoriali.

Il meccanismo della riserva nazionale di premialità del 6%, in particolare, è stato finalizzato alla promozione e sostegno di processi di riforma in numerosi ambiti cruciali per la strategia del QCS - tanto che in alcuni casi ne costituivano addirittura pre-condizioni: pianificazione del sistema idrico integrato e del sistema di gestione dei rifiuti, istituzione diffusa di sportelli unici, riforma dei servizi per l'impiego, istituzione di agenzie per la protezione dell'ambiente, realizzazione o aggiornamento della pianificazione territoriale o paesistica. Il monitoraggio dell'avanzamento lungo questi percorsi è proseguito anche successivamente alla conclusione del meccanismo per l'assegnazione delle risorse premiali ed è quindi possibile valutare la solidità dei risultati (tav. 1.6).

Il meccanismo nel complesso è riuscito a promuovere processi di avanzamento istituzionale, ma per due regioni (Sardegna e in parte Calabria³⁷), si rilevano ancora lentezze nel completamento dei passaggi amministrativi e organizzativi. In generale, pur in un quadro in cui in larga parte (oltre l'80% dei casi) dei processi considerati nei meccanismi premiali prosegue con ulteriori avanzamenti dopo la conclusione del meccanismo che quindi ha effettivamente innescato modifiche sostanziali, le situazioni di difficoltà si concentrano in quei processi (gestione dei rifiuti e gare per l'assegnazione del servizio idrico) che implicano ulteriori passaggi dal completamento di nuovi assetti istituzionali all'effettiva erogazione di servizi di qualità a favore di cittadini e imprese. I meccanismi premiali, infatti, non si sono spinti ad osservare i risultati "sul terreno" dell'azione, ma sono rimasti ancorati all'osservazione dello "sforzo amministrativo", sia per considerazioni di realismo riguardo la possibilità di ottenere tali risultati nei tempi previsti dal progetto, sia perché i risultati dell'azione valutativa dovevano tradursi immediatamente in decisioni di allocazione tra soggetti istituzionali in competizione tra loro³⁸.

Un fondamentale meccanismo di incentivazione finanziaria è la cd. regola del disimpegno automatico, introdotta dal Regolamento 1260/1999 sui fondi strutturali e che prevede il definanziamento della quota di risorse dei fondi strutturali non spesa entro il biennio successivo all'annualità di riferimento per l'impegno sul bilancio comunitario. Le motivazioni che hanno indotto la sua introduzione sono molteplici; nel caso italiano essa è stata considerata opportuna come correttivo rispetto alla lentezza delle amministrazioni nella fase realizzativa dei progetti, soprattutto (ma non solo) infrastrutturali, e quindi come incentivo ad una piena assunzione di responsabilità da parte del livello politico e amministrativo. I risultati effettivi raggiunti sono però ancora misti (si veda oltre anche il par. 2.3.): da un lato, inequivocabili e rilevanti progressi nella capacità di conseguire il pieno utilizzo delle risorse comunitarie, dall'altro la conseguenza che le responsabilità coinvolte (i dirigenti pubblici responsabilizzati dalle riforme nella PA e, soprattutto, nelle regioni, sotto la pressione di politici a loro volta responsabilizzati dalla riforma elettorale) trovano le loro azioni giudicate in base ad un indicatore che può generare effetti distorsivi (anche per i margini di flessibilità non selettivi che esso di fatto presenta nella sua concreta applicazione), se non sostenuto da adeguati processi di rafforzamento su qualità e efficacia dei processi decisionali. Questo rischio è stato in parte bilanciato dagli indicatori relativi alla qualità della gestione amministrativa e in particolare della selezione dei progetti contenuti nella riserva di premialità comunitaria del 4% e, nella sua trasposizione sui fondi nazionali, il meccanismo (regola

³⁷ In Calabria, oltre all'assenza del Piano paesistico risultano non completate le procedure per l'attuazione del controllo di gestione mentre in Sardegna oltre al piano paesistico sono ancora in corso il conferimento degli incarichi dirigenziali, la diffusione delle procedure informatiche, l'assetto per la gestione dei rifiuti, l'entrata a regime dell'ARPA.

³⁸ In parte i tempi necessari per il raggiungimento di obiettivi sostanziali a seguito dell'entrata a regime dei processi di riforma e la disponibilità di informazioni limitano le valutazioni che possono essere effettuate, che riguardano allo stato attuale la rilevazione dell'effettiva operatività delle istituzioni sul territorio e quindi la rilevazione di migliorate condizioni di offerta. Informazioni di un certo dettaglio su questi aspetti sono state rilevate con indagini ad hoc per due indicatori: Servizi per l'Impiego e Sportelli Unici rilevando in entrambi i casi un incremento della diffusione, qualità e quantità dei Servizi disponibili sul territorio, ma non sono ancora disponibili dati relativi all'impatto sull'utenza di cittadini e imprese effettivamente servita.

cd. del disimpegno FAS basata sugli impegni e non sulla spesa) è stato in parte reso più funzionale all'obiettivo di accelerazione dei processi realizzativi di nuovi progetti.

1.3.2 *Utilizzare la conoscenza per migliorare le decisioni*

Lo sforzo di rinnovamento è stato anche orientato a consentire all'amministrazione di comprendere le necessità del territorio e le sue risposte all'azione pubblica sulla base della lettura di dati scientifici e comunque sistematicamente rilevati, provenienti da fonti diverse: monitoraggio, analisi statistiche, valutazioni, ricerche ad hoc. Il presupposto è che, se l'amministrazione migliora la propria conoscenza delle condizioni del territorio e delle sue risposte alle sollecitazioni della policy, migliorerà anche i propri processi decisionali.

Le azioni in cui si è realizzata questa linea di attività agiscono sia sul lato dell'*offerta* di conoscenza e valutazione (creazione dei Nuclei regionali e centrali di Valutazione e loro costituzione in rete, promozione e sostegno finanziario di Master post-universitari, realizzazione di attività valutative ad hoc da parte dell'UVAL e di altri soggetti), sia sulla *domanda* di ricerca e valutazione (attività di supporto a favore delle Autorità di Gestione dei programmi, innovazioni nel modo di condurre la ricerca di esperti, innovazioni nel modo di bandire gare per valutatori).³⁹ Particolarmente importanti sono risultate le attività finalizzate alla creazione di capacità di valutazione portate avanti nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione⁴⁰.

Queste ultime si sono concentrate sui compiti valutativi relativi ai programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e si sono focalizzate sulle Regioni dell'Ob.1. I risultati principali sono stati: un miglioramento della qualità delle valutazioni dei PO, in particolare dei POR, che ha interessato non solo i rapporti di valutazione intermedia e quindi i loro esiti conoscitivi anche nella fase di aggiornamento degli stessi, ma anche i processi⁴¹; ; un aumento dell'attenzione collettiva per gli effetti degli interventi⁴². Sia le Autorità di Gestione, sia i partners economici e sociali hanno manifestato un crescente interesse per i risultati della valutazione e si sono lasciati coinvolgere nei processi di espressione delle domande di valutazione. Si sono, inoltre, registrati primi segni di utilizzazione della conoscenza nelle riunioni preparatorie per la nuova programmazione.

L'esperienza della costituzione dei *Nuclei di valutazione* ha fatto registrare esiti molto differenziati, anche a causa di una grande disomogeneità nella numerosità (da tre a quaranta componenti) e struttura dell'organico (reclutato tra soggetti che già lavoravano presso le amministrazioni o con processi più ampi), nel tipo di struttura (Nuclei-ufficio, i cui componenti lavorano a tempo pieno o Nuclei-comitato, i cui componenti hanno altri incarichi, interni o esterni all'amministrazione, e si riuniscono su compiti specifici), nelle condizioni di relativa indipendenza (in alcuni casi un ruolo più indipendente dai Dipartimenti di programmazione, in altri un ruolo molto vicino alle funzioni di

³⁹ Le attività che rientrano in questa categoria sono: Creazione di un sistema di monitoraggio, Individuazione e costruzione di sistemi di indicatori (di contesto, variabili di rottura, ecc.) per rendere conto pubblicamente dell'andamento delle politiche di sviluppo, Progetto Nuclei di valutazione-NUVAL (che include la creazione dei Nuclei di valutazione, la creazione della Rete dei nuclei, il progetto di formazione a favore dei componenti dei Nuclei), Master in progettazione e valutazione degli investimenti pubblici, Costruzione e funzionamento del Sistema Nazionale di Valutazione, Data base di esperti, attività valutative direttamente svolte da alcuni Nuclei.

⁴⁰ Animato da UVAL, ISFOL e INEA che ha visto la costruzione di uno spazio nazionale di pratica della valutazione che è riuscito a superare le divisioni tra le pratiche valutative relative a ciascun Fondo strutturale.

⁴¹ Tale miglioramento rispetto al periodo di programmazione precedente risulta dall'analisi dei rapporti di valutazione intermedia condotta dalla Commissione Europea nei primi mesi del 2004.

⁴² Si tratta di due novità rispetto al passato: primo, per la prima volta in modo così diffuso e consapevole sono stati coinvolti non solo l'amministrazione responsabile del PO e la Commissione Europea, ma anche i partner sociali e istituzionali, e, in qualche caso, soggetti che rappresentano gli attuatori e gli utenti dei programmi. Si sono anche verificati tentativi (condotti in modo molto disomogeneo) di includere nelle discussioni i politici regionali. Secondo, l'esercizio valutativo non è stato effettuato sull'intero programma (disperdendo così le forze del valutatore), ma è stato focalizzato su domande di valutazione circoscritte, che rivestono un particolare interesse.

programmazione), nell'organizzazione (non tutti i Nuclei hanno un responsabile distinto dal responsabile della programmazione), nei compiti affidati ai Nuclei. Mentre è importante che ciascuna amministrazione abbia potuto strutturare il Nucleo di valutazione in base alle proprie esigenze, bisogna riconoscere che finora i migliori risultati in termini di servizi resi alle amministrazioni, continuità del lavoro e rafforzamento della capacità di utilizzare la conoscenza provengano da Nuclei-ufficio che abbiano reclutato una parte del proprio organico al di fuori della compagine amministrativa di provenienza.

1.3.3 *Innovazioni nella capacità di fornire servizi*

La diffusione degli *Sportelli Unici* sui territori regionali prevista dal D.lgs 112/98 richiedeva ai Comuni, anche in forma associata, la costituzione di strutture uniche a cui affidare lo svolgimento dell'intero procedimento di avvio di attività. Già al 2002 è stata raggiunta una copertura di popolazione pari all'80% per tutte le Regioni, con l'unica eccezione per la Sardegna che ha colmato il ritardo negli ultimi due anni.

Nel periodo 2002-2004 è stato rinnovato l'assetto amministrativo (richiesto dal D.lgs 469/97 e definito in base a specifica normativa regionale) relativo alla nuova delimitazione dei *centri per l'impiego* accorpendo le precedenti unità incaricate del collocamento, decentrando le funzioni e risorse alle province ed è stata ampliata la gamma dei servizi disponibili per l'utenza⁴³. Nella definizione del nuovo assetto istituzionale e nella predisposizione delle nuove funzioni il Mezzogiorno nel suo complesso è stato caratterizzato da un generalizzato ritardo, dovuto sia alla non immediata disponibilità delle sedi adeguate, sia alla mancanza di personale dotato delle competenze necessarie, oltre che da alcune resistenze all'effettivo decentramento alle province di risorse umane e finanziarie⁴⁴. Attualmente, nonostante i continui progressi, si rilevano ancora difficoltà nell'allontanarsi dalle funzioni tradizionalmente svolte (fornitura di elenchi nominativi alle imprese, servizi attivati per l'utenza disabile) per offrire invece servizi più avanzati (di mediazione domanda e offerta e di progetti professionali individuali), mostrando anche disomogeneità all'interno dei territori regionali. Un problema comune riguarda tutt'ora l'attuazione coordinata di sistemi informatici integrati e la raccolta ed elaborazione di dati statistici.

In entrambi i casi esaminati (sportelli unici e servizi per l'impiego), un giudizio sui processi in corso non può limitarsi all'offerta potenziale di servizi, ma dovrebbe potersi estendere all'utilizzo da parte della platea potenziale dei beneficiari ed alla qualità – efficacia dei servizi prestati. Attualmente sono disponibili a questo riguardo solo informazioni indirette. Per gli Sportelli Unici, in un quadro di complessivo incremento sia del volume dei procedimenti trattati sia del numero di sportelli attivi che hanno trattato provvedimenti (pari attualmente al 64% del totale degli sportelli istituiti a fronte di solo il 25% nel 2002), sia anche della complessità dei procedimenti trattati, si registra un allungamento dei tempi medi di evasione degli atti (in media evasi nei tempi stabiliti nel 75% dei casi, sebbene la variabilità tra regioni sia piuttosto elevata passando dal 48% dei provvedimenti in Puglia a valori vicini al 100% in Basilicata e Sardegna, dove comunque si rileva un più ridotto volume di procedimenti trattati).

Per quanto riguarda i servizi per l'impiego, non sono ancora disponibili informazioni relative al tasso di copertura dell'utenza potenziale, ma è possibile ricavare alcune informazioni indirette dall'indagine ISTAT sulle Forze di lavoro. Secondo le stime effettuate nel 2003 si sono rivolti ai servizi pubblici per l'impiego circa 2,3 milioni di soggetti nelle Regioni dell'Obiettivo 1. In

⁴³ Orientamento, consulenza individuale, attività di incontro tra domanda e offerta, disponibilità di materiale informativo e predisposizione di sistemi informatici di consultazione.

⁴⁴ Nelle Regioni a statuto speciale, Sardegna e Sicilia, il recepimento dei principi della riforma ha richiesto tempi più lunghi a causa degli specifici assetti di Regioni autonome e ha dato luogo, nel caso della Sicilia a un assetto più frammentato sul territorio rispetto a quelli prescelti dalle altre Regioni.

concomitanza con l'apertura anche al settore privato tra il 1999 e il 2003 si rileva una riduzione nel numero di individui che hanno dichiarato di aver usato anche i servizi pubblici (SPI) per trovare lavoro: si passa, sempre nell'Obiettivo 1, dal 38,2 al 23,8% mentre il ruolo dei soggetti privati aumenta dal 3 al 12%.

Tavola 1.6 – Avanzamento negli Indicatori collegati al sistema di premialità del 6% per Regione

I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI

REGIONI

Situazione per requisito degli indicatori di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento⁽¹⁾

Legenda	
X	al 30.9.2002
•	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
*	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005

INDICATORI E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI						
1) Recepimento dei principi del D.lgs 29/93	X	X	X	X	X	X
2) Provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti	X	▲	X	X		X
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE ⁽²⁾						
1) Adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione	X	X	•	X	•	X
2) Costituzione del servizio deputato al controllo	X	*	X	X	X	X
3) Predisposizione di un progetto di formazione	X	*	•	X	X	X
4) Operatività del sistema	X		•	X	•	X
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE						
1) Costituzione del Nucleo	X	X	X	X	X	X
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti	X	X	X	X	X	X
3) Rapporto sulle attività svolte	X	X	X	X	X	X
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
1) Trasferimento telematico alla Regione dei dati di monitoraggio per il 50% dei beneficiari e per il 60% della spesa (fondi strutturali e cofinanziamento)	X	•	*	X		X
A.5 SPORTELLI UNICI PER LE IMPRESE ⁽³⁾						
1) Popolazione regionale coperta da sportelli unici pari ad almeno l'80%	X	X	X	X	74 %	X
2) 90% dei procedimenti conclusi entro i termini massimi o tempi medi non superiori al 75% del tempo massimo	X	X	X	X	*	X

INDICATORI E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO ⁽³⁾						
1) Completamento del percorso istituzionale per l'effettiva erogazione dei servizi sul territorio	X	X	X	X	*	X
2) Popolazione regionale coperta da centri attivati pari ad almeno il 50%	X	X	X	X	34%	X
A.7 ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESISTICA						
1) Compatibilità degli adempimenti effettuati con l'art.8 c. 2 dell'Accordo Stato Regioni del 19.4.2001 sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio	X		X	X		X
A.8 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO						
1) Istituzione Autorità di Ambito e Approvazione Piano d' Ambito (copertura 60% popolazione)	X	•	X	X	X	▲
2) Approvazione Convenzione e Disciplinare Tecnico (copertura 60% popolazione)	X	•	*	X	•	▲
3) Decisione di assegnazione del servizio idrico integrato (copertura 60% popolazione)	X	•	*	X	*	▲
A.9 ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI						
1) Delimitazione ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra EE.LL. per la gestione	X	X	X	X	X	X
2) Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta	X	X	X	X		•
3) Determinazione della tariffa d' ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza	X	•	•	•		•
4) Predisposizione e approvazione programma degli interventi, piano finanziario, modello gestionale e organizzativo	X	•	X	▲		•
A.10 ISTITUZIONE E OPERATIVITÀ DELLE ARPA						
1) Approvazione della legge regionale di istituzione dell'ARPA	X	X	X	X	▲	X
2) Nomina del Direttore e degli organi direttivi	X	X	X	X	*	X
3) Regolamento interno di organizzazione dell'ARPA	X	•	X	•		X
4) Assegnazione di personale, risorse finanziarie, dotazioni strumentali e umane per funzionamento	X	•	X	•		X

NOTE:

- (1) La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio
- (2) In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo se soddisfa i primi tre requisiti
- (3) Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica- Formez e del Ministero del Lavoro- Isfol. Le informazioni sono aggiornate rispettivamente ottobre e dicembre 2004.

Fonte: DPS – Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali- QCS OB.1

1.3.4 Innovazioni nella capacità di governare il territorio

Tutte le Agenzie Regionali per l'Ambiente sono state istituite e dotate di risorse entro il 2002. L'accelerazione nell'istituzione è stata sicuramente influenzata dall'incentivazione finanziaria prevista nel sistema di premialità cd. del 6%, ma l'entrata a regime delle attività si è rivelata più difficoltosa e in due casi Calabria e Sardegna, risulta ancora affidata, almeno in parte a provvedimenti straordinari e a gestione commissariale. L'attuale monitoraggio dei tematismi ambientali oggetto delle rilevazioni suggerisce un certo dinamismo per quanto riguarda le attività in corso, sia pure caratterizzato da forte eterogeneità dei compiti svolti, mentre permangono alcune difficoltà per quanto riguarda l'assestamento degli assetti organizzativi soprattutto in relazione alla dotazione di personale e alle assegnazioni finanziarie. Di recente sono state avviate alcune iniziative di gemellaggio e scambio di esperienze tra Agenzie del Mezzogiorno e agenzie del Centro-Nord.

Più complesso l'esame della situazione rilevata nel caso dei due ambiti Servizio Idrico Integrato e del settore Rifiuti per l'attuazione delle riforme avviate rispettivamente con la legge Galli (L. 36/94) e il Decreto Ronchi (D.lgs 22/97) improntate a riorganizzare il sistema in una logica industriale, e a superare l'esistente frammentazione e favorire la crescita del settore in termini economici e concorrenziali. In entrambi i casi l'incentivo finanziario della premialità aveva determinato una forte accelerazione a partire dal 2000 per arrivare alle decisioni di assegnazione dei servizi da parte delle gestioni associate in ATO. Nel servizio idrico integrato i processi si sono rivelati più complessi del previsto e hanno consentito solo a gennaio 2005 il completamento dell'iter istituzionale per tutte le Regioni; gli avanzamenti sono poi proseguiti in maniera costante fino alle decisioni di assegnazione del servizio, salvo incontrare in tempi recenti forti ostacoli nell'apertura al mercato rappresentati dalla scarsa risposta alle gare bandite per l'assegnazione del servizio a terzi. Nel settore dei rifiuti, dopo rapidi progressi iniziali, si assiste a una battuta d'arresto che sembrerebbe indicare una difficoltà diffusa a costruire il nuovo assetto istituzionale e a ridefinire i pregressi rapporti economico – giuridici in concomitanza, con l'esaurirsi dei premi finanziari, di una caduta di attenzione in alcune Regioni nei confronti dell'assetto amministrativo auspicato.

Non è invece possibile esprimere valutazioni con riferimento ai progressi della Pianificazione Territoriale e Paesaggistica in quanto la nuova normativa, cd. Codice Urbani, è entrata in vigore relativamente di recente (maggio 2004) e richiede a tutte le Regioni nuove procedure e adempimenti. Dalle prime indicazioni sembra che il processo avviato stia proseguendo con continuità nelle Regioni dove era più avanzato, mentre permangono anche con il nuovo assetto normativo le difficoltà già rilevate nelle Regioni che risultano prive di piano paesaggistico (Calabria e Sardegna anche se, in quest'ultimo caso la nuova normativa è stata accolta come un'occasione di miglioramento).

2. Il quadro finanziario delle politiche aggiuntive per il Mezzogiorno del periodo 2000-2006: inquadramento, ipotesi programmatiche e dati attuativi

2.1 Premessa

Le politiche regionali di sviluppo sono finanziate con risorse per investimenti in senso stretto (in infrastrutture e acquisizione di beni e servizi materiali e immateriali) e trasferimenti alle imprese (incentivi), che si aggiungono alle risorse ordinarie in conto capitale, e sono rivolte specificatamente alle aree del Paese caratterizzate da ritardo di sviluppo, per favorire il superamento dei ritardi strutturali, finanziare azioni di promozione diretta dell'attività economica e elevare il livello dei servizi disponibili sul territorio per i cittadini e le imprese.

Due sono oggi le fonti di finanziamento per tali politiche: le risorse nazionali che vengono destinate al Fondo per le aree sottoutilizzate - stanziare annualmente dalla legge Finanziaria e ripartite con Delibere del Cipe - e le risorse comunitarie dei fondi strutturali con il relativo cofinanziamento nazionale (legge 183/1987)⁴⁵.

Tuttavia, la situazione che oggi conosciamo per le risorse nazionali è frutto di una progressiva riforma nella modalità di individuazione e allocazione dei fondi che ha gradualmente modificato gli assetti nella lunga transizione che va dalla chiusura dell'intervento straordinario nel 1992, fino alla definizione del Fondo per le aree depresse nel 1998, e poi nella più compiuta ricomposizione, lungo quelle stesse linee, degli strumenti di intervento all'interno del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), operativo dal 2003.

La ricostruzione delle risorse complessive e dell'attuazione delle politiche risente quindi di tale transizione, poiché il quadro regolatorio e le stesse pratiche di gestione contabile si sono nel periodo molto modificate. In questo paragrafo si cerca di fornire, prendendo come riferimento le politiche per lo sviluppo delineatesi dal 2000, una rappresentazione complessiva e alcune riflessioni, al prezzo di qualche forzatura e incompletezza per gli interventi che nel tempo si sono succeduti, governati da regole diverse.

In particolare si esaminano:

- gli indirizzi nell'assegnazione delle risorse aggiuntive, rispetto (a) al riequilibrio dell'intervento delle politiche tra trasferimenti in conto capitale (incentivi) e investimenti pubblici, a favore di questi ultimi; (b) alla titolarità della responsabilità per la definizione dei contenuti delle politiche tra Amministrazioni centrali e Regioni; (c) alle scelte di riparto tra i diversi ambiti settoriali di intervento (utilizzando a questo scopo la classificazione settoriale mutuata dai Conti pubblici territoriali che consente di rendere più omogenea l'ottica di analisi rispetto alla diversa strumentazione);
- l'attuazione sinora realizzata con riferimento (a) all'effettiva destinazione della spesa osservata tra incentivi e investimenti; (b) alla performance osservata e alle relative motivazioni degli strumenti finanziati dal FAS e dai Fondi strutturali;
- le principali implicazioni che, quindi, se ne possono trarre per il futuro.

Innanzitutto, però, è utile richiamare alcune rilevanti differenze nelle regole che presidiano assegnazione, finalizzazione e utilizzo delle risorse dedicate alle politiche di sviluppo.

Le regole di gestione dei fondi strutturali (FS) consentono di quantificare con una buona approssimazione già al momento dell'approvazione dei programmi, sia la misura degli stanziamenti (le risorse disponibili), sia le previsioni complessive di spesa, sino al 2008 (anno di conclusione

⁴⁵Per comodità di analisi tratteremo risorse comunitarie e cofinanziamento nazionale (fondo di rotazione) quale unica posta finanziaria, ovvero i fondi strutturali (FS).

effettiva dell'attuazione del ciclo di programmazione comunitaria in corso secondo le regole del bilancio comunitario⁴⁶) per ciascun settore oggetto di intervento⁴⁷.

Le risorse del FAS⁴⁸, invece, sono stanziare annualmente dalla legge finanziaria e sono ripartite, in termini di competenza, lungo un triennio (a partire dal 2004 un quadriennio). Inoltre, mentre le modalità di utilizzo dei FS in questo ciclo sono state specificate ad opera dei Regolamenti comunitari in una fase precedente alla programmazione in corso, le regole per il FAS si sono gradualmente affinate in questi anni e solo per le risorse assegnate dal 2002 in avanti, è previsto un termine entro cui contrarre impegni giuridicamente vincolanti⁴⁹, mentre esistono obiettivi e previsioni di spesa a carattere però non vincolante (anche se assistiti da premialità). D'altro canto la finalizzazione delle risorse⁵⁰ segue un iter articolato in diversi passaggi amministrativi. Ad esempio, nel caso dell'assegnazione delle risorse per le Regioni nell'ambito delle Intese istituzionali di programma, la programmazione in Accordi di Programma Quadro segue un iter tecnico, amministrativo e procedurale che si snoda lungo varie tappe⁵¹.

L'assegnazione delle risorse nazionali poggia quindi sul concetto di competenza e, a differenza dei fondi strutturali, non prevede implicazioni in termini di spesa per periodi complessivi predeterminati (non agisce quindi per cicli di programmazione unitari)⁵².

Al fine di favorire quanto più possibile una lettura comune delle due fonti finanziarie (FS e FAS), almeno dal punto di vista logico e soprattutto rivolgendo l'attenzione alla disponibilità nel periodo, si prendono in considerazione le risorse FAS con competenza 2000 – 2008, che corrispondono agli

⁴⁶ Le regole di esecuzione del bilancio comunitario prevedono infatti che le risorse di competenza di ciascuna annualità del ciclo di programmazione 2000-2006 debbano essere utilizzate entro un biennio, pena la perdita dei finanziamenti (cd. regola del disimpegno automatico o n+2).

⁴⁷ Si tratta di un'approssimazione dovuta al fatto che in realtà il piano finanziario del programma vero e proprio è articolato per anno, fondo e asse; le previsioni per programma/fondo; un'articolazione più puntuale della destinazione tematica delle risorse è rintracciabile però nel documento collegato al programma (complemento di programmazione, CDP). I programmi possono, inoltre, essere oggetto di riprogrammazione. In questo paragrafo si considerano comunque le informazioni disponibili successive alla riprogrammazione di medio termine prevista dai Regolamenti sui fondi strutturali avvenuta nel 2004.

⁴⁸ In precedenza da parte del cd. Fondo per le aree depresse (ex lege 208/1998) e da altri finanziamenti su strumenti specifici che poi sono confluiti nella riorganizzazione del Fondo aree sottoutilizzate (FAS) operata dalla Legge finanziaria per il 2003 che, nell'unificare le risorse, ha anche consentito di rendere il FAS un fondo di più agevole manovrabilità e rimodulazione, a cura del Cipe, in relazione alle esigenze tipiche di una programmazione pluriennale.

⁴⁹ A partire dalla delibera Cipe n. 36 del 2002 le risorse del FAS devono essere impegnate, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti da parte dei beneficiari finali entro date stabilite (rispettivamente entro il 31 dicembre 2004 per le risorse della delibera n. 36/02, il 31 dicembre 2005 per quelle della delibera 17/03, il 31 dicembre 2007 e 2008 rispettivamente per le risorse assegnate dalle delibere 20/04 e 35/05).

⁵⁰ Per finalizzazione di intende l'attribuzione delle risorse alle diverse linee di azione, e successivamente ai singoli progetti/interventi.

⁵¹ Il Cipe, con una prima deliberazione generale di riparto, assegna le risorse del FAS stanziare dalla Legge Finanziaria per strumenti (incentivi vari, Intese, ecc.) o progetti specifici (ad esempio il recente "programma accelerazione"). Con successiva delibera ripartisce le risorse per le Intese, assegnandole sia alle Amministrazioni Centrali sia alle Regioni. Le modalità di programmazione delle risorse assegnate alle Regioni, la quota più rilevante (80%), prevedono diversi passaggi procedurali. Le Regioni, infatti, effettuano un riparto settoriale e, dopo una prima attività di carattere negoziale/informativo con le Amministrazioni centrali, scelgono e comunicano al Cipe i progetti che intendono finanziare. Dopo un'ulteriore attività negoziale e istruttoria, infine, i progetti vengono ricompresi negli Accordi di programma quadro, che, di fatto, ne "formalizzano" il finanziamento.

⁵² Ovvero se è corretto affermare che nel periodo 2000 – 2008 le risorse dei fondi strutturali del ciclo 2000-2006 finanziano un certo ammontare di investimenti, che corrisponde a un certo livello di spesa da certificare annualmente in funzione del completo utilizzo delle risorse, pena decurtazione della quota non spesa, per le risorse nazionali, al momento dell'assegnazione, possiamo unicamente affermare che nel suddetto periodo è disponibile un certo ammontare di risorse, che possono generare spesa anche successivamente, in ragione dell'avanzamento degli interventi. Per definire quindi anche un intervallo temporale per la spesa è necessario riferirsi allo strumentario disponibile per le regole di utilizzo, che hanno gradualmente introdotto obblighi di presentazione dei cronogrammi di spesa da parte delle amministrazioni.

stanziamenti definiti a partire dal 1998 (in tal caso solo per la quota di competenza dal 2000⁵³) sino al 2005.

Complessivamente le risorse formalmente assegnate nel periodo all'area del Mezzogiorno sono riferibili a grandi aggregati che vanno ai fini dell'interpretazione differenziati, perché relativi a impostazioni diverse, frutto della prima richiamata successione storica delle regole a presidio dell'intervento per lo sviluppo. In particolare possiamo distinguere tra:

- a) risorse dei Fondi strutturali comunitari e del relativo cofinanziamento nazionale assegnate nel 2000 per l'intero periodo di programmazione e utilizzate all'interno dei programmi comunitari (aggregato di seguito denominato FS);
- b) risorse nazionali assegnate fino al 2001 con la finalità di conclusione dell'intervento straordinario⁵⁴ (ex lege 64);
- c) risorse nazionali assegnate direttamente dalle leggi finanziarie fino al 2002 in virtù di leggi per le aree depresse antecedenti⁵⁵ la prima rilevante riorganizzazione nel Fondo per le aree depresse operata dalla legge 208/1998;
- d) risorse assegnate fino al 2002 in attuazione della legge 208/1998 e poi assegnate dal 2003 a seguito dell'istituzione del Fondo aree sottoutilizzate con la legge finanziaria per quell'anno, che, pur nell'evoluzione anche significativa delle regole intervenuta, possono essere ricondotte a una comune ispirazione evolutiva dell'intervento per lo sviluppo. In quest'ultima categoria, in virtù della ricostruzione ex-post qui effettuata, sono stati ricondotti tutti gli strumenti ad oggi inclusi nel FAS che avevano ricevuto assegnazioni anche nel periodo antecedente la sua istituzione. (L'insieme di queste risorse è di seguito denominato FAS).

Le analisi riportate di seguito si riferiscono solo alla categoria a) FS⁵⁶ e d) FAS⁵⁷, in considerazione del fatto che le categorie b) e c) (il cui peso sul totale delle risorse complessive nel periodo di competenza qui analizzato - a partire dal 2000 - è valutabile con qualche approssimazione attorno al 10-12%) non sono oggettivamente riconducibili alle politiche di questo ciclo di programmazione e costituiscono inoltre fonti finanziarie ad esaurimento, anche se ovviamente l'attuazione di interventi ad esse riferibili è proseguita in questi anni.

⁵³ Le risorse assegnate con la LF del 1998 e ripartite dal Cipe con la delibera n. 70/98 hanno competenza triennale, dal 1998 al 2000. Nel nostro caso quindi si prende in esame solo la quota del 2000.

⁵⁴ Tali risorse, che peraltro assumono valori significativi di competenza solo fino al 2003, sono destinate a una vasta pluralità di interventi (a titolarità sia centrale, sia regionale), tra cui quelli per il completamento dei contratti di programma del precedente regime agevolativo e altri incentivi industriali; diverse opere infrastrutturali (in particolare in settori identificati dai vecchi piani regionali di sviluppo) e a un certo numero di progetti specifici, tra i quali alcuni per istituti di ricerca.

⁵⁵ In particolare il riferimento è ai seguenti provvedimenti : legge 641/96, legge 135/97, legge 341/95.

⁵⁶ Nella voce Fondi strutturali non sono comprese le azioni promosse nell'ambito dei programmi con finalità specifiche (ad esempio i programmi di iniziativa comunitaria come Leader plus o Equal) che comunque rappresentano una quota residua del bilancio dei fondi.

⁵⁷ Il FAS è costituito da tutte le leggi di spesa che rientrano nel fondo, secondo quanto definito al momento della sua costituzione, nel 2003. Per quanto riguarda gli anni precedenti, all'interno della voce sono state incluse tutte le risorse assegnate dalla legge 208/98 e ripartite attraverso le deliberazioni del Cipe, nonché gli incentivi della programmazione negoziata e le misure per l'imprenditorialità e l'autoimpiego. A partire dalla costituzione formale del FAS le risorse devono essere di norma utilizzate attraverso gli Accordi di Programma Quadro (APQ), ad eccezione degli incentivi o nel caso di specifiche deroghe stabilite dal Cipe.

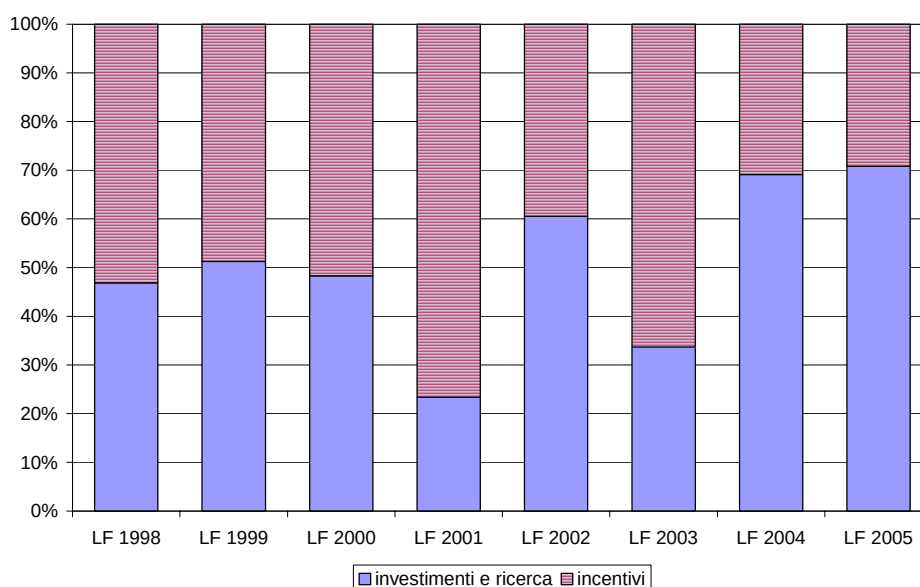
2.2 Risorse aggiuntive assegnate al Mezzogiorno: riparto tra investimenti e incentivi, titolarità e settori di intervento

2.2.1 Il riparto tra investimenti e incentivi

Per quanto riguarda questo aspetto va ricordato che le risorse aggiuntive sono destinate alle due categorie di spesa: per investimenti in infrastrutture materiali e immateriali e per trasferimenti di capitale (incentivi alle attività produttive).

A partire dalle risorse stanziare dalla legge Finanziaria per il 2003, il CIPE ha ritenuto, sulla base delle analisi sulla distribuzione della spesa per categoria e delle scelte di indirizzo di politica economica, che dovesse essere assicurato in sede programmatica un progressivo riequilibrio della spesa in conto capitale tra infrastrutture e incentivi a favore delle prime, dal momento che le evidenze suggerivano che il peso degli incentivi era divenuto così elevato da rendere la spesa in conto capitale procapite per investimenti inferiore nel Mezzogiorno (dove invece è elevato il fabbisogno di ricostituzione del capitale pubblico) rispetto a quella del Centro-Nord⁵⁸.

Figura 2.1 Stima della ripartizione tra investimenti per infrastrutture e incentivi alle attività produttive delle risorse aggiuntive nazionali stanziare per il Mezzogiorno da ciascuna Legge Finanziaria (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati CIPE

Nella figura 2.1 sono riportate le distribuzioni percentuali tra investimenti e incentivi delle assegnazioni del FAS nell'arco temporale 1998-2005⁵⁹. Ove si escludano i valori *outlier* del 2001, e, in parte del 2003⁶⁰, è evidente che la scelta compiuta ha avuto forte attuazione: da un valore

⁵⁸ Si vedano i Rapporti annuali del DPS.

⁵⁹ I finanziamenti per le iniziative di programmazione negoziata (patti territoriali e contratti di area) prevedono risorse destinate sia a infrastrutture, sia a incentivi alle attività produttive e la distinzione esatta tra le due categorie di spesa non è attribuibile in fase di assegnazione; pertanto per questa voce si è scelto di stimare pari a 70% la quota relativa a incentivi alle attività produttive e pari a 30% la quota per investimenti in infrastrutture, in considerazione della regola a suo tempo definita in sede Cipe che aveva previsto di limitare le assegnazioni per le operazioni infrastrutturali ad un massimo del 30%.

⁶⁰ I due valori particolarmente elevati nella quota di incentivi degli anni 2001 e 2003 sono da considerarsi *outlier*, in quanto sono da attribuirsi ad eventi straordinari: il primo (nel 2001) alla decisione di approvazione dell'ultima consistente *tranche* di patti territoriali (in cui elevato è il peso degli incentivi alle imprese) le cui istruttorie si erano a

medio di assegnazione a investimenti (e incentivi per la ricerca) attorno al 50% si è passati, nell'ultimo biennio, a valori attorno al 70% (superiori al valore target del 60% definito dal CIPE). Se l'orientamento sarà mantenuto nel tempo, ciò potrà consentire il riequilibrio effettivo nella spesa (che non può che manifestarsi a distanza di qualche anno).

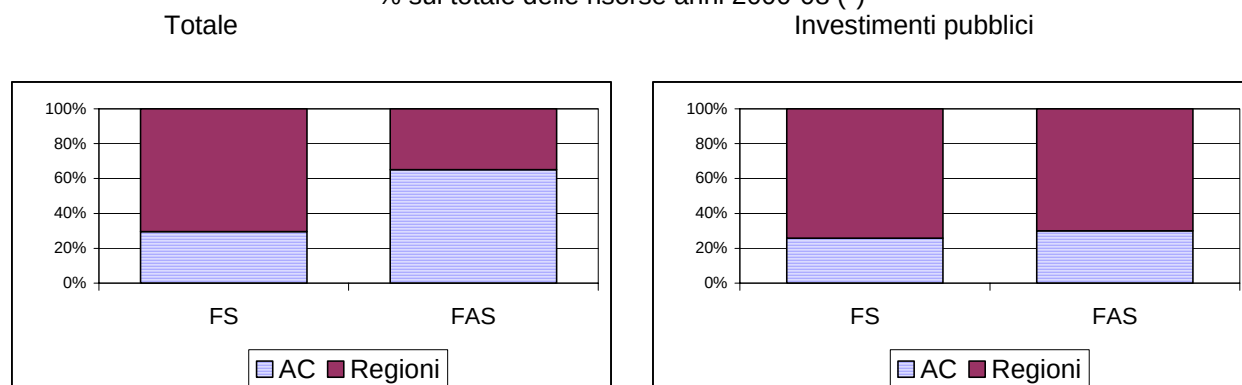
L'obiettivo del riequilibrio dagli incentivi verso gli investimenti pubblici è, invece, direttamente contenuto nell'impostazione del QCS Ob.1 2000-2006 per i fondi comunitari⁶¹. Per i programmi regionali cofinanziati dai fondi strutturali, inoltre, nella riprogrammazione di metà periodo sono state adottate misure volte a mantenere entro la quota "storica" (in media circa il 18%) il peso degli aiuti alle imprese manifatturiere non esplicitamente orientati alla promozione della ricerca, dell'innovazione, della sostenibilità ambientale.

2.2.2 La titolarità delle risorse: Amministrazioni centrali e Regioni

La scelta compiuta già nella formulazione del QCS Ob.1 e poi ribadita con l'istituzione del FAS nel 2003, è stata quella di costruire un governo multilivello delle risorse in cui i diversi livelli di governo concorrono all'impostazione e attuazione delle politiche a seconda delle loro competenze e con modalità differenziate rispetto agli ambiti settoriali di intervento. Nel caso del Centro risultano così prevalenti le funzioni di indirizzo; per le Regioni quelle di programmazione e soprattutto di selezione degli interventi; per gli Enti locali quelle di attuazione operativa (insieme ad identificazione e proposta di progetti/interventi), pur in un contesto in cui è comunque richiesto un forte e concomitante partenariato istituzionale multilivello.

In tale impostazione si è accresciuto (soprattutto per quanto riguarda gli investimenti pubblici) il peso delle Regioni, rispetto al passato e in relazione anche alle maggiori responsabilità ad esse attribuite (già affidate alle Regioni per effetto delle riforme amministrative della fine del decennio '90 e prima della riforma del titolo V della Costituzione).

Figura 2.2 - Titolarietà delle risorse aggiuntive nel Mezzogiorno per fonte di finanziamento
% sul totale delle risorse anni 2000-08 (*)



(*) Non sono considerati patti territoriali e contratti d'area per circa 4,3 miliardi di euro. Il totale complessivamente considerato è pari quindi a circa 95 miliardi di euro; la quota di investimenti pubblici è complessivamente pari a circa il 56%.

Fonte: elaborazioni su dati CIPE e piani finanziari dei programmi dei fondi strutturali per il Mezzogiorno (POR e PON del QCS Ob.1 e per l'Abruzzo, POR Ob.3 e DOCUP Ob.2).

Per quanto riguarda quindi la "titolarità" del complesso delle risorse aggiuntive considerate (FS e FAS), intendendo con tale termine il soggetto cui spetta la decisione di finalizzazione delle risorse

lungo protrate; il secondo (2003) di natura in parte contabile e legato al necessario rifinanziamento del credito di imposta per investimenti (introdotto dalla Finanziaria per il 2001) imputato in quell'anno all'interno delle risorse FAS.

⁶¹ Per quanto riguarda le risorse comunitarie la quota destinata agli incentivi viene stimata pari a circa il 36% della programmazione complessiva del Mezzogiorno.

indipendentemente dallo strumento che ne governa l'utilizzo, si osserva una ripartizione quasi equivalente tra Amministrazioni centrali e regionali (in considerazione che la dimensione assoluta delle risorse complessive delle due fonti qui considerate FS e FAS è pressoché analoga). Il peso delle Regioni è, invece, più rilevante se si escludono dal computo gli strumenti di incentivazione che sono di prevalente titolarità centrale (Figura 2.2).

Diversa appare la situazione per fonte di finanziamento: per i fondi strutturali la quota di competenza delle Amministrazioni centrali è pari a circa il 30% delle risorse complessive ed è concentrata nei programmi operativi nazionali (PON) promossi all'interno del QCS Ob. 1 2000-2006 nei settori sviluppo locale, sicurezza, istruzione, ricerca, trasporti, pesca e assistenza tecnica.

Per quanto riguarda invece il FAS, la situazione è ribaltata. Le Amministrazioni centrali infatti sono titolari del 65% delle risorse complessivamente stanziatesi⁶²; ciò è però dovuto alla prevalente titolarità delle Amministrazioni centrali per la componente incentivi (credito di imposta, autoimprenditorialità e finanziamento legge 488/92, contratti di programma, ecc. – le voci più rilevanti).

Per quanto riguarda la componente del FAS destinata a investimenti pubblici, in particolare a infrastrutture, alle Amministrazioni centrali ne è attribuito il 30% circa; negli anni più recenti, dal 2004, una cifra significativa è stata attribuita al finanziamento del programma delle infrastrutture strategiche (cd. legge obiettivo) per 2 miliardi di euro, nell'ambito del cd. "programma accelerazione", di cui alla legge finanziaria per il 2004. La restante parte, assimilabile all'intervento definito in base alla legge 208/1998, è assegnata alle Regioni⁶³ per interventi da attuarsi attraverso gli Accordi di Programma Quadro, principalmente per interventi infrastrutturali (una deroga al vincolo di destinazione alle infrastrutture si rintraccia per le risorse della delibera 138/2000, utilizzabili sino a un limite dell'80% per aiuti alle imprese nell'ambito della programmazione negoziata⁶⁴).

2.2.3 *L'articolazione per ambiti settoriali di intervento*

Ulteriore aspetto da evidenziare, al fine di una lettura delle scelte compiute e della valutazione delle disponibilità di risorse, è la destinazione per ciascun ambito settoriale di intervento.

La classificazione settoriale qui utilizzata è quella definita nei Conti pubblici Territoriali (CPT) che permette un'analisi dei settori prevalenti di destinazione delle politiche aggiuntive con modalità omogenee alla classificazione disponibile per il complesso della spesa in conto capitale in un'articolazione territoriale⁶⁵.

⁶² Non sono considerati in questa attribuzione le risorse destinate ai patti territoriali e ai contratti d'area, che, ancorché formalmente di competenza centrale nella fase di impostazione e avvio (ma ad oggi i patti territoriali sono stati affidati alla competenza delle Regioni nei casi in cui ve ne sia stata richiesta), per le modalità di impostazione "storica" degli strumenti – una sollecitazione della capacità progettuale locale, pur all'interno di risorse formalmente a titolarità della responsabilità centrale — è opportuno considerare separatamente.

⁶³ Si noti che la titolarità delle risorse per i completamenti delle opere incompiute, programma speciale definito nel 1998 (delibera Cipe n.70/98) è attribuita alle Regioni.

⁶⁴ A seguito dell'innalzamento dell'originario limite del 30% fino all'80% a seguito della delibera Cipe 83/2002.

⁶⁵ Per una spiegazione sintetica del contenuto dei settori utilizzati nella ricostruzione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) in termini di categorie di spesa e descrizione dei settori si veda l'Appendice Statistica al Rapporto DPS 2004, nella sezione Note Metodologiche alle tavole CPT. Sulla base di questa metodologia è stata compiuta una riattribuzione ai settori CPT degli strumenti finanziati dal FAS e dai FS. Nel caso del FAS l'attribuzione ai settori CPT è basata per quanto possibile sull'analisi puntuale degli interventi finanziati (singole tipologie di progetto nel caso degli APQ e del programma Completamenti avviato nel 1998; macro settori per i programmi strategici a titolarità delle Amministrazioni centrali; per la componente incentivi il settore prevalente di assegnazione è quello Industria e Servizi per gli incentivi di carattere generale; gli incentivi alla ricerca sono invece attribuiti al settore Ricerca). Nel caso dei FS, l'unità di riferimento considerata è la cd. "misura" dei programmi (PO o DOCUP) che consente un'attribuzione abbastanza

Innanzitutto però è opportuno rilevare alcune differenze tra i due canali finanziari (FAS e FS) che hanno implicazioni in relazione alla completezza della ricostruzione. Come già accennato, l'articolazione dei fondi strutturali per settore di intervento matura già al momento dell'avvio del programma, e viene eventualmente aggiornata con la riprogrammazione⁶⁶.

Lo stanziamento annuale del FAS, e le richiamate modalità di programmazione, spesso non consentono un immediato riscontro delle finalizzazioni. Il caso più evidente è quello delle risorse assegnate alle Regioni, dove l'articolazione settoriale si desume, per macro settori (Assi del QCS), solo al momento della scelta di riparto, e per settori più fini riclassificabili nei settori CPT, solo al momento dell'individuazione dei singoli progetti⁶⁷. Le risorse prese in considerazione in queste analisi non tengono quindi ovviamente conto delle quote FAS non ancora programmate in APQ.

Il valore complessivamente considerato si attesta a circa il 90% delle risorse aggiuntive qui considerate. Nell'attribuire ai settori CPT i diversi strumenti considerati, una quota molto rilevante, costituita dalle risorse per incentivi di tipo generale viene classificata nel settore CPT denominato Industria e servizi,⁶⁸ anche laddove le risorse finiscano col finanziare attività in settori diversi, e che i CPT considerano separatamente (come per es. il turismo). Nel complesso, in ragione della componente incentivi, il settore Industria e servizi (che include peraltro anche una quota minore di interventi infrastrutturali) assorbe quasi il 38% delle risorse. Escludendo questo settore, la distribuzione che ne deriva (Figura 2.3) approssima in linea di massima la distribuzione delle risorse per la componente di investimento pubblico (anche se permane una componente di incentivazione tematica inclusa nei settori della Ricerca e dell'Agricoltura e pesca⁶⁹).

Tra gli investimenti in senso stretto, i settori più rilevanti appaiono i trasporti (viabilità e altri trasporti, 23%), il ciclo integrato dell'acqua (11%), l'ambiente (6,7%), la ricerca (9%). Molto significativi, in quanto in essi si concentrano quasi integralmente le risorse dei fondi strutturali a vocazione tematica, FEOGA, SFOP e FSE, sono il settore Agricoltura e pesca il settore Formazione e lavoro.

precisa in virtù dell'articolazione per settore di intervento in cui sono organizzati gli assi del QCS e sulla base delle informazioni relative al contenuto delle misure presenti nei Complementi di Programmazione.

⁶⁶ Le possibilità di riprogrammazione sono normate dal Regolamento 1260/99, che prevede:

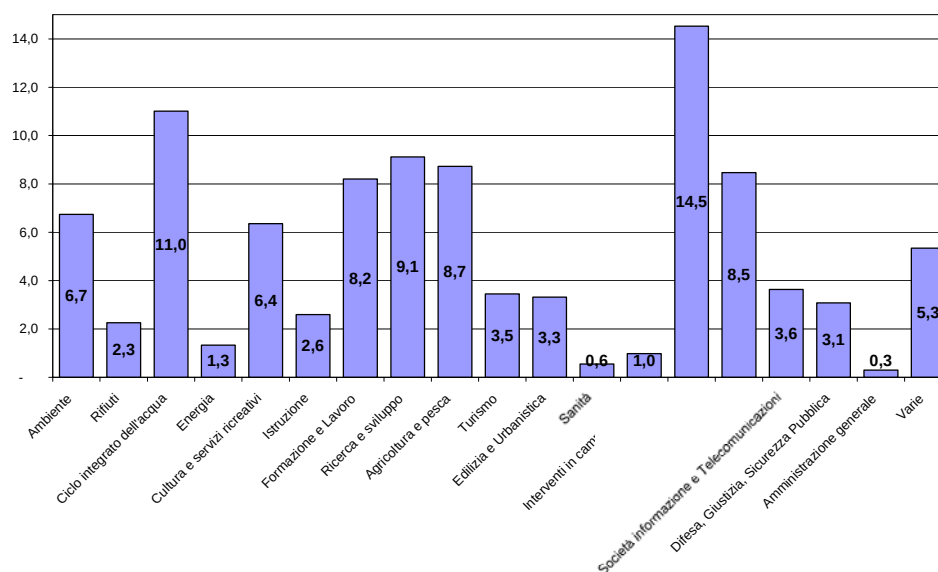
- la modifica dei programmi nell'ambito della revisione di metà periodo (2004) e sulla base degli esiti della valutazione intermedia;
- ulteriori modifiche, comunque non discrezionali, a seguito di mutamenti del quadro macroeconomico;
- la modifica dei complementi di programmazione (CDP), secondo regole puntualmente stabilite, finalizzate ad attualizzare questo strumento di natura più operativa, in ragione della sua necessaria flessibilità.

⁶⁷ Questo, nel nostro caso, non consente ancora di classificare, per settori CPT le risorse stanziare dalla legge finanziaria del 2005 relativamente alla quota assegnata alle Regioni (circa 2,6 miliardi).

⁶⁸ In generale va evidenziato che la settorizzazione utilizzata dai CPT è pensata per una spesa pubblica "tipica" in cui rileva maggiormente l'intervento diretto a favore dell'adeguamento di infrastrutture e servizi, piuttosto che il tentativo di rintracciare i settori di attività in cui operano le imprese destinatarie di aiuti per l'investimento.

⁶⁹ Nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, l'intervento è infatti quasi completamente attuato attraverso il fondo comunitario FEOGA, le cui modalità di intervento prevedono la prevalenza di trasferimenti alle imprese.

Figura 2.3- Distribuzione settoriale delle risorse aggiuntive assegnate nel periodo 2000 - 2008 (*)
per settore CPT nel Mezzogiorno (valori in percentuale)



(*) Non è considerato il settore Industria e Servizi in cui sarebbero classificate la gran parte delle risorse dedicate al finanziamento di aiuti alle imprese di tipo generalista. L'ammontare complessivo delle risorse considerate esclude pertanto la maggior parte della componente di risorse destinate a incentivi. La maggior parte degli interventi di assistenza tecnica a favore delle amministrazioni è classificata nel settore varie quando essi non abbiano natura tematica specifica e in tal caso risultano attribuiti ai diversi settori di riferimento.

Fonte: elaborazioni su dati CIPE; Banca dati Intese e CdP dei PO Fondi strutturali

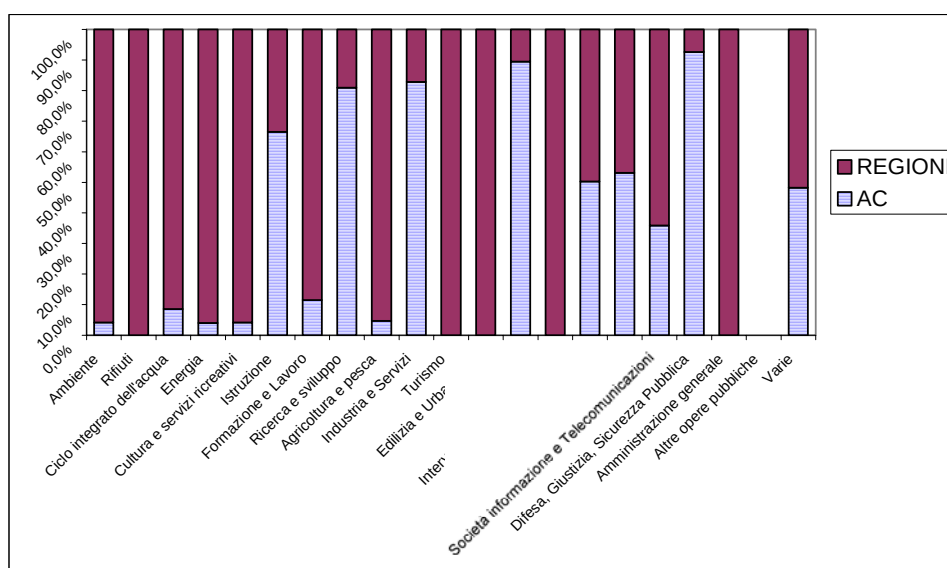
Considerando per settori la titolarità, centrale o regionale, delle risorse (Figura 2.4), particolarmente rilevante è ovviamente la quota di risorse gestita dal centro per gli interventi in tema di sicurezza, finanziati sia nell'ambito del relativo PON Ob.1, sia con recenti assegnazioni del FAS anche nell'ambito del "programma accelerazione", e nel settore dell'istruzione (dove è presente un programma nazionale finanziato con risorse comunitarie).

Con quote quasi esclusivamente regionali, invece, sono finanziati gli interventi in materia ambientale (ambiente, ciclo dell'acque e rifiuti), mentre il settore dei trasporti vede una leggera prevalenza delle risorse delle Amministrazioni centrali, sia per la presenza del PON trasporti, sia per le recenti assegnazioni del FAS al programma delle infrastrutture strategiche della cd. legge obiettivo⁷⁰.

Il settore della ricerca ha una forte caratterizzazione "centrale" sia per la quota rilevante di risorse assegnate nell'ambito del FAS (più recentemente anche per interventi da ricomprendere però in APQ), sia per la presenza di un programma nazionale finanziato con le risorse comunitarie.

⁷⁰ Il contributo alla legge obiettivo è assicurato anche dalle disposizioni delle delibere del Cipe per il riparto del FAS alle Intese che, a partire dal 2003, richiedono alle Regioni, previa verifica di fattibilità, di destinare a tali interventi almeno il 30% delle risorse loro assegnate.

Figura 2.4 - Risorse a titolarità centrale e regionale per settori CPT (*)

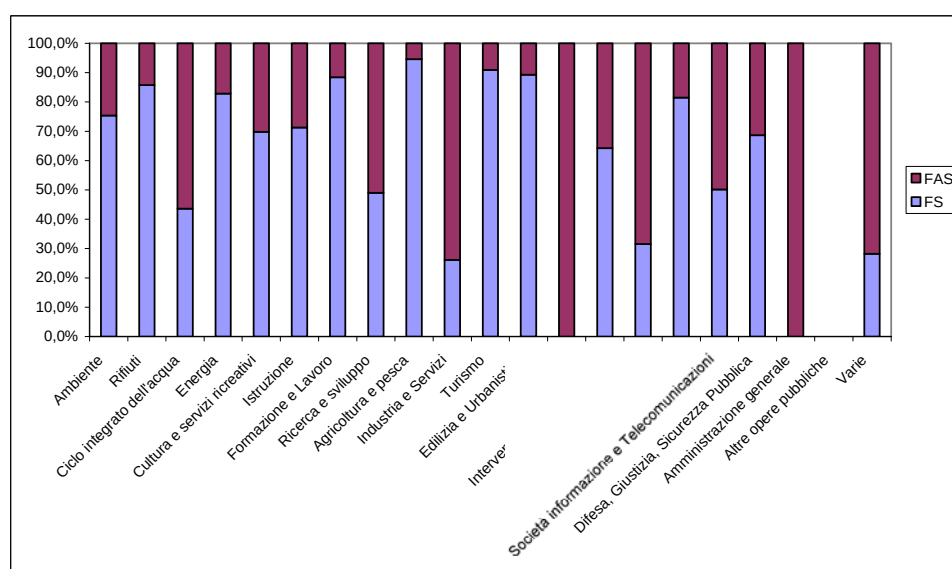


(*) Non sono considerati patti territoriali e contratti d'area.

Fonte: elaborazioni su dati CIPE; Banca dati Intese e CdP dei PO Fondi strutturali

Il FAS e i Fondi Strutturali sembrano presentare qualche forma di specializzazione nell'intervento tra settori considerati (Figura 2.5). Si riscontra un maggiore intervento del FAS nel settore dell'industria e dei servizi (dovuta, come detto, al forte peso degli incentivi sul totale delle risorse FAS), e un intervento tra FS e FAS di pari dimensione nel settore dell'acqua e dei trasporti, con una maggiore presenza del FAS nel campo della viabilità (che è invece un settore a cui meno sono indirizzate le risorse dei FS in ragione degli obiettivi di riequilibrio modale, che il QCS promuove, verso investimenti diversi dalla strada), anche per la rilevante quota, cui si è già fatto cenno, di risorse assegnate con il programma infrastrutture strategiche (delibere CIPE 19/2004 e 34/2005).

Figura 2.5 - Risorse aggiuntive per settore CPT - intervento del FAS e dei Fondi Strutturali



Fonte: elaborazioni su dati CIPE; Banca dati Intese e CdP dei PO Fondi strutturali

Quasi esclusivamente finanziati dai fondi strutturali gli interventi per Agricoltura e pesca, Istruzione, Formazione e lavoro: le poche risorse del FAS in questi settori sono per la maggior parte

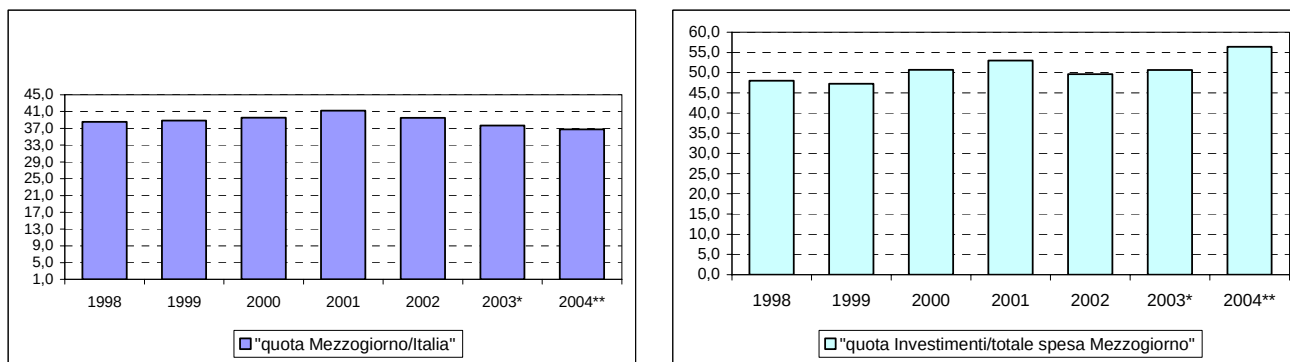
di competenza centrale. Di pari livello, invece, gli interventi nei settori della ricerca e della società dell'informazione; in quest'ultimo ambito, però, l'intervento dei fondi strutturali è completamente a titolarità regionale mentre, per entrambi i settori, quello del FAS è per la gran parte di titolarità centrale.

2.3 La spesa

2.3.1 Grandi obiettivi di riequilibrio

Il complesso della spesa pubblica in conto capitale della PA, che comprende sia le cosiddette risorse ordinarie, sia le risorse aggiuntive, è monitorata e programmata, attraverso il Quadro Finanziario Unico pluriennale di cassa (QFU)⁷¹. Per quanto riguarda i grandi obiettivi di spesa in conto capitale che caratterizzano l'impostazione complessiva della programmazione di questi anni e presentati nel QFU (l'obiettivo è portare gradualmente la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno a valori prossimi al 45% di un totale pari a circa il 4% del PIL nazionale e garantire che una quota consistente di tale spesa sia realizzata attraverso il circuito decisionale ordinario) i dati dei Conti pubblici territoriali, utilizzati anche come monitoraggio delle ipotesi programmatiche del QFU, segnalano che la quota raggiunta rimane ancora intorno al 37-38%. Ciò appare dovuto a una minore realizzazione di spesa della politica in conto capitale ordinaria, in particolare di quella a titolarità di alcuni grandi investitori nazionali, ma anche, per i dati più recenti, a una capacità di spesa del complesso delle politiche aggiuntive meno intensa rispetto a quanto ipotizzato a inizio programmazione. Va evidenziato, peraltro, che nei dati comincia a manifestarsi un certo riequilibrio della spesa a favore dell'investimento pubblico. (Figura 2.6).

Figura 2.6 - Spesa in conto capitale della PA nel Mezzogiorno:
quota sul totale Italia e quota Investimenti sul totale Mezzogiorno (valori percentuali)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

(*) Il dato 2003 è provvisorio.

(**) Il dato 2004 è stimato sulla base dell'Indicatore anticipatore.

Le informazioni dei CPT (e lo stesso QFU) peraltro, riferendosi al complesso della spesa (e nel caso del QFU alla tipologia di fonte finanziaria, ordinaria o aggiuntiva), non danno direttamente indicazioni riferibili alle politiche impostate in questi ultimi anni, ma registrano il comportamento complessivo della spesa nel tempo anche in collegamento con decisioni in realtà assunte in periodi più lontani. Le realizzazioni di spesa evidenziate dal 2000 sono quindi solo parzialmente riconducibili alle politiche qui discusse (ad esempio contengono le importanti "code" di realizzazione del ciclo di programmazione comunitaria 94-99 conclusosi nel 2001 e solo una parte

⁷¹ Il QFU viene riproposto annualmente nei documenti programmatici, in modo da consentire di valutare – nel confronto tra i diversi quadri – sia l'avanzamento lungo le ipotesi programmatiche, sia gli aggiornamenti dei percorsi di spesa prospettici. Si veda Rapporto 2004 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, capitolo III.

degli investimenti ricollegabili al ciclo in corso la cui spesa è più concentrata, nelle previsioni programmatiche, negli anni finali di attuazione 2005-2008).

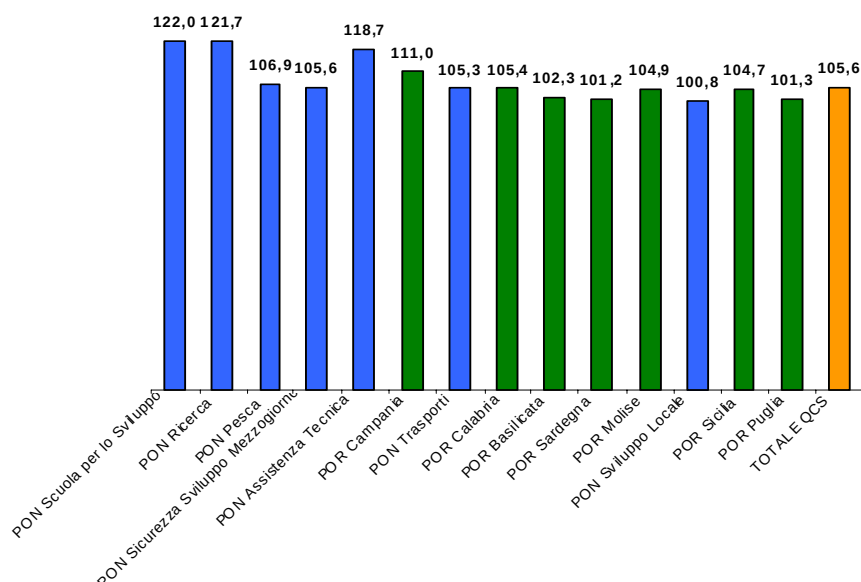
Pur nella difficoltà di ricostruzione di un quadro contabile della spesa analitico e comparabile con la spesa programmata e prescindendo dalle numerose gravi rigidità che ostacolano un riequilibrio a favore del Mezzogiorno di molti comparti di spesa in conto capitale ordinaria⁷², molti indizi segnalano che anche le politiche aggiuntive di investimento pubblico di questo ciclo, pur essendosi dotate gradualmente di meccanismi che favoriscono un migliore controllo della tempistica e della qualità dell'intervento, scontano ancora molte limitazioni.

Si tratta, a seconda dei casi e dei livelli di responsabilità, di elementi più macro (di non completezza della cornice di pianificazione nazionale – o regionale - di spesa basata su progetti chiaramente definiti, com'è il caso per molti segmenti delle grandi reti di trasporto per il Mezzogiorno) o di elementi più micro (diffuse persistenti difficoltà nella progettazione e nei circuiti finanziari; ancora limitata capacità di dominare la tempistica dei processi di realizzazione delle opere) che ostacolano un completo assorbimento delle risorse disponibili nei tempi previsti in sede di programmazione, ma soprattutto rimandano nel tempo la manifestazione degli effetti attesi dall'attuazione delle politiche. Ciò, come si vedrà più oltre, è di particolare rilievo nella valutazione di merito delle politiche in corso e ha importanti implicazioni per le decisioni prospettiche.

2.3.2 La capacità di spesa dei FS

Considerati nel loro complesso, i Programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali (PO) del QCS Ob.1 mostrano una significativa capacità di assorbimento delle risorse⁷³ che ha consentito, fino a tutto il 2004, di rispettare le regole di esecuzione del bilancio comunitario ed evitare decurtazioni nelle assegnazioni, al netto di marginali definanziamenti (Figura 2.7).

Figura 2.7 – QCS Obiettivo 1: grado di realizzazione del “valore obiettivo” delle domande di pagamento al 31/12/04 (*)



(*) Valori in numeri indice posto 100 il valore obiettivo per evitare decurtazioni di risorse dal bilancio comunitario.
Fonte: elaborazioni su dati di domande di pagamento dei PO Fondi strutturali.

⁷² Cioè comparti di intervento finanziati prevalentemente da leggi di settore.

⁷³ I dati finanziari di monitoraggio periodico dei fondi strutturali sono disponibili sul sito del MEF-IGRUE e accessibili direttamente anche dalla pagina web del DPS dedicata agli interventi dei fondi strutturali.

Peraltro l'effettiva aggiuntività nel periodo della spesa riconducibile ai PO deve essere valutata con attenzione a seconda degli ambiti di intervento, dal momento che i PO non finanziano di norma liste predeterminate di progetti, ma tipologie di progetti eligibili al finanziamento in ragione della loro adeguatezza rispetto agli indirizzi e criteri definiti in sede programmatica.

Per alcuni settori la capacità attuativa evidenziata dai programmi dei fondi strutturali appare, infatti, ancora oggi largamente dipendente dall'utilizzo della progettazione in itinere, cioè da progettazione definita in ambiti programmatici diversi da quelli dei PO e coperta da altre fonti di finanziamento, per quanto comunque allineata alle regole di ammissibilità al cofinanziamento dei fondi comunitari che ne salvaguardano la coerenza con gli obiettivi di programmazione.

L'ampiezza e la persistenza di questo fenomeno negli ambiti di policy ove maggiormente si concentrano le tipologie di intervento a carattere infrastrutturale (Trasporti; Servizio Idrico Integrato e, in misura minore, Rifiuti, Difesa del Suolo, con alcune punte molto circoscritte, anche nella Rete ecologica e Aree contaminate; Città) costituisce la riprova più evidente della dilatazione di quell'approccio graduale alla realizzazione dei programmi, esplicitamente previsto dal QCS, oltre le aspettative iniziali. Nel quadro della generalizzata lentezza con la quale la PA, ai vari livelli di governo, ha mostrato di saper reagire alle regole poste dal QCS come presupposto per il miglioramento complessivo della qualità della azione pubblica, la cogenza degli obiettivi di spesa ha reso pressoché inevitabile un elevato ricorso ai progetti originariamente già coperti da altre fonti di finanziamento (i cosiddetti Progetti potenzialmente generatori di risorse liberate, PPGRL).

L'elevata varianza di questo fenomeno tra le diverse aree e settori e tra le stesse modalità che hanno guidato l'utilizzo di questi progetti, consentono tuttavia di trarre valutazioni non univoche.

La prima precisazione riguarda il settore dei Trasporti dove la scelta di utilizzare la progettazione disponibile (scelta dominante per pressoché tutte le tipologie di intervento con la sola eccezione degli Aeroporti) è stata originariamente imposta dai tempi di realizzazione di opere nuove, unica variabile di cui si è tenuto conto anche per l'assenza/carenza di strumenti di piano oggi invece disponibili.

In questo caso le prospettive di recupero di capacità programmatiche e attuative corrispondenti agli obiettivi attesi sono però legate all'efficace e tempestivo utilizzo delle risorse liberate e, più in generale, alla disponibilità di strumenti di piano, non in tutti i casi già compiutamente perfezionati, che possano orientare le scelte complessive delle politiche aggiuntive, valorizzandone le rispettive complementarità e sinergie e in raccordo con le politiche ordinarie. Si può affermare che questo percorso è ormai impostato, ma che permangono segnali preoccupanti rispetto all'effettiva disponibilità di progettazione.

Più articolate sono le considerazioni che attengono ai diversi ambiti di intervento relativi all'Asse I del QCS, "Risorse Naturali" (Ambiente; Ciclo integrato dell'Acqua, Rifiuti), in primo luogo perché solo in alcuni casi minoritari l'ampiezza e la ricorrenza del fenomeno in tutti i settori di intervento sembra testimoniare una generalizzata scarsa capacità attuativa. Tuttavia il "ripiegamento" sulla convenienza ad utilizzare modalità di rendicontazione con uso molto significativo di progetti provenienti da altri canali, sebbene del tutto legittimo, può determinare il fermarsi su una capacità realizzativa non pienamente rispondente alle aspettative, piuttosto che il perseguimento concreto ed effettivo del necessario cambiamento.

La seconda fondamentale differenza da considerare per valutare questi aspetti attiene alla natura dei cosiddetti PPGRL, come noto distinti in due categorie: quelli di prima fase, ovvero avviati prima dell'approvazione dei criteri di ammissibilità e selezione dei CdP, anche se coerenti con gli obiettivi del QCS e del POR; quelli di seconda fase, selezionati, quindi, con i criteri di ammissibilità e selezione vigenti sulla base dei rispettivi CdP (e quindi a contenuto qualitativo più elevato in termini di efficacia potenziale).

Solo nel settore “Servizio Idrico Integrato” questa seconda componente è ampiamente minoritaria rispetto alla prima, nell’ambito dell’insieme complessivo dei PPGR, a testimonianza di una criticità più “sistematica”. Per tutti gli altri settori il fenomeno appare per lo più circoscritto solo ad alcune regioni e quindi sembra risiedere nella diversa capacità di generare, con la necessaria tempestività, progettazione commisurata agli obiettivi qualitativi e quantitativi di questo ciclo di programmazione. Da parte soprattutto di alcune Regioni (soprattutto Campania) è inoltre evidente lo sforzo di concentrare questo volano attuativo nella seconda categoria, con ciò assicurando la piena rispondenza qualitativa di tali progetti agli obiettivi prescelti.

Infine, anche per l’Asse Città il ricorso alla progettazione in itinere assume un rilievo significativo, anche in questo caso con una varianza significativa tra Regioni. Non solo, in un caso (Puglia) tale fenomeno è di fatto assente; ma risulta anche confermata la propensione della Campania a privilegiare il ricorso a progetti di seconda fase. Per tutte le altre regioni, incidenza e distribuzione dei progetti fra le due categorie sembrerebbero evidenziare, sia pure con intensità anche molto diverse tra loro, il permanere di difficoltà di carattere più generale nell’avviare a realizzazione un parco progetti genuinamente indotto dal Programma.

Quale che sia la connotazione e l’intensità assunta dal fenomeno, il suo assorbimento nell’ambito di un processo di programmazione nel quale la pur necessaria flessibilità non comprometta l’efficacia, richiede la definitiva e sistematica unificazione tra la politica di sviluppo comunitaria e quella nazionale e quindi la possibilità di agire perseguendo gli stessi obiettivi e nel rispetto delle stesse regole.

Nel mentre maturano i presupposti e le condizioni che possono rendere effettiva e sistematica questa unitarietà, sembrerebbe tuttavia opportuno un rafforzamento ed una più esplicita finalizzazione delle regole che governano il reimpiego delle risorse liberate, prevedendo esplicitamente a tal fine una scadenza temporale “ragionevole” ma che tuteli dal rischio di rinvii tali da compromettere i risultati finali attesi.

2.3.3 La capacità di spesa del FAS

All’interno del FAS, formalmente istituito nel 2003, sono confluiti numerosi strumenti attivati negli anni precedenti. Molti di questi strumenti sono riassumibili nella categoria degli strumenti di incentivazione di tipo ancora “generalista” (Legge 488; credito di imposta investimenti), la cui evoluzione complessiva in termini di realizzazione dipende, come evidenziato da molte analisi, solo limitatamente dalle intenzioni del programmatore e risulta fortemente influenzata dal ciclo economico. Inoltre risultano ricompresi nel FAS strumenti che, pur se appartenenti alla categoria dei trasferimenti in conto capitale, hanno una natura molto diversa dagli incentivi generalisti, quali ad esempio gli strumenti di incentivazione all’imprenditorialità e all’autoimpiego, nonché il credito di imposta ulteriore per l’occupazione (i quali hanno più la natura di politiche attive del lavoro) e gli strumenti della programmazione negoziata. Dal punto di vista della spesa realizzata, tale complesso di strumenti di incentivazione spiega ancora la parte preponderante (circa il 65%) della spesa osservata nell’ultimo biennio (2003-2004).

L’istituzione formale del FAS nel 2003 è anche coincisa con una forte modifica delle regole che presidiano la programmazione, l’utilizzo e il relativo monitoraggio delle risorse destinate all’investimento pubblico in senso stretto che, unitamente agli orientamenti di riequilibrio delle assegnazioni operato dal CIPE (vedi par 2.1), dovrebbero molto modificare sia la composizione della spesa del FAS tra investimenti e incentivi, sia contribuire a rendere più rapide, e soprattutto più certe, le realizzazioni di investimento. Per la componente investimenti pubblici, una quota significativa della spesa realizzata nell’ambito del FAS è, peraltro, attribuibile al programma cd. di “completamenti” di opere rimaste incompiute, finanziato nel 1998 (delibera CIPE 70/1998) e che è

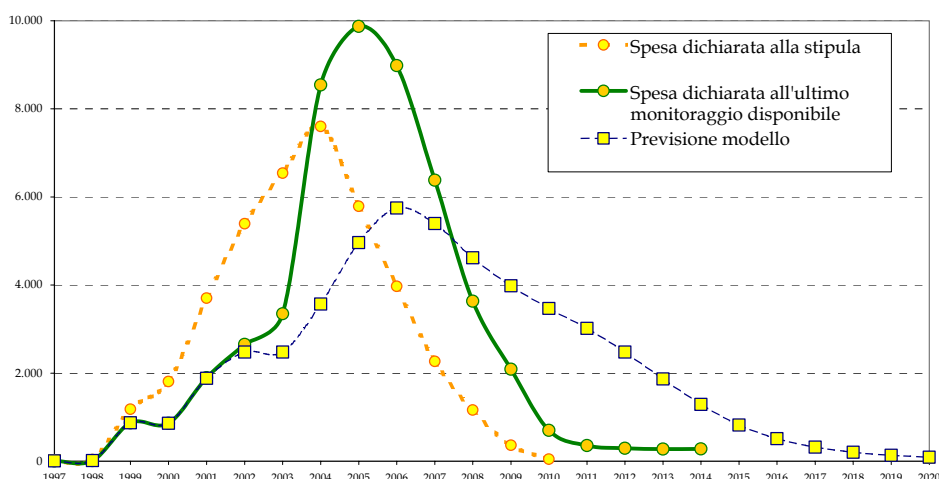
stato lungo il suo percorso realizzativo assistito da attente procedure di previsione, monitoraggio e verifica.

L'obiettivo di accelerazione della spesa ha del resto guidato le più rilevanti decisioni del CIPE in merito alla gestione del FAS prevedendo un sistema di premi e sanzioni, per le amministrazioni titolari delle risorse, riguardo la programmazione, l'impegno e la spesa. Questo ha determinato un netto incremento a partire dal 2003 della quota di risorse programmate in APQ, sia una maggiore celerità, da parte delle stazioni appaltanti, nello svolgimento delle procedure di impegno⁷⁴. Malgrado quindi la spesa realizzata finora attraverso gli APQ sia ancora relativamente contenuta rispetto alla risorse (anche se non affatto trascurabile), i mutamenti nelle procedure e nelle regole intervenuti in parte dal 2002 e poi, più compiutamente dal 2003 (che hanno di fatto dato inizio a una nuova fase di avvio dello strumento), dovrebbero significativamente incrementare il loro contributo agli obiettivi delle politiche.

Tuttavia molte evidenze dirette e indirette segnalano che è necessario ancora compiere numerosi miglioramenti che riguardano in particolare la capacità di previsione fine dei tempi di realizzazione e spesa e che, pertanto, una quota molto importante degli interventi identificati e inclusi negli APQ troverà realizzazione anche nel corso del prossimo ciclo di programmazione (2007-2013) e probabilmente ben oltre le previsioni dei cronogrammi oggi disponibili che ipotizzano la conclusione della maggior parte dei progetti entro il 2008.

Tale rilievo era stato peraltro già avanzato nelle analisi effettuate durante il 2004 che, esaminando l'insieme di tutti i progetti inseriti all'epoca in APQ nel Mezzogiorno, nel Centro-Nord e anche coperti da fonti ordinarie), avevano sia evidenziato il frequente aggiustamento delle previsioni di spesa, sia segnalato possibili "estreme" traiettorie effettive con l'ausilio di uno strumento di modellizzazione (Figura 2.8⁷⁵).

Figura 2.8 – APQ (totale Italia): Profili di spesa dichiarati alla stipula, aggiustamenti dei profili e ipotesi previsive



Fonte: Rapporto DPS 2004 (elaborazioni UVER 2004 su Banca dati Intese e modello di previsione)

⁷⁴ Si vedano i Rapporti annuali del DPS – capitolo IV.

⁷⁵ Nella figura 2.8 lo spostamento della distribuzione di spesa verso la coda destra segnala la non robustezza delle previsioni iniziali.

Benché i processi di spesa per investimento pubblico siano tipicamente non lineari, e quindi si possa certamente prevedere un'accelerazione (peraltro in ragione dei numerosi segnali prima richiamati e derivanti dalla maggior velocità con cui ad oggi vengono contratti impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse), le previsioni di spesa effettuate dalle amministrazioni appaiono ancora eccessivamente ottimistiche.

In proposito le analisi effettuate nel 2005 dal DPS-UVER su un campione di progetti inseriti in APQ confermano in modo più analitico tali preoccupazioni, mostrando che ancora sussistono molti nodi critici di tipo micro. Per la fase di completamento della progettazione degli interventi, si sono riscontrati problemi legati alla qualità dei progetti non sempre idonea a ottenere le previste autorizzazioni (in particolare nel caso delle infrastrutture di trasporto). Per la fase realizzativa, si sono evidenziati sia contenziosi derivanti dall'incompletezza di coinvolgimento di soggetti interessati, sia inefficienze nei circuiti finanziari. In relazione ai cronogrammi di spesa la stima dell'eccesso di ottimismo che deriva da queste analisi risulterebbe di almeno circa due anni e mezzo.

Per quanto riguarda una quota di investimenti a titolarità delle amministrazioni centrali e non già inclusi in APQ, qualche motivo di preoccupazione deriva dall'indisponibilità in alcuni casi dei cronogrammi di spesa; più in generale si registra, però, nei casi in cui i cronogrammi sono disponibili una notevole ambizione realizzativa che quindi impone il verificarsi di condizioni assai rinnovate rispetto all'esperienza pregressa.

E' abbastanza probabile, peraltro, che le criticità riscontrate dall'analisi UVER non siano specifiche agli APQ, ma investano la questione della realizzazione dell'investimento pubblico in generale, anche perché le analisi svolte non distinguono tra progetti finanziati dal FAS e altri progetti inseriti negli APQ a valere su altre fonti di finanziamento, anche ordinarie.

2.4 Considerazioni conclusive

L'analisi per il complesso delle politiche aggiuntive nel Mezzogiorno offre numerosi spunti di riflessione.

Le evidenze disponibili testimoniano una progressiva modernizzazione dell'impianto: regole più chiare nelle assegnazioni, nella definizione degli interventi e maggiore disponibilità di strumenti di monitoraggio, rendendo più trasparenti impegni e responsabilità, dovrebbero poter favorire una maggiore capacità di realizzazione grazie a un aumento della pressione reciproca dei numerosi attori coinvolti. I dati segnalano inoltre che, pur dovendosi evitare procedure eccessivamente farraginose, l'introduzione di regole procedurali che incoraggiano il rispetto di tempistiche prestabilite è rilevante nel migliorare alcune fasi cruciali dell'azione di policy.

D'altro canto, la ancora limitata capacità di realizzare in tempi ragionevoli le promesse programmatiche, e la conseguente solo parziale corrispondenza tra la spesa oggi osservata e le politiche definite in questi anni, espone le politiche in corso al rischio di essere giudicate in base non ai propri meriti o carenze, bensì a quelli ascrivibili – in positivo e in negativo – a decisioni prese in tempi più remoti.

Ciò assume particolare rilievo nel caso della parte di policy più dedicata al mutamento delle condizioni di infrastrutturazione complessiva del Mezzogiorno per cui questioni di "capacità istituzionale e amministrativa" di tipo macro (legate alla pianificazione nazionale) e micro (disponibilità di progettazione adeguata a sorreggere le ambizioni dell'impianto programmatico, nodi nei circuiti finanziari, capacità di cooperazione tra soggetti istituzionali, capacità nella gestione

operativa degli strumenti) sembrano prevalere, in termini di esiti realizzativi, rispetto alle disponibilità finanziarie complessive.

Va anche comunque segnalato che, proprio in ragione dei progetti ancora da realizzare sul totale di quelli identificati (soprattutto per gli APQ), il completamento degli stessi potrebbe molto modificare la situazione del Mezzogiorno rispetto a come oggi la conosciamo⁷⁶ e che di ciò dovrà essere tenuto conto nella definizione della prossima programmazione.

E' però evidente che, al di là dei necessari completamenti e riorientamenti strategici che sempre sono necessari quando nel tempo mutano condizioni e opportunità, una parte non trascurabile della mancanza di risultati tangibili deve essere imputata alla circostanza che quanto finora programmato non è stato ancora realizzato e che, dunque, sciogliere i nodi attuativi in molti ambiti costituisce una condizione preliminare ancora di grande attualità. Tema a questo connesso è la necessità di rendere più realistiche le previsioni di spesa, in modo da poter affinare la programmazione finanziaria complessiva ai fini di dare segnali corretti rispetto alle esigenze di cassa e consentire più avvertite decisioni allocative in sede di programmazione e identificazione dei progetti, pur mantenendo un respiro ambizioso nell'impostazione programmatica.

In modo analogo sarà opportuno operare per l'obiettivo di riequilibrio della spesa tra incentivi e investimenti, considerando per tempo gli effetti delle decisioni già prese in sede di assegnazione.

⁷⁶ Anche in considerazione del fatto che agli APQ sono state nel tempo gradualmente estese le regole di selezione dei progetti originariamente previste per la programmazione comunitaria che dovrebbero pertanto anche garantire un innalzamento di qualità delle opere, soprattutto nei settori in cui l'individuazione dei progetti è legata all'esistenza di piani organici di investimento (in molti casi ora disponibili, si veda la Tav. 3.1 nel paragrafo 3).

3. Considerazioni e valutazione delle politiche regionali aggiuntive in atto nel Mezzogiorno: risultati ottenuti, aree problematiche, lezioni apprese e ipotesi di prospettiva

Questo paragrafo contiene alcune considerazioni e valutazioni sui contenuti e le modalità di attuazione delle politiche di sviluppo in attuazione nel Mezzogiorno sulla base delle analisi disponibili (valutazioni e studi) e anche delle considerazioni valutative fatte direttamente dagli attori responsabili della policy, nonché dal partenariato⁷⁷.

Il paragrafo assume un punto di vista particolare e si concentra su questioni di interesse comune, dove cioè vi è un interesse a condividere considerazioni e valutazioni, perché o relative a questioni generali o relative ad aree di policy di specifico interesse comune, in quanto potenziali ambiti in cui potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le regioni.

Vi sono infatti particolari aspetti delle politiche che – anche indipendentemente da dove sono attuate (in quali porzioni specifiche del territorio) e da parte di quale centro di responsabilità (centrale, regionale) – hanno effetti sistemici sulla capacità di sviluppo dell’area nel suo complesso, ovvero presentano obiettivi raggiungibili solo attraverso un’azione coordinata e congiunta (sia per la scala di intervento necessaria; sia per evitare spiazzamento tra aree; sia per la necessità di integrazione tra azioni diverse; sia per ottenere una sufficiente base di consenso – vedi Tavola 3.2 a fine paragrafo). Si tratta di temi da considerare con attenzione nella costruzione della prossima programmazione, sia per definire eventualmente una strategia comune nei contenuti (condivisione di obiettivi e strumenti operativi); sia per definire regole comuni, anche se con obiettivi e strumenti differenziati; sia anche solo per trovare ispirazioni comuni di impostazione a vantaggio del sistema nel suo complesso.

In questo paragrafo si riportano alcune considerazioni sui risultati ad oggi evidenziati dal corrente ciclo di programmazione e si portano all’attenzione ipotesi per il futuro che scaturiscono direttamente da queste riflessioni. Non sempre conoscenze specifiche e apprendimento su tutte le tematiche rilevanti sono disponibili in modo omogeneo; inoltre alcuni ambiti importanti, ma su cui non si dispone di riflessioni valutative compiute, sono trattati in sede di impostazione di prospettiva nei paragrafi 4 e 5.

3.1 Considerazioni generali su impostazione e attuazione della politica di sviluppo (nazionale e comunitaria)

I dati disponibili segnalano che il Mezzogiorno, nell’ultimo decennio, ha lievemente ridotto la sua distanza dal Centro-Nord grazie alla maggior crescita del PIL (1996-2003), ma che nel periodo più recente (dal 2004) tale tendenza appare essersi interrotta. La maggior parte degli indicatori⁷⁸ dedicati a rappresentare l’evoluzione del contesto del Mezzogiorno – che forniscono una rappresentazione multidimensionale e più informativa in termini di benessere e opportunità prospettiche rispetto al sintetico indicatore del PIL procapite – non mostra ancora miglioramenti sufficienti, ovvero, laddove i miglioramenti sono visibili, il Mezzogiorno ancora non migliora di più

⁷⁷ Vengono considerate le politiche di sviluppo cd. aggiuntive, quelle cioè che fanno perno su risorse dedicate (del Fondo aree sottoutilizzate - FAS e dei Fondi strutturali comunitari e del relativo cofinanziamento), e che le Linee Guida per il QSN definiscono come “politica regionale nazionale e comunitaria”. Va richiamata la circostanza che la politica regionale comunitaria è sottoposta a maggiore analisi, in virtù delle disposizioni dei regolamenti comunitari in tema di valutazione e di sorveglianza.

⁷⁸ Si vedano, ad esempio, gli indicatori costruiti per l’alimentazione della Banca dati di Indicatori regionali per le politiche di sviluppo, disponibili sul sito dell’ISTAT http://www.istat.it/dati/db_siti/contesto/

delle aree di riferimento (Centro-Nord o UE15) o comunque non in modo sufficientemente diffuso (cfr. par 1). Inoltre, i dati più macro contengono indizi di “bassa capacità realizzativa” perché la spesa in conto capitale complessiva effettiva non si è molto accresciuta rispetto alle pur ingenti risorse disponibili nel periodo 2000-2004 e rimane, in quota sul totale Italia, ancora lontana dagli obiettivi prefissati⁷⁹ (cfr. par. 2.3). A ciò si sono aggiunti, nell’ultimo biennio, caratterizzato da maggiori difficoltà sul fronte della finanza pubblica, elementi di incertezza rispetto alla dimensione prospettica delle risorse nazionali per lo sviluppo a causa dei limiti di spesa posti anche al conto capitale (pur essendosi sempre riconfermati nelle leggi finanziarie, al netto di aggiustamenti relativamente marginali, le assegnazioni per le risorse aggiuntive). E’ soprattutto sulla base di questo tipo di evidenze “stilizzate” che un giudizio complessivamente non positivo sulle politiche regionali aggiuntive in corso è stato talora espresso.

Questo giudizio, indipendentemente dalla discussione sulla sua fondatezza o dalle motivazioni da cui è ispirato, va considerato assai seriamente da tutti gli attori coinvolti. Esso infatti, da un lato, evidenzia la necessità di migliorare la comprensione e la discussione allargata sull’effettivo funzionamento delle politiche, nonché l’importanza della percezione da parte degli osservatori di un effettivo *commitment* nei confronti della politica di sviluppo da parte delle sedi decisionali di maggior rilievo. Dall’altro, rimarca che le politiche di sviluppo devono per legittimarsi (ma anche per rinnovare le energie lungo i loro faticosi percorsi di realizzazione), essere in grado di esibire risultati tangibili e comprensibili anche nel breve periodo, e che quindi non possono essere definiti solo in termini di crescita economica, che pure deve mantenere il rango di obiettivo generale dell’azione di policy.

L’aspettativa di ottenere risultati precoci in termini di maggior crescita, che certamente il QCS originariamente conteneva, era legata all’ipotesi che l’impostazione di policy (agire con determinazione sul contesto generale in cui vivono i cittadini e operano le imprese e promuovere azioni dirette per valorizzare i vantaggi comparati esistenti) fosse così solida e credibile da spingere il settore privato – che all’epoca appariva in forte ripresa di iniziativa - a comportamenti anticipatori (con conseguenti “rottture” positive nell’insoddisfacente modello di funzionamento dell’economia del Mezzogiorno). La storia recente ha indicato che quella sequenza non si è realizzata nella modalità prevista⁸⁰. Come sottolineato anche in sede di revisione di medio termine del QCS, la cui diagnosi qui si riprende⁸¹, la mancata realizzazione di “rottture” significative va ricercata nel fatto che, da un lato, il potenziale del settore privato in condizioni così sfavorevoli di contesto era stato probabilmente sopravvalutato, e perché si era stati inizialmente non completamente consapevoli

⁷⁹ I documenti programmatici a livello nazionale fin dal 1999 (e lo stesso QCS rivisitato nella revisione di medio termine del 2004) hanno indicato che condizione indispensabile per ottenere una più stabile maggiore crescita nel Mezzogiorno sia il raggiungimento per alcuni anni di una dimensione significativa della spesa complessiva in conto capitale (il 45% della spesa complessiva da commisurarsi a un investimento totale attorno al 4% del PIL nazionale). Come mostrato nel par.2.3 i risultati raggiunti indicano però che, sebbene i ritmi di assorbimento delle risorse comunitarie si siano collocati su dimensioni utili a evitare la perdita di risorse destinate all’area del bilancio comunitario (cioè ad evitare il cd. disimpegno automatico), la quota del Mezzogiorno sul totale della spesa in conto capitale rimane attorno al 37-38%.

⁸⁰ La maggiore crescita del Mezzogiorno è, infatti, rimasta al di sotto degli ambiziosi obiettivi fissati nel QCS, pur segnalando una composizione interna molto migliore (con maggiori esportazioni e investimenti) di quella realizzata nei decenni precedenti.

⁸¹ “Rispetto alle previsioni effettuate nella valutazione ex-ante del QCS per l’andamento delle variabili di rottura, le informazioni disponibili fino al 2002 mostrano che, nonostante i miglioramenti osservati in alcune di queste variabili (Capacità di attrazione dei consumi turistici, Innovazione, Capacità di sviluppo alle imprese e, pur con segnali meno chiari, Occupazione sociale), non si è, tuttavia, registrata una discontinuità significativa con il passato. A ciò può avere contribuito la più graduale dinamica della spesa rispetto a quanto inizialmente ipotizzato, ma soprattutto ha pesato la mancanza di una modifica decisiva nei comportamenti e nelle aspettative degli operatori privati, influenzate dal peggioramento del ciclo internazionale e scarsamente sostenute dal confronto culturale - politico. Tali comportamenti non appaiono peraltro ancora influenzati dalle “rottture” positive realizzatesi sul piano dell’avanzamento istituzionale e amministrativo.” QCS 2000-2006 , revisione di ottobre 2004, cap.1

del ritardo grave di capacità di azione dell'amministrazione e dei tempi necessari a una sua ripresa e, dall'altro, perché "il confronto culturale e politico", a molti e diversi livelli, non ha sorretto adeguatamente il disegno complessivo.

Va però ricordato che sembrano ancora trascurarsi nel dibattito alcuni importanti risultati raggiunti in termini di condizioni per una migliore riuscita della politica di sviluppo (che possiamo considerare come obiettivi intermedi), che mancavano a inizio programmazione.

Passi avanti significativi si sono, infatti, compiuti – anche grazie alle previsioni del QCS - nella predisposizione dei necessari piani e strategie di settore per la realizzazione di investimenti di migliore qualità (piani di ambito per il servizio idrico integrato; piani sulle bonifiche dei siti; definizione delle aree parco; piani nazionali e regionali dei trasporti; strategie regionali per la ricerca e la società dell'informazione; eccetera). La predisposizione di piani e strategie (vedi tavola 3.1), anche se forse in parte da migliorare e ancora da completare, ha assai ridotto le distanze in termini di strumentazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno (e in qualche caso hanno addirittura condotto a invertire la situazione).

L'esperienza realizzata con i meccanismi di attribuzione premiale di risorse nel QCS (vedi par. 1.3) e l'introduzione di meccanismi di condizionalità nella spesa che hanno stimolato e accompagnato avanzamenti in alcuni processi di riforma di settore e nell'organizzazione delle responsabilità dell'amministrazione (di programmazione, di attuazione e di valutazione), va considerata, oltre che un traguardo in sé, anche un rilevante indicatore di maggiore disponibilità alla modernizzazione nell'azione pubblica.

In alcune regioni si sono inoltre messe a punto procedure più efficienti - in diversi ambiti tra cui quello della delicata fase di trasferimento delle risorse dai bilanci regionali alle responsabilità di attuazione degli interventi sul territorio o per l'accompagnamento della progettazione - che, seppure costruite talora in modo episodico per far fronte a specifiche difficoltà, costituiscono un bagaglio di pratiche amministrative che, se adeguatamente diffuso e generalizzato, può costituire un importante strumento di accelerazione delle realizzazioni da compiere.

A ciò va aggiunta la messa a punto di strumenti di monitoraggio della spesa e dell'avanzamento degli interventi che, pur necessitando ancora di affinamento nella loro integrazione, consentono oggi una più puntuale ricognizione degli sforzi intrapresi e quindi offrono una base più solida per meglio indirizzarli (conti pubblici territoriali; indicatore anticipatore; quadro finanziario unico; monitoraggio degli APQ e del FAS; miglioramento significativo del monitoraggio dei programmi dei fondi strutturali).

Tavola 3.1 - Stato della pianificazione settoriale nelle Regioni del Mezzogiorno al 31/10/2005

Settore	Adempimenti		Abruzzo ¹	Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Risorse Idriche		Piano di tutela delle acque ^A (D.Lgs. 152/99)		in itinere	in itinere	in itinere	in itinere	in itinere	in itinere	in itinere	
	Ad. QCS	Piani ATO approvati (L. 36/94)		6/6	1/1	5/5	4/4	1/1	1/1	1/1	9/9
Difesa Suolo	Ad. QCS	Piani Assetto Idrogeologico ^A (L. 365/00)	Adottato	2/2	1/1	2/2	6/6	2/3	1/1	1/1	17/107 ²
			Approvato	0/2	1/1	2/2	4/6	0/3	1/1	1/1	5/107 ²
	Ad. QCS	Piano Forestale Regionale ^A (D Lgs. 227/01)		A	A	in itinere	A	A	in itinere	in itinere	A
Qualità dell'Aria		Piano Qualità dell'Aria (D.Lgs. 351/99)		in itinere	in itinere	NO	in itinere	NO	in itinere	in itinere	NO
Rete Ecologica		Piani di gestione aree protette approvati (L. 394/91)		2/45	1/17	3/23	0/22	1/7	0/72	0/31	9/86
		Piani gestione siti Natura 2000 esterni alle aree protette approvati		in itinere ³	0/22	1/4	0/35	0/83	0/49	0/85	0/102
Gestione di Rifiuti	Ad. QCS	Piano Regionale Gestione Rifiuti (D.Lgs. 22/97)		A	A	A	A	A	A	A	A
		Piani Provinciali dei Rifiuti (D.Lgs. 22/97)		4/4	2/2	5/5	NO	2/2	5/5 ⁴	4/4	9/9
Aree Contaminate	Ad. QCS	Piano Bonifiche (D.Lgs. 22/97)		A	A	A	A - da aggiornare	NO	A - da aggiornare	A	A - da aggiornare
Energia		Piano Energetico Regionale (L.10/91)		in itinere	A	A	in itinere	in itinere	in itinere	A	in itinere
Risorse Culturali		Piano Paesaggistico ⁵ (D.Lgs. 490/1999)		A	A	NO	A	A	A	NO	A
		Piano Paesaggistico (D.Lgs. 42/2004)		in itinere	in itinere	NO	NO	in itinere	in itinere	in itinere	NO
Ricerca	Ad. QCS	Strategia regionale per l'Innovazione		/	A	A	A	A	A	A	A
Trasporti	Ad. QCS	Aggiornamento Piano Regionale Trasporti ⁶ (L.245/84 e DPR 14/03/2001)	Documento unico	in itinere	A	A - in corso		A	A - in corso		
			Piano Direttore				A	A		A	
			Piani attuativi				A	in itinere			A
		Trasporto Pubblico Locale (D. Lgs 422/97)	Recepimento normativo	A	A	A	A	A	A	A	A
			Identificazione Servizi minimi	in itinere	A	in itinere	A	in itinere	A	in itinere	A
			Piano Triennale servizi	in itinere	A	in itinere	demandato a EE.LL.	NO	A	NO	in itinere
Società Inform.	Ad. QCS	Strategia per la Società dell'informazione		A	A	A	A	A	A	A	

Fonti: elaborazione del DPS SPFSC su dati e informazioni tratti dalla documentazione fornita dalle Regioni e/o tratta da siti internet istituzionali

Legenda alla Tavola 3.1

Ad. QCS Adempimento previsto dal QCS

A Approvato (riferito a quegli strumenti di pianificazione regionale per i quali non è prevista una articolazione sub-regionale)

A - in corso Piano in corso di approvazione (all'esame dell'organo politico competente all'approvazione)

n/n Numero di piani approvati rispetto al numero totale previsto

in itinere Piano in corso di predisposizione

da aggiornare Strumento esistente ma da adeguare alle normative vigenti

NO Strumento non ancora predisposto

/ Non previsto

n.d. Dati non disponibili

NOTE alla Tavola 3.1

(A) La normativa prevede che il Piano di Bacino introdotto dalla l.183/89 possa essere approvato per stralci di settore funzionale quali strumenti ordinari che costituiscono una fase del complessivo processo di formazione del Piano. Nella presente tavola sono stati inseriti solo i Piani stralcio richiamati dal QCS.

(1) La Regione Abruzzo non è evidentemente soggetta agli adempimenti previsti dal QCS.

(2) L'Autorità di Bacino Siciliana ha diviso il territorio in 107 sub Bacini: allo stato risultano 17 PAI adottati e 5 approvati.

(3) L'Università dell'Aquila sta concludendo per l'intero territorio regionale la Carta della Vegetazione (lo studio è stato affidato nel 2003), sulla base della quale i siti potranno realizzare i propri piani.

(4) Il Piano Regionale dei Rifiuti comprende anche i Piani Provinciali.

(5) Il D.Lgs 42/2004 ha rivisto la normativa preesistente modificando sostanzialmente le modalità di predisposizione e approvazione del Piano paesaggistico. Tra le differenze rispetto alla prededente pianificazione, il nuovo D.Lgs estende la pianificazione all'intero territorio regionale, insiste sul principio di cooperazione e concertazione istituzionale, prevede che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica dovranno essere conformi con il Piano.

(6) Il PRT può assumere la forma di documento unico o essere articolato in Piano Direttore e Piani attuativi di settore.

Anche queste valutazioni inducono a ritenere che l'intuizione alla base della proposta generale di policy rimane ancora valida. Essa è articolata intorno a due punti fondamentali. Nel Mezzogiorno per ottenere uno sviluppo duraturo, la politica economica va innanzitutto indirizzata a migliorare stabilmente ciò che frena le energie dei privati, e cioè le condizioni di contesto complessivo (e quindi beni e servizi pubblici); tale indicazione è stata giudicata appropriata dai valutatori indipendenti⁸² ed è anche considerata, all'interno del dibattito più accademico, come la caratterizzazione più rilevante di una politica intenzionalmente rivolta allo sviluppo e alla crescita della produttività potenziale del sistema, e non solo alla compensazione degli svantaggi⁸³. Nel costruire e attuare la policy – è il secondo punto - una forte concomitante attenzione va prestata alla costruzione della capacità dell'amministrazione, perché nei contesti in cui lo sviluppo è ancora limitato l'amministrazione può essere un importante fattore di aiuto se funziona e un freno ulteriore se funziona male.

Tuttavia questa intuizione va completata, nel merito della costruzione della strategia e nelle modalità con cui seguirne e renderne più rapido l'avanzamento, alla luce degli elementi prima menzionati e di alcune nuove acquisizioni di consapevolezza.

L'esperienza ha infatti dimostrato che il circuito da innescare tra credibilità dell'intervento pubblico e attese da parte del settore privato è più lungo di quanto si fosse inizialmente immaginato. Le evidenze sull'avanzamento dell'azione programmatica, in particolare per quanto riguarda gli interventi di investimento pubblico (infrastrutture), mostrano infatti che la parte preponderante degli interventi dell'attuale ciclo, pur identificati, è ancora da realizzare (par. 2).

3.2 Come rafforzare credibilità e realizzabilità della strategia complessiva alla luce dell'esperienza

Per rafforzare la costruzione della capacità dell'amministrazione e la credibilità della proposta strategica, il prossimo ciclo di programmazione dovrebbe dare esplicita priorità ai seguenti punti:

- 1) definizione di obiettivi concreti legati alle azioni da finanziare (e non solo a indicatori di contesto definiti in sede tecnica) e, in particolare, per il miglioramento delle condizioni di vita di tutta la popolazione, segnatamente di quella più svantaggiata.;
- 2) integrazione più esplicita nella programmazione dei piani di lungo termine (ora disponibili), in particolare per le opere infrastrutturali, integrandoli nei meccanismi di sorveglianza sull'attuazione, a correzione della prassi attuale di mancanza di collegamento tra programmi e progetti;
- 3) diffusione delle migliori pratiche amministrative, soprattutto in relazione alla transizione tra le varie fasi del ciclo del progetto, anche per rendere evidente che questo è un aspetto cruciale, forse poco curato in fase di programmazione, ma su cui è relativamente agevole ottenere miglioramenti significativi;
- 4) aumentare e migliorare il confronto sui contenuti delle politiche per evitare il paradosso per cui mentre si discute molto dello sviluppo che non c'è, poco informata è la discussione sulle politiche di sviluppo che sono in atto e sulle quali l'informazione potenzialmente utilizzabile è ampia, ma non pienamente utilizzata. Ciò sia per imparare dalle critiche, ma anche per renderle meno generiche e più fondate, e, sia, per accrescere il coinvolgimento di attori importanti, fin qui rimasti abbastanza estranei alle politiche attuate (come le banche; le università; altre istituzioni intermedie).

⁸² "L'elemento della discontinuità sulle caratteristiche di contesto come scelta fondamentale si conferma come decisione di grande importanza e grande attualità." Valutazione indipendente del QCS, dicembre 2003, p.15.

⁸³ Sul punto, in particolare, G. Viesti "Le politiche di sviluppo territoriale come politiche per la competitività", Relazione alla Conferenza AISLO- Governo locale e politiche attive di sviluppo territoriale, Barletta, ottobre 2004.

Vediamo, più in dettaglio, le evidenze dall'esperienza che suggeriscono questo completamento dell'impostazione.

3.2.1 *Obiettivi concreti e promozione di una società inclusiva*

Nei programmi di sviluppo, esprimersi in termini generici può garantire una certa opportuna flessibilità operativa, ma anche rendere troppo vaghe le promesse (e più forti le critiche in tempi di congiuntura sfavorevole). Nella maggior parte dei casi, anche i programmi dei fondi strutturali – nonostante le previsioni dei regolamenti – non si sono davvero dotati di target specifici collegati alle azioni da finanziare, ma solo di target legati agli indicatori di contesto⁸⁴. Questi ultimi sono assai utili per l'analisi, ma per le modalità con cui sono stati identificati (largamente in sede tecnica e senza un adeguato coinvolgimento delle sedi decisionali di indirizzo operativo) non sono ancora percepiti come vincolanti dai responsabili della policy.

E' necessario prendere in considerazione, anche nelle discussioni che si svolgeranno, come fissare alcuni obiettivi concreti in sede di programmazione in modo da poter costruire indicatori o comunque meccanismi adeguati alla loro misurazione. Non è affatto auspicabile che programmi per loro natura ampi vengano corredati da interminabili batterie di indicatori, ma è necessario ripristinare nella tecnica di programmazione alcuni principi (solo apparentemente scontati): lo studio del problema e la fissazione dell'obiettivo e, eventualmente, del suo esplicito target deve precedere e non seguire l'attività di programmazione delle risorse, senza temere le critiche di chi frettolosamente invoca decisioni rapide. Se poi si è compreso che le politiche di sviluppo devono e possono anche produrre risultati fruibili non necessariamente a lunghissimo termine, alcuni di questi target dovrebbero riguardare le ambizioni finali della policy – come è stato recentemente sollecitato⁸⁵ – e cioè chiari obiettivi di resa di servizio ai cittadini e alle imprese.

Questo tema è in parte collegato a una riflessione più generale sulla capacità dell'impostazione del QCS di riuscire a indirizzare gli interventi verso la costruzione di una società più inclusiva, che è un obiettivo con cui le politiche di sviluppo devono confrontarsi ed è di particolare rilievo nel Mezzogiorno dove un quarto della popolazione è, rispetto alla media italiana, povera⁸⁶.

Malgrado la centralità dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale, l'impostazione del QCS risente della non completa maturazione del dibattito complessivo sui nessi tra sviluppo economico e inclusione sociale, considerando gli aspetti dell'inclusione sociale soprattutto attraverso azioni dirette a favore delle categorie già svantaggiate e prestando minore attenzione agli effetti sull'inclusione o esclusione sociale, ovvero sull'attenuazione o sull'accentuazione dello svantaggio, del programma di sviluppo considerato nel suo insieme. Da questo punto di vista appare necessario che nelle scelte operative non ci si limiti al miglioramento dell'efficacia delle azioni dirette – per cui peraltro si richiede soprattutto un incremento della capacità di realizzare nel concreto quella pluralità di interventi che i PO hanno previsto nell'impostazione programmatica in questo ciclo⁸⁷ – ma che pure si approfondisca l'analisi degli effetti sulla tipologia e i bisogni degli utenti e/o dei

⁸⁴ Si veda per la definizioni di tali target il cap 3 del QCS e le parallele definizioni nei PO.

⁸⁵ Si veda F. Barca, "Spunti in materia di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie", luglio 2005.

⁸⁶ Si veda ISTAT, La povertà relativa in Italia nel 2004, statistiche in breve, ottobre 2005 disponibile sul sito dell'ISTAT http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051006_00/poverta04.pdf

⁸⁷ Si vedano anche le riflessioni contenute in UVAL "Inclusione sociale e riduzione del disagio nei programmi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 - 2000-2006" (novembre 2004), disponibile sul web all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/rapporto_inclusione_sociale.pdf, dove si segnala che mentre in fase di programmazione molti PO avevano previsto di attivare una pluralità di interventi, spesso di carattere innovativo, adottando un approccio differenziato e organico rispetto alla molteplicità delle forme di esclusione e possibili strategie di riduzione del disagio, in fase attuativa hanno trovato realizzazione attività più 'tradizionali', che non necessariamente coinvolgono nuovi attori o nuove modalità di programmazione (in particolare attività formative).

residenti anche per le infrastrutture e i servizi infrastrutturali. In altri termini, la dimensione delle disuguaglianze suggerisce di non dare per scontato che i miglioramenti attesi dagli interventi saranno fruiti da tutti, ovvero che alcuni costi non vadano a ricadere su chi è già in una situazione di maggior svantaggio. Senza dubbio una maggiore attenzione alla capacità del programma di contribuire al miglioramento dei servizi ai cittadini (e alla qualità dell'ambiente) costituirebbe un passo avanti molto importante, dal momento che le informazioni disponibili segnalano che sono proprio le fasce di popolazione più povere a subire i maggiori svantaggi da questo tipo di carenze.⁸⁸

3.2.2 Piani e progettazione

Rimane ovviamente compito specifico delle politiche di sviluppo l'adeguamento dell'armatura infrastrutturale (nella dotazione e nei servizi) per il Mezzogiorno. Le modalità con cui impostare la politica può però oggi essere molto migliorata.⁸⁹ Anche nella prospettiva di unificare la programmazione delle risorse aggiuntive (nazionali del FAS e comunitarie), è necessario valorizzare quell'acquisizione concreta della programmazione in corso che è il ruolo dei "piani" di lungo periodo (in particolare per gli interventi infrastrutturali, ma non solo), integrando più esplicitamente i piani nella programmazione e nei meccanismi di sorveglianza sulla sua attuazione.

In prospettiva, cioè, appare opportuno che i programmi si esprimano in termini più espliciti in relazione al loro specifico contributo all'attuazione di piani e strategie di medio-lungo termine (che quindi attraversano più cicli di programmazione) e che i sistemi di monitoraggio contengano informazioni relative al collegamento dei progetti finanziati con essi. Ciò condurrebbe a una maggiore visibilità dei progressi compiuti e dei ritardi accumulati (rendendo anche più utile l'attività di valutazione, che potrebbe quindi concentrarsi di più sull'analisi degli effetti e sulle spiegazioni, e fornendo anche materia di miglioramento della qualità del dibattito più allargato) e consentirebbe una migliore negoziazione con le diverse responsabilità da parte dei programmatori, nonché un più efficace – perché più mirato – sostegno alle attività di progettazione.

L'aspetto della *progettazione* sembra infatti ancora problematico, benché fosse una criticità già nota all'inizio della programmazione in corso. La carenza di progettazione adeguata a sostenere le ambizioni dei programmi non è peraltro una questione affrontabile solo attraverso valutazioni di carattere generale. La progettazione è infatti momento in cui sono chiamate ad agire conoscenze e competenze specifiche a seconda dell'oggetto. Dall'osservazione compiuta si possono trarre però alcuni elementi di attenzione:

- Vi sono evidenze che segnalano che la qualità della progettazione nel Mezzogiorno risulta sistematicamente inferiore a quella del Centro-Nord⁹⁰ con frequente necessità di aggiustamenti.

⁸⁸ Sulla base di una rilevazione compiuta nel 2002 dall'ISTAT, nel Mezzogiorno le famiglie con difficoltà a usufruire di servizi sanitari risultavano in media il 14,9 per cento contro il 10 per cento nel Centro-Nord, ma il dato sale nel Mezzogiorno a circa il 19 per cento nel caso delle famiglie povere. Similmente il disagio legato alla zona di residenza (sporcizia nelle strade, criminalità, atti vandalici o di violenza e presenza in strada di persone che si drogano, ubriacano o prostituiscono) che è comunque elevatissimo nel Mezzogiorno è del 35,3 per cento per le famiglie non povere e del 38,3 per cento nelle famiglie povere. Si veda: ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane nel 2002*, Statistiche in breve, dicembre 2003.

⁸⁹ Una specifica difficoltà che hanno incontrato i valutatori dei PO cofinanziati nel restituire giudizi in relazione al loro contributo al miglioramento del contesto (in particolare sul fronte delle infrastrutture e dei servizi infrastrutturali) sta nel fatto che non disponevano di strumenti per capire come gli interventi dei PO si collocassero all'interno di un quadro più generale (di strategia e piani a livello nazionale e regionale). Ne è derivata una minore utilità dell'attività di valutazione.

⁹⁰ In particolare in tema di compatibilità con i requisiti della normativa ambientale. Dall'analisi relativa all'applicazione dello strumento di valutazione di impatto ambientale (VIA), prevista dalla legge n. 394/86 art. 6 e normata dal successivo DPR 12/04/96, a cui sono sottoposti i progetti che possono avere un effetto rilevante sull'ambiente, si evidenzia una diversa qualità dei progetti e dei relativi studi di impatto ambientale (SIA) in funzione della localizzazione territoriale degli interventi, con una performance inferiore dei progetti del Mezzogiorno. Le cause principali sono riconducibili a: la diffusa carenza di dati e informazioni ambientali (es. inquinamento atmosferico, rumore); la carenza di competenze tecniche da parte delle amministrazioni pubbliche e del settore produttivo; l'assenza

In alcuni ambiti, anche per la progettazione a titolarità di grandi enti (soprattutto per i trasporti) appare esservi anche una minore quantità di progettazione, probabilmente ascrivibile a una percezione di non urgenza degli interventi su reti non considerate profittevoli. Ciò indicherebbe la necessità dell'intensificarsi della sorveglianza su tali aspetti da parte dei soggetti competenti.

- Vi è una comprensibile tendenza a preferire expertise locale rispetto a quella esterna che però, in assenza di adeguate competenze tecniche, può costituire un vincolo rilevante per la definizione di progetti necessariamente a carattere più innovativo (soprattutto in tema di ambiente). Ciò indicherebbe la necessità di azioni in favore di una maggiore apertura, anche culturale, da parte delle amministrazioni territoriali.
- Si sono registrati vincoli di risorse per la fase a monte degli interventi (cioè quando sarebbe necessario avviare la progettazione, ma ancora non vi è certezza rispetto all'effettiva disponibilità di risorse per passare alla fase attuativa), solo parzialmente superati in corso d'opera. Ciò sembrerebbe implicare, come già in parte sta avvenendo nell'ambito della gestione del FAS, la necessità di dedicare una quota delle risorse alle sole attività di progettazione a complemento dei passi fatti in tal senso in relazione ai fondi a ciò espressamente dedicati presso la Cassa Depositi e Prestiti.

La disponibilità di piani può comunque rendere più agevole le azioni.

Il confronto tra piani disponibili e scelte già compiute dovrebbe comunque essere di ausilio già oggi, per consentire un migliore apprezzamento (anche al fine di definire meglio l'indirizzo delle ulteriori risorse) di dove stanno conducendo le scelte compiute in termini di interventi selezionati e finanziati (ad esempio negli APQ), ma ancora da realizzare, la cui dimensione complessiva appare molto significativa (par 2). L'esperienza sembra inoltre mostrare che la presenza del piano, oltre a migliorare la qualità dei progetti e la trasparenza dell'azione condotta, accelera la capacità realizzativa, perché fornisce un quadro più chiaro delle attività da compiere.

3.2.3 *Diffusione delle migliori pratiche amministrative*

Un aspetto poco noto dell'esperienza in corso è, come prima accennato, l'apprendimento accumulatosi sulle procedure di attuazione. Si può vantare un'ampia casistica di soluzioni amministrative⁹¹ costruite ex-novo per far fronte all'esigenza di rendere l'azione più rapida e più compiuta o anche solo per costruire il quadro giuridico della cooperazione istituzionale, che però non possono ancora considerarsi un patrimonio del tutto condiviso e acquisito, ma che anzi potrebbero disperdersi per il prevalere di resistenze all'innovazione procedurale e timori sull'assunzione di responsabilità, o semplicemente perché tali soluzioni non sono più praticate per cambiamenti nelle figure dei responsabili. Va richiamato che diverse analisi sulla tempistica del ciclo del progetto che hanno evidenziato tempi lunghi per la realizzazione delle opere segnalano che una parte importante delle lentezze attuative e la loro variabilità va imputata ai tempi interni alle amministrazioni per transitare tra le varie fasi e all'interlocazione non agevole tra soggetti

di un sistema condiviso di certificazione dei dati ambientali in ambito nazionale, capace di rendere disponibili e maggiormente fruibili dati e informazioni validati da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti interessati (es. ONG, imprenditori, centri di ricerca). Infatti se consideriamo i progetti ricadenti in aree del Mezzogiorno (Ob1) sottoposti alla Commissione VIA si vede che su 166 progetti esaminati (infrastrutture e impianti produttivi), ben 66 sono stati considerati improcedibili, ritirati o sospesi. Inoltre, la necessità di integrazione dei dati e delle informazioni ambientali ha condotto ad un allungamento dei tempi di valutazione. Tali carenze sono anche all'origine di elevate percentuali di istruttorie con esito negativo.

⁹¹ Tra gli esempi più significativi: il finanziamento anche della progettazione reso possibile dall'attuazione di programmi di investimento sulla base di piani (settoriali o territoriali) che identificano gli investimenti; comprensione della funzione e delle prerogative del RUP da parte dell'amministrazione finanziatrice con conseguenti eliminazione di duplicazioni di passi procedurali; costituzione degli uffici unici; messa a punto di circuiti finanziari tra diversi soggetti istituzionali responsabili.

istituzionali⁹², e non solo a difficoltà intrinseche nella definizione e attuazione dei progetti. E' quindi necessario prevedere alcune azioni strutturate per consentire sia un'adeguata ricognizione delle soluzioni procedurali costruite, sia una loro ampia diffusione nell'amministrazione.

3.2.4 *Miglioramento della discussione sui contenuti della policy*

Dei programmi di sviluppo si parla poco in Italia – e in questo non bisogna farsi ingannare dalla numerosità degli eventi che i programmi stessi finanziano e che sono frequentati da un insieme molto ristretto di addetti ai lavori⁹³ - ; essi sono poco noti nei loro contenuti e per lo più giudicati “stagionalmente” e un po' ritualmente ancora solo sulla base dei dati di spesa, non sempre interpretati correttamente. L'ancora scarsa, e di debole spessore, discussione nelle sedi più allargate danneggia fortemente le politiche di sviluppo, perché contribuisce a farle considerare poco importanti dal pubblico e a renderle marginali nel dibattito culturale e politico nazionale.

Nelle politiche di sviluppo, quindi, le sedi partenariali di confronto (intese in senso ampio) sono molto rilevanti perché costituiscono, insieme a pochissime altre occasioni (un'altra sono i momenti di valutazione e la pubblicazione dei rapporti), un vettore di collegamento con il dibattito complessivo. Una sollecitazione a rendere i momenti di confronto sulla policy con il partenariato meno rituali è pervenuta dai valutatori che hanno espresso, peraltro piuttosto sommamente, qualche critica sulla strutturazione della discussione nei comitati di sorveglianza.

Da questo punto di vista sono stati fatti però parecchi passi avanti, non ancora pienamente valorizzati⁹⁴. Infatti, anche se forse vi sono ancora carenze nelle modalità aperte di costruzione della discussione sulle politiche con il partenariato e con il pubblico, si possiedono molte informazioni sulle policy. In alcuni casi queste sono effettivamente ancora disperse⁹⁵. Tuttavia, si sono nel tempo rese disponibili riflessioni e informazioni in modo assai più strutturato. Per i programmi dei fondi strutturali le valutazioni intermedie sono state realizzate nei tempi previsti (e sono in corso gli aggiornamenti); sono disponibili valutazioni quantitative di dettaglio su alcuni interventi (per es. sui progetti del PON Scuola; ma anche su progetti di molti POR); vi sono stati gruppi di lavoro nell'ambito del QCS che hanno prodotto una mole consistente di materiali e analisi, e si sono compiuti esercizi di autovalutazione. Per gli interventi FAS non ci sono state valutazioni formali (il che è un limite da correggere nel futuro), ma le modalità di definizione di una parte consistente degli interventi hanno lasciato una eredità di discussione anche tra gli attori istituzionali. Per qualche specifico segmento di policy si hanno a disposizione analisi e studi più approfonditi.

⁹² Si veda anche quanto detto nel par 2 sulla base delle analisi compiute dall'UVER sui progetti inclusi in APQ.

⁹³ Un aspetto poco considerato in tema di progetti integrati territoriali, e per il discorso che qui si fa, è invece piuttosto positivo è che la stagione della progettazione integrata – proprio perché così esplicitamente connessa ai programmi di sviluppo – ha contribuito a riaccendere – anche se forse in modo un po' confuso - il confronto sullo sviluppo a livello locale.

⁹⁴ Su questi aspetti si vedano anche le Relazioni di valutazione di II livello del SNV, disponibili sul sito del DPS-UVAL. Tra i progressi da considerare ai fini della focalizzazione sulle direzioni da seguire vi è di recente l'organizzazione dei Comitati di Sorveglianza su sessioni tematiche. Gli stessi Forum del Partenariato hanno rappresentato una novità indubbiamente positiva di questo ciclo. Tuttavia nell'esperienza condotta è apparso evidente il rischio che anche questi momenti di confronto siano catturati dalla “ritualità” sovente connessa ad una applicazione puramente “adempimentale” delle regole della programmazione comunitaria. Questa “distorsione” appare molte volte sostenuta da uno scarso coinvolgimento sull'utilità effettiva di questi momenti di confronto, una percezione di fatto indotta dalle difficoltà di dialogo e comunicazione su politiche e interventi assoggettati a tecnicismi molto specifiche. Con il progetto di Assistenza Tecnica al partenariato promosso nell'ambito del PON ATAS si sta cercando di sostenere la diffusione di conoscenze e competenze presso il partenariato economico-sociale e al contempo agevolare l'apertura delle Autorità di Gestione dei Programmi a questi momenti di scambio e condivisione.

⁹⁵ Esiste una conoscenza sui progetti e sui programmi che è dispersa per molti motivi, sia per l'assenza di sedi formali di confronto che delle modalità con cui le politiche sono operative, non vi è una raccolta sistematica dell'informazione che si trova a volte a livelli locali e molto vicina agli attori e agli utenti e non viene necessariamente interrogata.

A questo assai migliorato stato della conoscenza non corrisponde però ancora la strutturazione di frequenti momenti di riflessione sui contenuti dell'azione in corso che spingerebbero a una disanima più sistematica delle conoscenze acquisite e anche alla predisposizione di materiali utilizzabili da audiences più allargate. Non va nemmeno sottovalutata la potenzialità di maggiori spazi strutturati di discussione sull'andamento e i risultati delle politiche per la stessa accumulazione di capacità di intervento dell'amministrazione: in alcuni casi, strade per l'integrazione tra politiche e interventi si sono rese visibili in seminari ai quali hanno preso parte esperti, valutatori e amministratori pubblici; inoltre, alcune esperienze di autovalutazione, condotte nel 2003, hanno portato a una migliore comprensione reciproca tra segmenti diversi dell'amministrazione responsabile.

Gli spazi di discussione aiutano anche a rendere meno generiche e più utilizzabili le critiche. Ad esempio, una critica ricorrente alle politiche in corso è la loro presunta dispersione. Questa critica anche se in parte fondata (e peraltro sostenuta in diversi casi dall'autovalutazione degli stessi gestori della policy), è basata soprattutto sull'evidenza di grande numerosità delle operazioni finanziate in alcuni settori o strumenti di policy (per es. quelli connessi alla progettazione integrata), piuttosto che dal confronto tra numerosità e dimensione delle operazioni finanziate e scopo della policy. In realtà, dall'esame della progettazione finanziata dai PO e dagli APQ, si evince che una gran parte dei progetti è concentrata sia dal punto di vista dimensionale⁹⁶, sia per territorio, ma da un lato i sistemi di monitoraggio non rendono agevole la riaggregazione di operazioni amministrativamente separate (per es. i lotti) su progetti unitari (per mancanza di adeguati codici di progetto e assenza di informazioni idonee a ricostituire l'unitarietà), dall'altro la non completa chiarezza dei documenti di programmazione inibisce la possibilità di valutare le iniziative in modo appropriato, generando giudizi sbrigativi su operazioni di natura assai diversa.⁹⁷ Ora, se la critica di dispersione oggi, ancorché generica, svolge un suo ruolo utile nel richiamare la necessità di maggiore focalizzazione nell'azione, è importante che, domani, essa sia più avvertita e mirata, ma sta ai programmatori e ai gestori della policy dotare il dibattito di maggiori strumenti interpretativi.

Le sedi di dibattito possono essere utili anche per ottenere qualche progresso nel coinvolgimento di alcuni attori importanti (come le banche; le università; diverse autorità di presidio del territorio; altre istituzioni intermedie, pubbliche ma anche private) che sono potenzialmente portatori di visioni innovative e della cui assenza l'esperienza in corso, pur se probabilmente con qualche eccezione, ha sofferto. Come mostrato anche da alcuni seminari organizzati per il QSN – che proprio questo tipo di attori sembra avere particolarmente apprezzato – una sede di discussione trasparente può costituire un primo passo in direzione di più importanti forme di cooperazione.

⁹⁶ Nella primavera del 2005 si è compiuto un approfondimento sui progetti di infrastrutture e acquisizione di servizi (non sugli incentivi) inseriti a quella data negli APQ o che risultavano finanziati dai Programmi comunitari. Una sintesi dei risultati è contenuta nel par VI.2 del DPEF 2006-2009: “L'analisi di questi progetti mostra che le risorse sono per lo più concentrate su un numero limitato di medi e grandi progetti, mentre la parte rimanente è rivolta a realizzare un numero assai elevato di interventi minori. I progetti medi e grandi – superiori a 10 milioni di euro - inseriti in Accordi di Programma Quadro, sono 384 e presentano un costo complessivo pari a 17,8 miliardi di euro su un totale di 23,5 miliardi di euro investiti: in termini percentuali l'8,5 per cento dei progetti assorbe il 75,7 per cento del finanziamento totale. 234 medi e grandi progetti – sempre superiori a 10 milioni di euro - sono finanziati dalla politica di coesione comunitaria con un costo complessivo di 6,1 miliardi di euro, su 15,3 miliardi di euro investiti: in termini percentuali meno dell'1 per cento dei progetti assorbe il 40 per cento dei finanziamenti.” (p.55)

⁹⁷ Per es. dovrebbe essere evidente che l'adeguamento delle strade rurali o la realizzazione di azioni formative – di cui vi è comunque necessità – sia realizzata attraverso progetti numerosi e di piccola dimensione finanziaria; mentre è meno chiaro perché su strategie presentate come unitarie, come è il caso della valorizzazione delle risorse culturali, si sia alla fine in alcuni territori deciso di finanziare numerosissime operazioni di restauro di beni dispersi che sono più comprensibili nell'ottica ordinaria della strategia di tutela e assai meno in quella di valorizzazione; inoltre dovrebbe essere compiuta una forte differenza di giudizio tra operazioni piccole, ma inserite in un disegno unitario – come può essere il caso dell'adeguamento logistico – e operazioni piccole e disperse, senza disegno.

3.3 Riflessioni su punti di forza e aree problematiche nella valutazione diretta dei responsabili delle policy in corso

Dalle discussioni con gli attori responsabili della policy sulle politiche in corso nei propri territori, sono emersi, accanto a un'articolazione di esperienze, spunti di riflessione comune che aiutano a meglio comprendere (e anche a meglio inquadrare le riflessioni su temi specifici che sono poi presentate nel par. 3.4) quali siano i punti di forza, ma anche le problematiche di un disegno di policy, come quello in corso, che richiede lo sforzo congiunto di molte responsabilità.

- Innanzitutto tutte le Regioni⁹⁸ hanno segnalato il rilievo avuto dalle indicazioni del QCS Ob.1 2000-2006 , sia nel concentrare la loro attenzione su tematiche innovative che avrebbero forse trascurato e sia nel far rispettare, da parte delle molte responsabilità attive a livello regionale, modalità attuative gradualmente più consapevoli e rigorose in risposta agli elementi di condizionalità che il QCS ha introdotto per l'uso delle risorse.⁹⁹ Ne deriva l'implicazione che in futuro, anche in assenza del QCS, sia necessario: a) trovare nella fase di impostazione dei documenti di programmazione regionale modalità con cui si possa continuare ad assicurare l'innovazione nell'impostazione delle strategie; b) definire modalità per mantenere la coerenza dell'impianto regolatorio comune per l'attuazione.
- Vi è una significativa convergenza nel definire come aree di policy caratterizzate da particolare necessità di maggiore focalizzazione degli interventi rispetto agli obiettivi e, in generale, di irrobustimento dell'impianto strategico, quelle del *sostegno alle imprese e alla competitività dei sistemi locali* e della *formazione*. Non sempre, peraltro, si ritiene di aver maturato chiari orientamenti su come meglio procedere in futuro, anche se alcuni elementi sono emersi dal confronto.¹⁰⁰
- Difficoltà comune è il coinvolgimento del settore privato nel finanziamento di iniziative progettuali.
- Si è registrata una diffusa faticosità di interlocuzione con alcuni importanti investitori nazionali nel campo dei trasporti (ANAS; FS; etc.) nei confronti dei quali, con qualche eccezione, si lamenta una posizione di debolezza negoziale (per cui peraltro si ammette anche un proprio difetto di capacità) e una interlocuzione non sempre soddisfacente in relazione agli impegni sulla tempistica di realizzazione dei progetti.
- L'esperienza realizzata con la Progettazione integrata (si veda anche il BOX: *Riflessioni dall'esperienza della Progettazione integrata*), malgrado se ne riconoscano le difficoltà, le carenze e le necessità di miglioramento, è giudicata positivamente dalle Regioni che hanno utilizzato questa occasione per costruire una modalità più diretta di dialogo con gli Enti locali mobilitando effettivamente le proprie strutture regionali e/o sperimentando forme più pregnanti di delega dell'attuazione verso raggruppamenti formali di enti locali (Abruzzo; Molise; Campania; Sicilia; Puglia; Basilicata). Anche nei casi in cui l'esperienza realizzata è stata giudicata ancora insoddisfacente (Sardegna) o molto parziale (Calabria), ciò non implica una negazione del modello, quanto piuttosto la necessità di una più forte mobilitazione proattiva, che peraltro nel caso della Sardegna si è già avviata da tempo; anche in Calabria, peraltro, sono da registrarsi progressi nell'avanzamento procedurale necessario a consentire ai progetti di entrare nella fase attuativa .

⁹⁸ Si fa riferimento alle specifiche condizioni di avanzamento istituzionale e ai criteri di selezione cui il QCS ha condizionato l'ammissibilità della spesa.

⁹⁹ Inclusa la Regione Abruzzo che pur non facendo parte del sistema del QCS vi si è largamente ispirata.

¹⁰⁰ In particolare nella direzione di privilegiare interventi di sostegno condizionati alla manifestazione di una volontà di cooperazione tra imprese; di maggiore accompagnamento delle imprese all'utilizzo delle opportunità che richiedono maggiori capacità propositive e di intervenire con richieste più strutturate e specifiche nei bandi per la formazione richiesta sul mercato , e quindi meno dipendenti da ciò che l'offerta degli enti attuatori propone.

- In generale si valutano positivamente gli effetti del programma in termini di costruzione dei presupposti per migliori interventi in campo ambientale (vedi anche prima quanto detto relativamente alla predisposizione di piani al par 3.1), ma si sottolinea, anche dal punto di vista delle realtà più avanzate, la ancora forte necessità di consolidamento delle capacità nei diversi soggetti istituzionali responsabili.
- Temi congiuntamente rappresentati come rilevanti sono: il progresso nella capacità amministrativa, con un accento anche sugli aspetti ordinari delle competenze amministrative in senso stretto (giuridiche; di procedura) e non solo sulle nuove competenze richieste dalle politiche di sviluppo e la necessità di trovare migliori forme di interlocuzione e ascolto degli attori privati.
- Il giudizio sulle molte iniziative di sostegno alle amministrazioni, che in questi ultimi anni si sono moltiplicate, complessivamente non appare positivo, pur con dichiarate eccezioni. Anche se si sono apprezzate alcune azioni di assistenza tecnica, vi è la percezione che le questioni importanti, legate al sostegno di miglioramenti permanenti nel funzionamento dell'amministrazione, siano state sottovalutate (anche per propria responsabilità) a favore di progettazione legata a questioni più contingenti (mode) e non sempre portata avanti con il necessario respiro.
- In generale si riconosce che le amministrazioni responsabili per le politiche di sviluppo, nelle diverse articolazioni a livello regionale, sono ancora lente nel procedere, ma si sono anche segnalate aggiuntive difficoltà derivanti da lentezze nella effettiva disponibilità dei finanziamenti rispetto alle risorse teoricamente disponibili (per motivi legati a difficoltà di varia natura nel far fronte alla quota di cofinanziamento regionale e a ritardi nella disponibilità dei fondi FAS).
- Notevoli differenziazioni nell'autovalutazione delle Regioni si registrano invece rispetto alle aree di intervento relative a ricerca; innovazione; società dell'informazione; promozione turistica; mobilità intraregionale che potrebbero, proprio in ragione della diversità di esperienze, divenire un terreno per maggiore cooperazione nell'individuazione degli approcci più appropriati.
- Anche in relazione agli interventi nazionali, le esperienze e i giudizi sono differenziati a testimoniare che non vi sono preclusioni oggettive nella possibilità di una fruttuosa cooperazione tra Centro e Regioni, ma anche che i meccanismi di interlocuzione non sono sempre agevoli e risentono ancora molto delle singole personalità coinvolte, piuttosto che essere già definite all'interno di specifiche funzioni.

BOX - Riflessioni dall'esperienza della Progettazione integrata

Tutte le regioni del Mezzogiorno hanno raccolto la sollecitazione, proposta dal QCS, di creare una progettazione integrata ed applicata a ben definiti ambiti territoriali. La progettazione integrata rappresenta probabilmente la principale modalità innovativa di intervento dei programmi regionali, all'interno dei quali occupa una quota di risorse mai trascurabile. Ai progetti integrati è stata attribuita, infatti, una quota abbastanza significativa di risorse pubbliche dei POR, in alcuni casi (Campania) complementata da altrettanto significative risorse ulteriori a valere su altre fonti di finanziamento. Anche nelle regioni del Centro-Nord, peraltro, alla progettazione integrata è stata dedicata una quota molto significativa delle risorse dei DOCUP OB2, in proporzione più elevata di quella dei POR OB1. ⁽¹⁾

L'importanza attribuita dalle Regioni, con loro scelte autonome, a questa modalità di attuazione dei programmi testimonia il fatto che essa, al di là delle intenzioni della proposta originaria del PSM che si era costruita attorno all'idea del progetto unitario e complesso e che ipotizzava una sua realizzazione relativamente limitata nella numerosità, è dunque andata a soddisfare una

necessità da più parti avvertita ed evidenziata che una certa fascia di interventi di rilevanza sub-regionale fossero concepiti, progettati ed attuati in modo congiunto, in stretta rispondenza alle peculiarità ed alle propensioni di specifici territori e delle istituzioni che in esso sono attive.

Progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno al 31 dicembre 2004
(numerosità e valori percentuali sulle risorse pubbliche dei POR)

Regione	PIT	altri Progetti int	%Ris Pub POR
Abruzzo (1)	8		33,6
Basilicata	8	4	23,8
Calabria (*)	23	33	23,5
Campania (2) (*)	51		22,7
Molise	7		13,4
Puglia	10	10	27,2
Sardegna (*)	13	19	11,4
Sicilia	30	7	18,7

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle AdG.

(1) Per l'Abruzzo i dati sono di fonte Formez (progetto Centro-Nord) e si riferiscono al DOCUP Ob.2. (2) Per la Campania il riferimento per le risorse finanziarie è limitato ai soli progetti cd. entro il tetto finanziario originariamente messo a disposizione sulle risorse del POR. Nei fatti sui PI della regione confluiscono altre risorse pubbliche di dimensione significativa. (*) Nei progetti integrati non sono inclusi quelli relativi alla specifica misura Feoga ancora in corso di attivazione alla data della rilevazione.

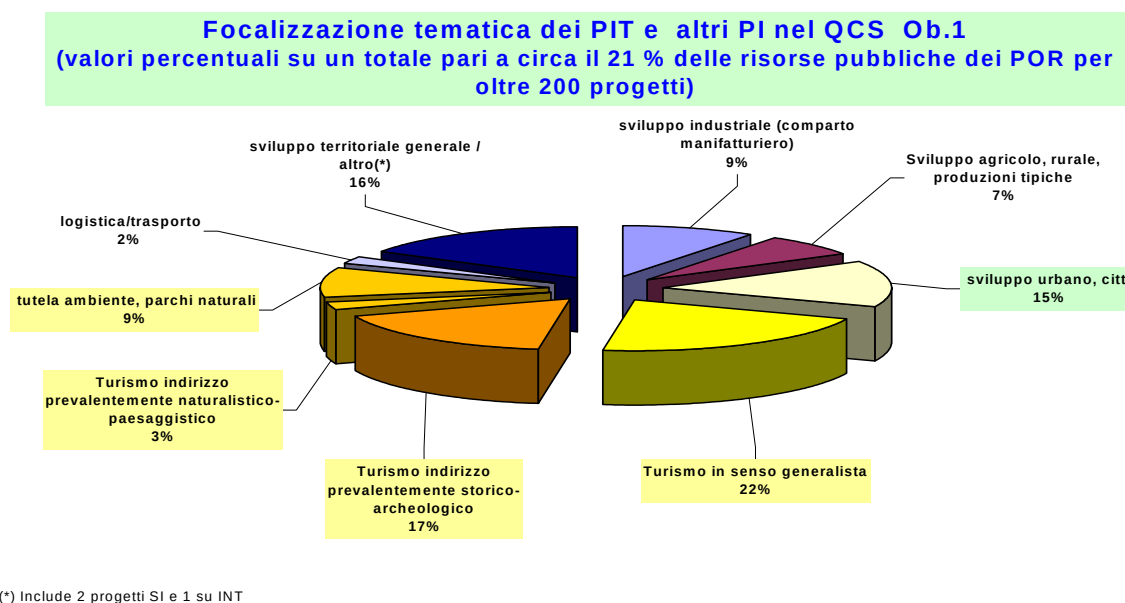
Peraltro le modalità con cui le Regioni hanno nella pratica interpretato il concetto della progettazione integrata è risultato molto diversificato.

Il principio dell'integrazione degli interventi, infatti, risulta essere stato applicato ad aree territoriali definite in modo non omogeneo, in alcuni rari casi addirittura arrivando a considerare come ambito di progettazione integrata l'intero territorio regionale. Di qui l'esigenza di distinguere tra i progetti che si possono considerare territoriali in senso stretto, in cui il pacchetto di interventi si riferisce ad un insieme di comuni tra loro contigui, da quelli in cui l'idea di fondo del progetto, più che il territorio, è l'integrazione progettuale stessa, di fonti e di linee di finanziamento tematiche che nella loro modalità ordinaria operano scollegate e in cui gli interventi sono collegati tra loro all'interno di un progetto tematico che può interessare anche territori non contigui.

Tra gli stessi progetti definibili come territoriali a pieno titolo, in quanto riferiti ad aree sub-regionali contigue risultanti da criteri od identità unificanti, si può poi fare una distinzione ulteriore tra progetti in senso stretto, e programmi d'area. I primi perseguono obiettivi "parziali/specifici" ed esplicitabili in modo concreto, come ad esempio la valorizzazione a fini turistici di un dato patrimonio culturale, il miglioramento della mobilità all'interno di un'area urbana, l'incremento dell'occupazione in un area montana finalizzato alla riduzione dello spopolamento. I secondi costituiscono programmi di interventi negoziati a livello territoriale e tra loro coordinati il cui fine è il generale sviluppo economico od incremento del benessere dell'area. Anche il secondo approccio alla progettazione integrata costituisce potenzialmente una positiva innovazione nella programmazione per le aree del Mezzogiorno, in quanto coinvolge più esplicitamente la conoscenza locale nella progettazione per lo sviluppo e costringe le amministrazioni locali a sviluppare (anche considerando la prospettiva che tale scelta apre), anche collettivamente, le competenze per questo necessarie. Non sempre sono esistite le condizioni per adottare il primo approccio (riferibile più esplicitamente all'idea del 'progetto' con un inizio e una fine), che consente di applicare in modo più stringente la prassi standard del ciclo di progetto - chiari criteri di selezione, target di risultato misurabili, una moderna rendicontazione - da cui ci si aspetta un ulteriore effetto qualificante della spesa per lo sviluppo.

Ai progetti integrati, comunque, è stato affidato il compito importante (e peraltro non facile) di cimentarsi con gli aspetti di valorizzazione delle risorse locali, ma non certo (come talora erroneamente riportato da alcuni commentatori) di definire gli interventi rilevanti per la costruzione dell'armatura infrastrutturale delle regioni o di porsi sulla frontiera di interventi sistemici. Questi hanno trovato invece una migliore specificazione territoriale attraverso i piani di settore. Anche dal primo punto di vista, tuttavia, nel privilegiare un'istanza estesa di partecipazione, ci si è in più punti scontrati con un problema tipico delle aree in ritardo di sviluppo che è relativo alla difficoltà di riconoscere e costruire l'innovazione con strumenti adeguati. Ciò si è particolarmente verificato nel caso dei progetti integrati a vocazione turistica- che pur nelle diverse specificazioni assorbono una parte molto consistente delle risorse e risultano anche molto numerosi - per i quali in molti casi sono mancati gli strumenti adeguati a costruire una progettazione con una effettiva prospettiva di rendimento ⁽²⁾.

Tale difficoltà, peraltro, va affrontata anche attraverso un miglioramento dell'interazione verticale sui contenuti progettuali tra realtà locali e livelli superiori, con il coinvolgimento più esplicito di competenze specifiche (realizzatosi in qualche caso attraverso le attività di valutazione ex-ante iterativa, dirette non alla selezione competitiva, ma al miglioramento del progetto, che si è realizzato in alcune regioni per una quota dei progetti). Un discorso analogo può farsi, peraltro, per alcune componenti specifiche della progettazione integrata, potenzialmente molto rilevanti nel garantire il successo e la robustezza delle iniziative progettuali - in particolare gli interventi a favore delle risorse umane - ma per le quali anche sono mancate talora le prospettive più idonee, sia dal lato della coalizione locale, sia da quello del finanziatore regionale.



Fonte: Presentazione UVAL al Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1 – 15 aprile 2005

I progetti integrati dell' 'asse città' -22 programmi a gestione uni-comunale in attuazione nella quasi totalità delle città capoluogo del Mezzogiorno- offrono indicazioni aggiuntive alle amministrazioni proponenti e al finanziatore-valutatore regionale su possibili aree di miglioramento. In particolare: (a) l'adozione di piani di investimenti più efficaci nel loro livello di integrazione e nella sequenza del ciclo progettuale; (b) una maggiore attenzione alla reale maturità e fattibilità tecnico-urbanistica e istituzionale degli interventi da ammettere a finanziamento; (c) l'aumento della coerenza strategico-operativa (o, con altre parole, una riduzione della distanza) tra obiettivi della programmazione regionale spesso ambiziosi (e in genere ripresi, formalmente, dai singoli progetti comunali) e gli investimenti che compongono il

pacchetto-interventi finanziato. Inoltre, si impongono alcuni temi trasversali, quali la sostenibilità economico-finanziaria degli interventi, e la creazione di più organizzate forme di condivisione e coinvolgimento della società civile e di operatori privati. I piani strategici finanziati dalla delibera CIPE 20/04, identificati dalle Regioni nel marzo 2005 e attualmente in preparazione per pressoché ogni capoluogo delle otto Regioni, se sostenuti adeguatamente affinché risultino in processi e prodotti di qualità, potranno rappresentare una solida base su cui costruire i necessari processi evolutivi per le preparazione dei futuri progetti urbani ⁽³⁾.

In realtà, una forte lezione appresa dall'esperienza della progettazione integrata è che essa mette in gioco non solo il livello locale, ma anche la capacità di rappresentare e comprendere le esigenze, potenzialità e necessità di sostegno del territorio da parte del finanziatore del progetto, cioè dell'istituzione regionale. In altri termini, l'attenzione al territorio che è propria delle politiche di sviluppo, deve trovare realizzazione. Non deve invece stupire, come pure invece si è registrato nelle prime valutazioni dell'esperienza, il lasso temporale che è stato necessario per definire regole, criteri, modalità operative e contenuti dei progetti. Esso non si è particolarmente discostato dalle esperienze realizzate in altri contesti anche extranazionali per esperienze analoghe. Va peraltro differenziato il giudizio tra i casi in cui l'impegno dal lato regionale è stato molto significativo e costante, da quelli per cui, invece, vi sono state iniziali titubanze, incertezze, e scarsa mobilitazione sostanziale di risorse amministrative.

Nella maggior parte dei casi, le Regioni hanno peraltro espresso l'intenzione di voler proseguire nel percorrere questa modalità di costruzione della progettazione a livello territoriale (in alcuni casi nel metodo per la definizione del progetto, in altri anche nel volere dare stabilità agli ambiti territoriali di riferimento). I rendimenti potenziali dall'essere riusciti in diversi casi già a ricavare dall'esperienza pratiche di aggregazione amministrativa degli enti locali, come gli uffici unici, sono infatti molto elevati. Va anche richiamata la circostanza che, pur nell'enorme spazio di miglioramento di costruzione progettuale che è senza dubbio possibile e auspicabile (e che va perseguito con determinazione con attività di completamento e valorizzazione della progettualità finora espressa), il passaggio dalla identificazione puntuale di singole opere di portata limitata che aveva caratterizzato i bandi della programmazione 1994-1999, allo schema esplicito di progetto integrato territoriale, costituisce un avanzamento in termini di capacità potenziale di realizzazione e di trasparenza delle decisioni da non sottovalutare.

L'esperienza in corso, peraltro, proprio per le modalità differenziate che si sono affermate offre uno spazio per riflettere sul futuro attraverso il confronto tra le Regioni (anche con il Centro-Nord) innanzitutto sotto il profilo strategico (ad esempio come assicurare una certa apertura e concorrenza sulle idee per i progetti; come indirizzare e sostenere il territorio con criteri di selezione adeguati delle iniziative inserite nei progetti; come assicurare il governo di medio termine del susseguirsi di progetti diversi). In prospettiva, tuttavia è anche necessario prestare maggiore attenzione agli aspetti operativi dei PIT, che in molti casi sono stati sovrastati da quelli strategici in sede di proposta, di negoziazione e di valutazione. Degli aspetti operativi, riguardo ai quali esistono ancora forti margini di miglioramento, fanno parte il livello di dettaglio degli interventi, i cronogrammi di attuazione dei progetti integrati, e la previsione di modalità organizzative e di risorse dedicate alla gestione dei PIT.

(1) Si veda in proposito la ricognizione effettuata a cura del progetto Formez- Sviluppo locale-Centro Nord <http://sviluppolocale.formez.it/centronord/>

(2) Su questo punto vedi anche oltre nel testo la sezione relativa alle politiche per il turismo nel par. 3.4.

(3) Tuttavia, è anche opportuno considerare che l'adozione di una strumentazione complessa e specifica (quale è il piano strategico che è nato attorno all'idea di riflessione di lungo periodo per la città) richiede un certo grado di maturazione e di capacità di mobilitazione endogena e che in alcuni casi potrebbe essere più utile attivare una strumentazione diversa (studi di fattibilità; definizione o adeguamento dei piani urbanistici; etc).

3.4 Considerazioni e valutazioni su aree di policy specifiche nell'esperienza del QCS e di altri strumenti

Per il QCS Ob.1, in virtù delle previsioni dei regolamenti e dell'esistenza di sedi stabili di sorveglianza, si dispone di informazione di maggior dettaglio che, accanto a evidenze sulla spesa,

consentono di ricostruire con maggiore chiarezza – grazie anche a un confronto più continuo con le responsabilità di attuazione – anche alcune interpretazioni dei dati osservati che probabilmente possono però, per i diversi ambiti tematici, essere generalizzate al complesso delle politiche aggiuntive. Queste considerazioni sono presentate di seguito per alcune aree di policy rilevanti, complementate – ove possibile – da riferimenti ad altri strumenti in corso di attuazione.

Come considerazione di carattere generale è convincimento comune, sulla base delle evidenze disponibili, che i maggiori successi di questo ciclo siano ancora in larga parte da ascrivere al conseguimento degli obiettivi intermedi, di avanzamento istituzionale. Meno visibili, perché non diffusi in modo sistematico ovvero, in alcune aree, ancora assenti, sono i risultati connessi agli obiettivi finali, vale a dire quelli sui quali è effettivamente misurabile il cambiamento del contesto (in termini di qualità e accessibilità ai servizi; di utilizzo e diffusione dell'innovazione; di migliori condizioni di sicurezza e legalità; di capacità di affermazione dei sistemi produttivi locali; ecc.).

Nell'insieme, come anche richiamato nel par. 3.1, due appaiono le determinate fondamentali che hanno guidato l'evolversi del processo positivo, ancorché graduale, di reazione e adeguamento della capacità delle amministrazioni:

- la graduale, non priva di ostacoli, affermazione della logica del “piano” come strumento di ricognizione dei fabbisogni e ordinazione delle priorità di intervento, così come previsto in alcuni casi da normative di settore per lungo tempo disattese, in altri, invece, come requisito “aggiuntivo” a garanzia della funzionalità strategica degli interventi, nonché della condivisione necessaria sulle scelte che ne presiedono l'individuazione;
- la spinta ad una progressiva apertura al mercato di alcuni servizi, in particolare servizi pubblici locali, storicamente protetti e, al contempo, l'adeguamento della P.A., a tutti i livelli, sempre più sistematico e sostantivo, alla normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici.

A questo si è aggiunto, come corollario indispensabile di una programmazione che, per la sua stessa natura, richiede la “concorrenza” di più livelli di governo sui medesimi ambiti di intervento, a prescindere dal riparto formale di competenze, la forte e sempre più avvertita necessità di una appropriata ed efficace cooperazione istituzionale, verticale e orizzontale.

Sono questi gli ambiti sui quali si è concentrato lo sforzo maggiore di questi anni, con risultati di grande rilievo, a fronte dei quali è però anche evidente il permanere di criticità che stanno, in alcuni casi, ostacolando il completamento dei processi avviati.

Ambiente e risorse naturali

Entrambi gli aspetti “piano” e “mercato” assumono particolare rilievo nell'Asse I del QCS “Risorse Naturali” (che include interventi relativi ai settori di: ciclo integrato dell'acqua; rifiuti; bonifiche; rete ecologica; monitoraggio ambientale, energia), dove peraltro anche la cooperazione istituzionale riveste un ruolo decisivo.

Dalle evidenze disponibili (cfr. prima anche tavola 3.1) risulta che:

- per il Servizio idrico integrato, il processo di pianificazione è ormai completato in tutti gli ATO del Mezzogiorno; in forte accelerazione è lo stato di definizione dei Piani per l'assetto Idrogeologico, ma non è ancora del tutto scongiurato il rischio di una dilatazione dei tempi necessari al suo completamento, nella fase di confronto partenariale con gli enti locali, anche se è garantita l'operatività dei vincoli sul territorio. Più problematico appare il

completamento degli strumenti di pianificazione nel settore dei rifiuti e della bonifica delle aree contaminate, anche se risultano generalmente soddisfatti i requisiti minimi del QCS, in grave ritardo è la predisposizione e/o adozione dei piani di gestione dei siti “Natura 2000”¹⁰¹. Procede, inoltre, a rilento la definizione dei Piani di Tutela delle Acque, non imposta dalle regole del QCS ma prevista dalla normativa di settore, un ritardo che amplifica gli effetti dell’ancora mancato recepimento della Direttiva 2000/60, solo in parte, tuttavia, sanabile con l’adozione dei piani.

La ormai preclusa possibilità, di intervenire secondo la logica delle “invarianti”, e al contempo la piena operatività di prescrizioni e vincoli anche in assenza di piano, garantiscono da derive in fase attuativa, ma appaiono sempre più un “palliativo” di difficile tenuta in assenza di una più decisa accelerazione del processo.

- Emblematica l’esperienza maturata nell’ambito del settore del Servizio Idrico Integrato anche ai fini delle valutazioni sui processi di apertura al mercato: 7 ATO sui 22 presenti in obiettivo 1 hanno affidato la gestione del Servizio. Dei restanti 15 ATO, la maggior parte di essi ha da tempo avviato le procedure di affidamento della gestione scontrandosi però con la mancata risposta degli operatori privati, per cause riconducibili ad un complesso di fattori oggetto di approfondimento specifico¹⁰², ai quali si sta tentando di ovviare anche prevedendo la possibilità per i concorrenti di intervenire nelle procedure di gara con proposte migliorative degli stessi Piani d’Ambito. Anche se l’evoluzione più recente appare incoraggiante, il dato di fondo è quello di un processo faticosamente costruito nel quale si sono dovute gradualmente costruire soluzioni a problematiche spesso estranee alla capacità proprie di conoscenza e azione dei responsabili degli interventi.

Inoltre, per l’insieme dell’Asse I, determinante è stato l’apporto delle attività di assistenza tecnica, veicolata attraverso il PON ATAS, arricchita da ultimo dal lancio di un progetto pilota di gemellaggio fra sei ARPA del Centro-Nord e cinque ARPA del Mezzogiorno che segnala una importante e promettente direzione sulla quale incanalare la cooperazione fra diverse Regioni e aree del Paese.

Nonostante i progressi, la cooperazione istituzionale verticale Centro-Regioni, ma anche Regioni-Enti Locali, nonché quella orizzontale, soprattutto tra questi ultimi, ha talvolta segnato il passo e/o è risultata condizionata da inerzie, ritardi, quando non evidenti contraddizioni nell’operato dei diversi livelli di governo.

Particolarmente rilevanti, sotto questo profilo, anche per gli elementi di incertezza che ne conseguono, i persistenti ritardi nel recepimento delle direttive comunitarie in materia ambientale, in taluni casi evidenziandosi anche profili di conflittualità tra Centro e Regioni.

L’esperienza maturata in questi ambiti di intervento mostra quindi con chiarezza come i processi di “apprendimento collettivo” attraverso i quali si realizzano le condizioni che rendono effettiva la strategia condivisa, richiedano un’ampia convergenza di responsabilità e un esteso e consapevole consenso sulle finalità perseguite e le modalità che ne assicurano il conseguimento, senza i quali la spinta propulsiva delle regole del QCS rischia di esaurirsi, anche per l’impossibilità di affrontare efficacemente temi e questioni che appartengono ad altri livelli decisionali.

¹⁰¹ Per i Siti Natura 2000, sulla base del Decreto del Ministero dell’Ambiente del 3 settembre 2002, la predisposizione dei Piani di gestione non è obbligatoria, ma la Commissione Europea ed il Ministero dell’Ambiente ne sottolineano l’opportunità, in particolare per i Siti esterni alle Aree Protette e in cui non esistano strumenti di pianificazione territoriale che possano garantire obiettivi di conservazione.

¹⁰² Cfr “La situazione del Servizio Idrico Integrato nelle Regioni Ob. 1” – Relazione dell’Autorità di Gestione del QCS alla X riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS, 15 aprile 2005.

Accessibilità di persone e merci

Nel settore dei trasporti e della logistica ancor più che nell'asse Risorse Naturali, la mancanza di riferimenti in strumenti di piano per i documenti di programmazione, anche a livello nazionale, ha costituito un forte ostacolo, nella fase di impostazione del QCS, alla definizione di una strategia complessiva, ancorata a precisi obiettivi di medio/lungo periodo, nella quale le scelte di intervento da portare a cofinanziamento trovassero una solida giustificazione anche tenendo conto delle prospettive dell'area nel suo complesso, dei vincoli e delle opportunità ad esse connessi, nonché delle specificità dei singoli contesti regionali.

In carenza di questi strumenti, la cui definizione, almeno nel caso dei trasporti in senso stretto, è stata fortemente accelerata dal QCS, benché ancora non integralmente completata, le scelte di intervento, per tipologie i cui tempi di progettazione e realizzazione travalicano (nella maggior parte dei casi) l'orizzonte settennale di riferimento, sono state sostanzialmente guidate solo dalla necessità di fronteggiare gli obiettivi di spesa.

Il complesso delle realizzazioni avviate a livello centrale e regionale nei Programmi operativi (ma non sempre per gli APQ) consente comunque di verificare una distribuzione di modalità in linea con le esigenze di riequilibrio modale, anche se il percorso deve essere ulteriormente sostenuto.

Di scarso rilievo i risultati conseguiti nello sviluppo della logistica, a causa della non matura consapevolezza delle opportunità di valorizzazione delle vocazioni specifiche del Mezzogiorno e dei vantaggi derivanti dalla sua collocazione geografica, attraverso una politica esplicitamente e coerentemente orientata.

Anche se la logistica è nominalmente presente nella strategia promossa a livello centrale e regionale, la stessa perdurante concentrazione sugli interventi di natura infrastrutturale, raramente inquadrati in una logica di servizio, la sottovalutazione degli aspetti gestionali e distributivi, la non adeguata considerazione della componente immateriale, la scarsa integrazione a sistema delle singole tipologie di intervento, stanno a testimoniare che essa è ancora oggi una opzione scarsamente praticata.

Significativi progressi sono stati anche conseguiti sul fronte della cooperazione istituzionale, ma il nodo del confronto fra i grandi Enti attuatori e le Regioni, non può considerarsi sciolto, essendo l'efficacia di tale confronto fortemente condizionata dall'assenza di un "luogo" deputato, e quindi rimessa alla capacità e autorevolezza che le singole parti sono in grado di esprimere, al di fuori di un disegno sistematico. L'insoddisfacente impegno di spesa nel Mezzogiorno che taluni di questi Enti hanno sostenuto nel corso di questi anni (ben al di sotto dell'obiettivo del 45%) costituisce una delle cause cui ricondurre la perdurante mancanza di risultati finali in termini di miglioramento dell'accessibilità e delle condizioni di offerta dei servizi di trasporto.

Oltre quindi alla necessità di incentivare e rendere più stringente il processo di reimpiego delle risorse liberate (di cui si è fatto cenno al par. 2), di accelerare il completamento degli strumenti di pianificazione, assicurando che da essi, nel complesso, venga effettivamente a configurarsi una strategia multimodale in grado di sostenere le ambizioni del Mezzogiorno in uno scenario di lungo periodo, occorre recuperare con decisione, anche da parte delle Amministrazioni Centrali, una capacità di indirizzo, nei confronti degli Enti attuatori, coerente con le aspettative.

Società dell'Informazione

Di tutt'altro segno è l'apprezzamento sull'evoluzione degli interventi per la Società dell'Informazione: in questo caso il QCS, anche in assenza di riferimenti programmatici e di canali di finanziamento espressamente dedicati a livello nazionale al momento della sua impostazione, è

riuscito a valorizzare vocazioni/opportunità presenti sul territorio, in qualche modo anticipando la stessa politica nazionale che si è andata poi definendo.

Dalle azioni promosse nell'ambito di programmi cofinanziati, dalle interazioni che si sono poi sviluppate con le politiche nazionali, aggiuntive e non, che hanno conosciuto in questi anni una forte accelerazione, sono derivati risultati di grande rilievo.

Ciò soprattutto nel campo dell'e-government, attraverso, prevalentemente, lo sviluppo delle applicazioni della Società dell'Informazione nella P.A. e di servizi telematici per il pubblico, nonché mediante diffusione delle tecnologie, di informazione e comunicazione, nella stessa P.A..

Meno esplorate appaiono le azioni dirette alle imprese e quelle di *e-learning*¹⁰³ e *e-health*, sulla cui importanza, tuttavia, sta maturando una crescente consapevolezza.

Ricerca e Innovazione

I risultati ad oggi conseguiti nell'ambito della "Ricerca e Innovazione" appaiono confortanti sotto molti profili, ma evidenziano ancora il permanere di aspetti critici, il superamento dei quali richiede una migliore focalizzazione delle questioni sottostanti, oggi possibile.

L'esperienza condotta evidenzia infatti:

- la grande efficienza attuativa degli strumenti consolidati a cui si accompagnano, prospettive promettenti per alcuni degli strumenti più di recente promossi;
- al contempo la crescente consapevolezza dell'imprescindibile ruolo del raccordo stabile fra produzione e utilizzo della ricerca e delle sue applicazioni, nelle forme, anche molto diverse tra loro, che l'esperienza è già in grado di suggerire;
- la necessità di irrobustire la cooperazione Stato- Regioni che oggi appare ancora, poggiare troppo sull'autorevolezza delle singole istituzioni/soggetti e sulla maturità strategico/attuativa già oggi acquisita, con ciò risultando sostanzialmente "conservativa";
- un più forte e convinto utilizzo delle attività di valutazione come strumento indispensabile di comprensione degli effetti e quindi della validità delle azioni e degli strumenti avviati;
- la centralità delle politiche per il capitale umano, a partire già dai primi cicli di istruzione e per quanto riguarda la formazione superiore e universitaria valorizzando al meglio, con celerità e decisione, la promozione di una effettiva meritocrazia unitamente alla necessaria maggiore concorrenzialità nell'accesso e progressione nella carriera universitaria e, da parte delle Università e centri di ricerca, nell'accesso ai finanziamenti pubblici.

Nell'insieme le Regioni del Mezzogiorno appaiono fortemente differenziate, quanto a capacità di sfruttare e valorizzare le nuove competenze e opportunità di intervento. Il profilo della cooperazione interistituzionale riveste quindi una importanza centrale nella prospettiva di consolidare un sistema nazionale della ricerca in grado di reggere la competizione globale e al contempo valorizzare le specifiche vocazioni territoriali.

Un segnale molto promettente a questo riguardo è dato dall'avvio di iniziative di gemellaggio (e quindi scambio e diffusione di esperienze) fra le diverse Regioni (in particolare Emilia-Romagna e Campania, da un lato, e Sicilia e Sardegna dall'altro, con prospettive di ulteriore allargamento) anche, questo, al pari di quello relativo alle ARPA già citato, molto indicativo delle prospettive che possono maturare su questo fronte.

Permane, peraltro, una difficoltà generale – e non solo del Mezzogiorno – di comprensione di quali siano i modelli virtuosi che generano l'innovazione, ovvero se e come questi siano influenzabili dalla policy. In particolare va segnalata l'acquisizione che l'innovazione è un processo relazionale e organizzativo prima ancora che scientifico-applicativo e che un ruolo non irrilevante, nelle

¹⁰³ Anche se alcune prime esperienze di interesse si sono realizzate (per es. con la carta formativa per processi di e-learning per i giovani in Campania e all'interno delle attività del PON Scuola, nonché con esperienze in Basilicata).

esperienze di successo, è giocato da funzioni, e anche persone, che sappiano stare (siano competenti) a diversi livelli delle strutture organizzative (“mediatori” tra competenze ed esigenze).

Le politiche per il turismo

Le politiche comunitarie e nazionali nel Mezzogiorno in corso di realizzazione hanno assegnato un grosso peso allo sviluppo del settore turistico: complessivamente sono state programmate risorse per circa 10 miliardi di euro di cui circa 7 miliardi di euro programmati su risorse comunitarie (il 25 per cento circa del totale delle risorse programmate nel QCS Obiettivo 1) e oltre 3 miliardi di euro programmati su risorse aggiuntive nazionali (circa il 12 per cento del totale della dotazione finanziaria degli strumenti attivati – Accordi di Programma Quadro, Contratti di programma, Patti Territoriali e Legge 488/1992 – a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate)¹⁰⁴.

L'ammontare di risorse finanziarie programmate per il turismo, al di là dei pur necessari tempi di completamento degli interventi e al dispiegarsi degli effetti, avrebbe dovuto produrre una maggiore discontinuità nell'andamento tendenziale delle presenze turistiche (che pure hanno mostrato incrementi) e quindi nei consumi turistici.

I principali aspetti critici che hanno ridotto l'efficacia delle politiche in corso, che peraltro il Mezzogiorno condivide almeno in parte con il resto del Paese, sono sintetizzabili come segue.

- Appare debole la strategia regionale e la cooperazione interregionale volta a costruire progetti con una “massa critica” sufficiente ad affrontare i competitivi mercati nazionali e internazionali, situazione aggravata dall'assenza di un disegno strategico nazionale unitario per lo sviluppo del settore.
- Le strategie di sviluppo turistico in attuazione in via prevalente attraverso i Progetti Integrati Territoriali non sono state fondate su una adeguata valutazione ex ante delle effettive potenzialità di crescita della domanda. Hanno interessato troppi territori, senza una chiara identificazione dei segmenti di domanda turistica a cui rivolgere l'offerta (circa il 44 per cento dei Comuni ricadenti in PIT dichiarano una “vocazione turistica” senza la presenza di una dotazione di risorse “autotosufficienti” per creare la propria domanda e con una evidente assenza di dotazione infrastrutturale, di servizio e organizzativa).
- L'attenzione alla quantità e alla qualità dei servizi per il turismo, alle motivazioni e alle scelte di consumo della domanda turistica non è divenuta prevalente, come invece sarebbe stato necessario secondo le chiare indicazioni provenienti dai mercati.

¹⁰⁴ La ricostruzione delle risorse finanziarie programmate per il turismo è stata effettuata a cura dell'UVAL in *Politiche territoriali per il turismo: risorse finanziarie aggiuntive programmate e spese al 2004* XIV Rapporto sul turismo italiano, Mercury 2005. La ricostruzione ha considerato tutti i programmi in corso di attuazione - Programmi Operativi Regionali e Complementi di Programmazione, nonché del Dcup nel caso dell'Abruzzo, cofinanziati dalle politiche comunitarie, e attraverso una analisi degli strumenti del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Accordi di Programma Quadro, Patti territoriali, Contratti di Programma, Legge 488/1992 Bandi turismo) - estraendo gli interventi specifici destinati al turismo. La stima ha distinto la programmazione in: a) politiche turistiche settoriali, comprendenti gli incentivi alle imprese (per imprese turistiche ricettive e di servizio, imprese agricole, limitatamente alle attività di agriturismo, imprese della pesca, limitatamente alle attività di pesca turismo) e l'infrastrutturazione turistica materiale e immateriale (promozione turistica; interventi sul patrimonio ricettivo pubblico, strutture termali e rifugi montani, itinerari e segnaletica turistica; porti turistici e strutture di attracco); b) politiche turistiche di contesto, comprendenti gli interventi di valorizzazione delle componenti di offerta turistica che rappresentano specifici vantaggi competitivi del territorio (valorizzazione e fruizione delle aree naturali protette con finalità turistica e del patrimonio culturale, recupero di strutture per servizi e attività culturali; recupero e riqualificazione di aree urbane per il turismo) e gli incentivi alle imprese volti a favorire l'imprenditorialità della filiera turistica (per attività di valorizzazione turistica del patrimonio culturale, delle aree protette e dei centri storici). Sono stati invece esclusi gli interventi programmati sulle reti infrastrutturali, quali trasporti, ciclo integrato dell'acqua e gestione dei rifiuti. Questo non perché tale dotazione, e la sua efficienza, non abbiano impatti rilevanti sulla qualità dell'offerta e della domanda turistica, ma in quanto, per queste tipologie di intervento, non è possibile distinguere in quale misura gli interventi sono rivolti alla domanda turistica, attuale o potenziale, rispetto ai bisogni della popolazione residente.

- E' stato sottovalutato il ruolo strategico della intermediazione/commercializzazione turistica ancora troppo appiattita sulla vendita di posti letto e poco orientata alla vendita delle opportunità di permanenza sul territorio.
- La promozione turistica non infrequentemente è rimasta "generalista" e non mirata a specifici segmenti di domanda, realizzata "in ordine sparso", senza capacità di raggiungere target definiti di domanda.

Accumulazione di competenze per i giovani

Un tema collegato sia alle potenzialità di crescita e di competitività, sia alla promozione di società inclusive è relativo alle competenze. Non si possono ignorare i dati allarmanti sui meccanismi di accumulazione delle competenze di base, soprattutto dei giovani (che saranno gli adulti di domani) che si è "scoperto" essere assai carenti¹⁰⁵. Durante il seminario QSN- Istruzione del 7 luglio 2005¹⁰⁶ si sono svolte discussioni a partire da alcuni dati sul Mezzogiorno, relativi alla dimensione ancora ampia dei tassi di dispersione scolastica nel primo anno di scuola superiore e un livello di competenze di base (logiche, matematiche e linguistiche) dei 15enni molto inferiori alla media OCSE, con segnali di particolare sofferenza nella popolazione studentesca degli istituti di istruzione professionale. A ciò si aggiunge una copertura limitata degli interventi della formazione professionale nei confronti dei soggetti molto giovani e che hanno abbandonato i percorsi di istruzione.¹⁰⁷ E' quindi evidente che, facendo tesoro delle buone esperienze già realizzate in questo ciclo (sia dal PON Scuola, sia da diverse misure dei POR), la prossima programmazione dovrà considerare questi aspetti con maggiore impegno e considerarli più centrali, laddove oggi non si può negare che le risorse indirizzate a questi obiettivi rivestano un ruolo "accessorio", anche all'interno della stessa strategia di valorizzazione del capitale umano¹⁰⁸.

Politiche della formazione

Circa il 15 per cento delle risorse pubbliche del QCS è rappresentato dal FSE, il cui ambito prevalente di operatività riguarda le attività formative e le politiche di inclusione nel mercato del lavoro. IL QCS e i PO presentano in merito un impianto programmatico di grande ambizione e vastità di obiettivi¹⁰⁹, che alla luce dell'esperienza sin qui realizzata, appare eccessivo rispetto alle effettive capacità. In considerazione della consistente massa finanziaria e della natura dei progetti rivolti alle persone, un sistema di obiettivi così articolato (fino a 15 o 16 misure per POR con obiettivi molto diversi) richiede infatti una forte articolazione e dimensione delle competenze

¹⁰⁵ Malgrado molte delle informazioni che segnalano criticità del sistema di istruzione italiano fossero in realtà già note (ad esempio i dati sulla qualità delle competenze dei 15enni derivanti dall'indagine OCSE-PISA 2003 non sono molto diversi da quelli della precedente indagine PISA 2000), per i titolari delle politiche di sviluppo esse hanno rappresentato una relativa novità. Queste indicazioni, in parte perché effettivamente meno note all'epoca della costruzione della strategia del QCS, erano state sottovalutate, soprattutto dalle regioni, che peraltro sono oggi esplicitamente concordi nel riconoscerne l'importanza (benché vada riconosciuto che alla fine il QCS ha trovato spazio per un programma nazionale sulla scuola e per diverse misure regionali).

¹⁰⁶ Si vedano le presentazioni svolte durante il seminario, disponibili sul sito web dedicato ai seminari tematici del QSN <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/seminari/>

¹⁰⁷ In parte in conseguenza della dipendenza del sistema formativo dalla risorsa finanziaria del FSE e dalle modalità richieste dalla CE per l'utilizzo delle risorse in questo ciclo di programmazione (minore impegno sulla formazione di primo livello - considerata non poco importante, ma di responsabilità nazionale - e privilegio a fini di incremento di qualità di meccanismi a bando competitivo, in teoria assai efficaci, ma di difficile gestione per le attività che richiedono un disegno di medio periodo in presenza di un'ancora non completa definizione e maturità del sistema complessivo).

¹⁰⁸ Tale richiamo è peraltro contenuto esplicitamente nella documentazione preparata per il processo del QSN dal MLPS nella sua veste di autorità responsabile del FSE, che ha richiamato l'attenzione sulla necessità di rendere maggiormente effettiva la qualità e l'integrazione tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione, i cui punti di contatto più stretti si verificano proprio sul segmento dell'accumulazione delle competenze di base per i giovani.

¹⁰⁹ Una scelta che ha caratterizzato la programmazione attualmente in corso è stata quella di coprire tutti gli ambiti di intervento presenti nel Regolamento (cd. Policy Fied) e di ipotizzare, all'interno di questi, l'attuazione di un insieme vastissimo di tipologie di progetto.

attuative che invece non appare essere disponibile, sia per quantità, sia per qualità (competenza) delle risorse umane mobilitate.¹¹⁰

Al di là di qualche eccezione che riguarda però quote limitate di risorse, prevale un sistema accentrato a livello regionale con una modesta delega di competenza ai livelli istituzionali propriamente riconosciuti come titolari della policy (nelle regioni a statuto ordinario, le province) e con forti accentramenti anche funzionali che finiscono col generare una gestione tipizzata sulla fonte finanziaria, il FSE, piuttosto che sulle diverse filiere del sistema formativo e sulle caratteristiche dei territori. Ne è derivata, soprattutto nella prima fase di attuazione, una richiesta al mercato espressa in termini molto generici, senza particolare considerazione delle specificità di esigenze dei territori subregionali e quindi affidata alla sola capacità di proposta dell'offerta (da parte dei soggetti attivi sul mercato della formazione). In altri termini, nel caso di una quota consistente di misure dei POR, l'impressione è che l'attività sia più guidata dall'esigenza di utilizzare le risorse finanziarie che di perseguire obiettivi intenzionali di policy.

Molte evidenze, tra cui quelle desumibili dalle tipologie di progetto registrate nel sistema di monitoraggio (e confermate dagli attuatori), indicano che una parte molto consistente dei progetti effettivamente attivati riguarda iniziative di impronta più tradizionale (con prevalenza di formazione in aula) rispetto a quanto inizialmente prospettato. L'efficacia specifica sugli utenti è oggetto di valutazione attraverso alcune indagini che seguono i percorsi successivi degli individui coinvolti e i cui risultati non sono ancora sempre disponibili, anche se vi sono evidenze piuttosto positive per i segmenti più qualificati (in particolare per la alta formazione realizzata nell'ambito del PON Ricerca¹¹¹), peraltro diretti già a individui relativamente più forti rispetto alle capacità di inserimento nel mercato del lavoro. Le informazioni disponibili segnalano, in positivo, una crescita anche nel Mezzogiorno della formazione nelle imprese¹¹², ma anche il perdurare di una bassa capacità proattiva del sistema che non recupera, attraverso gli interventi formativi, i soggetti con maggiori debolezze di istruzione.

A queste difficoltà, si aggiunge che a livello nazionale non è attivo un sistema condiviso di riconoscimento delle competenze acquisite attraverso la formazione e nemmeno una modalità trasparente di individuazione dei contenuti delle diverse attività formative, pur recentemente fortemente suggerita dalla CE. Ne deriva una enorme difficoltà di controllo di qualità della formazione erogata, al momento affidata soprattutto alle procedure di accreditamento degli enti (anche se va richiamato che in alcuni sistemi più evoluti ci si è indirizzati verso modelli di accreditamento specifici e non generalisti).

Si sono, inoltre riscontrati indizi (al momento oggetto di un approfondimento valutativo) di difficoltà nella progettazione di interventi per le risorse umane all'interno della progettazione integrata. Le ipotesi di lavoro per interpretare tali difficoltà, comunque da approfondire, costruite sulla base dell'esame di alcuni casi indicherebbero che alla mancanza di consuetudine con questo

¹¹⁰ In una indagine pilota condotta su due regioni del Mezzogiorno, a cura dell'ISFOL/struttura nazionale di valutazione del FSE, per valutare la qualità complessiva del sistema e in cui si evidenziano comunque progressi e una sostantiva tensione al miglioramento, vengono infatti evidenziate: “ un insufficiente livello di coordinamento e raccordo tra i responsabili delle diverse misure del Por e un deficit, qualitativo e quantitativo, delle risorse umane preposte alla programmazione, gestione, valutazione della formazione professionale, che viene parzialmente colmato da un utilizzo efficiente ed efficace dell'assistenza tecnica.” La valutazione della qualità dei sistemi formativi-Sintesi dei risultati della seconda sperimentazione in ambito Obiettivo 1- ottobre 2005.

¹¹¹ Si veda la valutazione a cura dell'ISFOL/Struttura nazionale di valutazione FSE presentata al Gruppo Risorse Umane dell'ottobre 2005.

¹¹² Dati Excelsior.

tipo di progettazione da parte degli enti locali si sia associata una scarsa proattività del livello di responsabilità regionale.

Politiche per le imprese: incentivi e attrazione di investimento

La richiesta alle politiche di sviluppo di prestare attenzione al rafforzamento delle imprese, anche con attività di promozione diretta e non solo con interventi di contesto (di cui peraltro si riconosce la valenza), è venuta con forza dal partenariato sociale, soprattutto in considerazione del fatto che la trasformazione del contesto è, per sua natura, lenta a realizzarsi. Va anche segnalato che si registrano posizioni non sempre univoche in relazione a quali siano le direzioni più promettenti, in parte ascrivibile alla natura differenziata degli interessi rappresentati, anche se è da evidenziare una certa convergenza sulla necessità di promuovere forme di sostegno indiretto attraverso un maggiore coinvolgimento delle strutture di rappresentanza e delle associazioni professionali per realizzare forme di assistenza tecnica alle imprese¹¹³.

Esiste, però tra gli analisti, una convergenza di massima nel ritenere che la quota di risorse destinate a incentivi nel complesso della spesa in conto capitale aggiuntiva per il Mezzogiorno sia ancora eccessiva, soprattutto perché si tratta ancora, in larga misura, di incentivazione a progetti individuali di investimento in beni capitali fisici, che generano una spesa prociclica (che quindi si presenta anche indipendente dalle scelte temporali della programmazione finanziaria) senza evidenti rafforzamenti della base produttiva. Gli analisti hanno anche segnalato in questi anni che il principale problema del sistema di incentivazione italiano sia quello di non essersi dotato di una missione specifica e di presentare una forte frammentazione tra gli strumenti in cui però quelli di maggiore ambizione presentano le minori dotazioni finanziarie¹¹⁴.

Tema trasversale ai ragionamenti in corso è quello del rafforzamento del ruolo delle banche nel finanziamento dei progetti industriali dell'impresa locale ed esterna al Mezzogiorno. La convinzione diffusa che dall'acquisizione di un ruolo più attivo degli operatori del credito in un ambiente concorrenziale dipenda il definitivo rafforzamento del settore privato nel Mezzogiorno, ha in parte guidato la riforma degli incentivi nazionali realizzatasi nel 2005, i cui effetti andranno ovviamente considerati sulla base di una prima esperienza¹¹⁵.

Alcune Regioni hanno utilizzato una parte, peraltro non preponderante, della programmazione comunitaria per sperimentare strumenti nuovi, per adattare l'offerta di incentivi alle specificità dei loro territori ed alle rispettive preferenze. Alcuni aspetti innovativi di questa pratica in corso nell'ambito dei POR, che ha avuto peraltro una lunga gestazione, riguardano l'indirizzarsi alle imprese in forma associata, l'integrazione di aiuti di diversa natura all'interno di pacchetti unitari, la negoziazione delle forme di incentivo con esponenti locali su base territoriale. Accanto a queste innovazioni (che essendo relativamente recenti non sono compiutamente apprezzabili rispetto alla loro efficacia), permane però la richiesta del settore privato di trasferimenti a singole imprese a carattere prevalentemente compensativo secondo modalità convenzionali. E' evidente che la presenza di regimi con finalità diverse, se non adeguatamente compresi nei loro effetti, può generare spiazzamento delle forme di aiuto percepite come più difficili¹¹⁶.

¹¹³ Alcune prime sperimentazioni in questo senso sono state peraltro segnalate da parte della Puglia.

¹¹⁴ Cfr. ad esempio i Rapporti MET, a cura di R. Brancati, Donzelli (vari anni).

¹¹⁵ Per molto tempo non è stato adeguatamente preso in considerazione l'effetto che gli incentivi hanno prodotto sul settore bancario e, attraverso questo, sul mercato del credito e sugli impieghi del risparmio. Il risultato storico dell'attuale assetto degli incentivi è stato di indurre le banche ad orientarsi verso attività meno rischiose nel Mezzogiorno rispetto a quelle svolte nel Centro-Nord, drenando i risparmi raccolti nell'area verso investimenti in altre aree del paese. L'istituzione del fondo rotativo presso la Cassa DDPP, si propone come finalità centrale di modificare gli incentivi economici posti in capo alle banche, incentivandone il maggiore ricorso al credito ordinario, per riavvicinare il settore privato alle opportunità di investimento che si aprono nel Mezzogiorno.

¹¹⁶ Lo spiazzamento degli incentivi collettivi da parte di quelli generalisti è solo uno degli esempi di una questione più generale che è quella di prevenire forme di interazione e concorrenza non previste a livello territoriale tra incentivi, di

Si configura così la possibilità di un doppio binario per l'incentivazione dell'investimento, che contempli:

1) Da un lato, la riforma graduale delle modalità di incentivazione tradizionale, già in corso, attraverso cui si tende ad aumentarne la selettività, ed il grado di corresponsabilizzazione finanziaria delle banche. E' possibile che questo genere di strumenti, anche a seguito della loro riforma, perseguano, accanto alla mera compensazione, finalità specifiche di interesse pubblico ma in una misura che è limitata dal carattere automatico dei loro criteri di selezione. In prospettiva si rende necessario proseguire il trend di ridimensionamento di questa categoria di interventi.

2) Dall'altro, l'introduzione o l'ammodernamento di strumenti di intervento a carattere valutativo che, per la loro costosità e delicatezza, possono applicarsi a categorie speciali di investimenti o di beneficiari (come le start-up di categorie meritevoli di sostegno, i settori ad alta tecnologia, le imprese in forma associata, od altre). L'obbligo di evitare alcuni errori del passato - l'erraticità dei finanziamenti o l'arbitrarietà nella loro attribuzione - impone di disegnare le istituzioni e le procedure operative di questa categoria di aiuti in modo attento, trasparente e condiviso.

Un tema collegato e delicato è quello relativo all'attrazione dell'investimento esterno di cui vi è necessità. In questo ambito l'expertise esistente è limitata e va comunque tenuto in considerazione che gli strumenti disponibili – che contemplano procedure negoziate – impongono fortissime capacità tecniche e di visione da parte pubblica, per evitare la cattura su iniziative interessanti nel breve periodo sul lato dei possibili posti di lavoro, ma non necessariamente compatibili con i modelli di sviluppo più desiderabili ovvero non sufficientemente durature.

Se nel sostegno alle piccole imprese locali ed alle imprese dedicate allo sfruttamento di risorse immobili è possibile che le regioni esercitino la competenza esclusiva loro demandata con un relativo grado di indipendenza dalla politica nazionale (anche se fortemente condizionate dalle tendenze dei mercati esterni), ciò è meno vero per l'attività di promozione dell'investimento di imprese mobili. E' necessario prevedere forme di coordinamento tra le iniziative delle diverse regioni che prevengano due possibili rischi: da un lato che una competizione al rialzo sugli incentivi abbia effetti netti nulli per l'area del Mezzogiorno nel suo complesso, dall'altro che i territori perseguano specializzazioni produttive diverse da quelle per cui posseggono vantaggi e vocazioni in senso relativo. L'attività di un'agenzia per l'attrazione di investimenti che agisca nell'interesse dei diversi territori può essere uno strumento utile a questi fini; la sua attività sarà tanto più efficace quanto più chiare e condivise le regole che segue nel suo operato, quanto più trasparenti saranno le sue scelte. Altrettanto utile può essere la prassi di condividere le politiche praticate in autonomia dalle regioni in materia di attrazione di investimenti, nell'ambito di luoghi istituzionali cui l'interesse della macroarea possa avere il sopravvento su quello della singola impresa o della singola località. Le esperienze in corso (al momento sia da parte del progetto "attrazione di investimenti" a cura di Sviluppo Italia, sia di alcune iniziative a cura di singole regioni), assimilabili a queste ipotesi teoriche, vanno quindi adeguatamente comprese e discusse (e eventualmente rese più coerenti e complementari) per poterne ricavare i rendimenti migliori.

evitare di progettare strumenti di incentivazione diversi nell'ignoranza gli uni degli altri. Altri esempi di questo problema che si sono manifestati in tempi recenti sono lo scarso tiraggio di incentivi generalisti per la concorrenza di sconti fiscali automatici, e lo scarso interesse del sistema per fondi di partecipazione o di garanzia in presenza di misure incentivanti più ricche. Perché ciascuno strumento possa essere manovrato ai fini desiderati ed abbia l'effetto incentivante che si propone è necessario, per quanto possibile, anticiparne l'effetto di interazione con gli altri strumenti di aiuto accessibili da ciascuna categoria di imprese sul un dato territorio. Ciò richiede che esistano istituzioni di coordinamento degli strumenti di incentivazione che controllino il quadro complessivo degli incentivi vigenti a vantaggio di ciascuna categoria di imprese, in ciascuna area territoriale.

Tavola 3.2 – Ambiti di policy di potenziale interesse comune

Aree di policy	Motivazioni per una loro considerazione a valenza comune su potenzialità dell'area o su impostazione strategica
Capacità amministrativa e istituzionale	▪ Effetti sistemici per l'intera area (imprese plurilocalizzate; imprese mobili nell'area; proiezione dell'area sull'esterno; possibilità operative di progetti sovraregionali) ▪ Economie di scala nelle attività di promozione di capacità (anche di tipo formativo) ▪ Spill over nella condivisione operativa di approcci e modalità di risoluzione di problemi
Promozione della legalità	▪ Effetti sistemici per immagine ▪ Effetti di contiguità per attività economiche ▪ Credibilità per azioni "difficili", di cambiamento (evitare la concorrenza al ribasso)
Ambiente	▪ Rafforzamento della tutela effettiva dell'intera area se l'azione è collettiva ▪ Regole comuni per evitare distruzione progressiva degli assett ▪ Regole comuni per credibilità nei modelli di gestione ▪ Contiguità delle risorse
Accessibilità persone	▪ Effetti sistemici su flussi turistici; decisioni sulla residenza e sul lavoro ▪ Complementarietà tra i sistemi di mobilità
Accessibilità merci e logistica	▪ Effetti sistemici sui costi di trasporto, sull'organizzazione di impresa, accesso a volumi significativi di export, ▪ Possibilità di condivisione di servizi prodotti solo in punti del sistema
Istruzione e Formazione	▪ Effetti sistemici sul capitale umano dell'area
Accessibilità informatica e società dell'informazione	▪ Effetti sistemici su imprese, persone, offerta di servizi pubblici
Ricerca e Innovazione	▪ <i>Spill over</i> ▪ Apprendimento da progetti condivisi
Alta Formazione specifica	▪ Economie di scala nelle attività di comprensione dei fabbisogni e nell'erogazione ▪ Garanzia della qualità dell'offerta
Attrazione di investimento e incentivi	▪ Evitare concorrenza distruttiva interna all'area ▪ <i>Spill over</i> ▪ Promozione di competitività sistemica (<i>upgrade</i> sulle tecnologie; su ambiente; ricerca)
Internazionalizzazione	▪ Effetti sistemici sulle imprese e le istituzioni attraverso contaminazione ▪ Economie di scala e di scopo per progetti comuni (condivisione del sapere, dell'apprendimento)
Servizi a cittadini e imprese	▪ Effetti sistemici su immagine, competitività, benessere ▪ Credibilità degli impegni ▪ Pressione sui comportamenti degli attori
Sviluppo turistico	▪ Complementarietà tra aree e tra risorse da valorizzare ▪ Ottenimento di una massa critica ▪ Condivisione della domanda

4. Obiettivi comuni e proposte per l'impostazione della programmazione futura nel 2007-2013

4.1 Perché ancora una parte di strategia comune

Le analisi disponibili e la discussione partenariale segnalano che le direzioni potenziali della crescita e dello sviluppo sono molteplici, ma anche che molti sono ancora i nodi da sciogliere, e sollecitano le politiche sotto molti aspetti.

Il dibattito avutosi sembra indicare che esistono diversi livelli in cui articolare una riflessione condivisa che sia di ausilio a tenere insieme due aspetti: la inevitabile complessità dei programmi e la necessaria concretezza delle scelte da percorrere per ottenere risultati. Questa riflessione si articola su più piani: la condivisione di principi generali di impostazione della programmazione che affida però alle singole scelte regionali il compito di tradurli in modo operativo (par 4.2); la condivisione di ragionamenti sulle direzioni più promettenti in alcuni ambiti rilevanti di intervento che troveranno spazio in tutte le strategie regionali, anche se diverso sarà il loro peso e il modo di innestarli sulle situazioni concrete e la cui esplicitazione ha anche il senso di riportare agli altri attori istituzionali coinvolti nel processo di costruzione del QSN i contenuti delle discussioni avutesi (par 4.3); la condivisione di alcune priorità comuni su cui certamente convogliare risorse finanziarie e umane significative con modalità omogenee; l'individuazione di alcune esigenze e opportunità comuni a tutte o alcune delle otto regioni in cui spingersi fino all'individuazione di "programmi/progetti" da realizzare in modo unitario, anche esplorando l'ipotesi di programmi interregionali (par 4.4).

Concordemente si richiede di trovare soluzione ad alcuni nodi gravi che, secondo molti, potrebbero essere oggi tra i fattori principali del freno allo sviluppo: illegalità e spregio delle regole (e non solo criminalità) diffuse che comprimono fino a vanificare le energie più positive; inefficienze, inerzia e incapacità delle amministrazioni pubbliche, percepite ancora come pervasive, che rafforzano la sfiducia nell'azione pubblica, anche quando ben impostata, e scoraggiano gli sforzi anche delle componenti interne all'amministrazione più vocate al cambiamento; rassegnazione e pericolosa tolleranza di situazioni diffuse di non regolarità nei rapporti di lavoro e nella conduzione delle attività economiche. Inoltre non possono essere ignorate, perché reali e documentate, le carenze, ancora diffuse in vaste porzioni del territorio nella fornitura di servizi, anche essenziali, che l'appartenenza del Mezzogiorno a un'area di riferimento avanzata come l'Unione europea rende lesive non solo delle opportunità di sviluppo e crescita, ma anche di diritti di cittadinanza e che, inoltre, contribuiscono a proiettare all'esterno un'immagine poco positiva dell'area che penalizza anche le parti del territorio in cui, invece, i servizi funzionano.

Nel Mezzogiorno, si richiede un approccio integrato delle politiche che possa aiutare a sostenere contemporaneamente, per i diversi sistemi territoriali e le imprese dell'area, il necessario sviluppo dell'industria e della qualità e articolazione del terziario. Appare inoltre necessario realizzare anche condizioni favorevoli all'attrazione di investimenti nei settori innovativi per collegarsi con opportunità che nell'area sono meno esplorate (società dell'informazione, economia della conoscenza, salute, ambiente e sviluppo sostenibile), alla crescita dei servizi urbani avanzati (che molte imprese dell'area finiscono per importare da fuori) e del turismo (che rimane una potenzialità che aree per molti versi simili, ma anche in teoria meno dotate di risorse attrattive rispetto al Mezzogiorno, sembrano in grado di sfruttare meglio).

Il Mezzogiorno costituito dalle storiche otto regioni non è comunque oggi area omogenea in base alla categoria dell'arretratezza. Accanto al persistere di comuni problemi e difficoltà, anche gravi, a

motivare ancora una strategia unitaria sono alcune opportunità comuni di sviluppo, quali ad esempio: la potenzialità della collocazione dell'area al centro del Mediterraneo; il potenziale di crescita dell'agroindustria; la potenzialità di crescita nel settore turistico; il potenziale di crescita delle funzioni urbane a servizio dei settori produttivi. Queste opportunità richiedono unità di intenti e anche azioni a scala sovraregionale e di iniziativa comune - in particolare sul sistema dei trasporti e logistica per le merci, ma anche per la scelta tra modelli alternativi di valorizzazione del potenziale nei diversi ambiti - che solo la condivisione di opzioni strategiche può consentire di sfruttare. Anche un'azione comune e coordinata per superare le arretratezze ancora diffuse - necessaria, perché molte azioni possono essere efficaci o possibili/credibili solo se condotte a livello di sistema - può consentire di realizzare e sfruttare le esternalità e la massa critica indispensabili a modificare stabilmente le aspettative dei soggetti privati e attivare (anche a favore di opportunità specifiche a singole aree) un circolo virtuoso di sviluppo e di modifica di immagine, sinora mancato.

Vi è poi da considerare una specifica opportunità che nasce in parte, peraltro, dall'esperienza di partenariato istituzionale realizzata in questi anni con il QCS Ob.1 2000-2006, che sarebbe irragionevole disperdere e che non è stata però ancora pienamente sfruttata: una significativa disponibilità delle regioni del Mezzogiorno ad assumere, da un lato, impegni comuni, dall'altro a considerare forme intelligenti di solidarietà e rafforzamento reciproco e quindi anche la possibilità di interventi esplicitamente a carattere interregionale.

Vi sono quindi argomenti che suggeriscono di ricercare ancora, accanto a strategie regionali specifiche, una strategia comune. E' necessario però rifuggire dalla tentazione di definire una strategia comune troppo ampia, per due motivi. Innanzitutto, perché le energie necessarie per il coordinamento e la condivisione, in un contesto istituzionale e amministrativo ormai plurale, sono, anche più delle risorse finanziarie, una risorsa limitata. In secondo luogo, perché da un lato le analisi segnalano che la natura dei processi di sviluppo è molto differenziata sui territori e ciò richiede una fortissima attenzione ai contesti locali che non sempre è ben rappresentata da strategie troppo omogenee, dall'altro alcune soluzioni vanno ricercate in condivisioni di strategia "a scala nazionale" e non limitate al solo Mezzogiorno.

4.2 Principi generali di impostazione della programmazione per il 2007-2013 nel Mezzogiorno

E' da rifiutare un giudizio sommario dell'esperienza in corso, anche alla luce del fatto che le esperienze sono oggettivamente differenziate tra ambiti e territori (vedi par 3). E' comunque da registrare, nella stessa discussione di questi mesi, un incremento della tensione al miglioramento, nelle amministrazioni responsabili della policy, che non si sarebbe realizzato in assenza di un programma di cui erano abbastanza chiare le ambizioni e quindi oggi più trasparente nelle sue mancanze. Tuttavia dalle carenze e insufficienze, come pure dai casi di successo è indispensabile trarre indirizzi conseguenti. Si possono perciò enunciare alcuni principi di impostazione condivisi, per i quali le considerazioni di teoria sono sorrette dall'esperienza sin qui realizzata.

- L'impostazione della nuova programmazione per il 2007-2013 nelle sue linee generali non intende ricominciare da capo, ma si innesta sull'esperienza, in corso, del 2000-2006 in una logica a un tempo di continuità, per le scelte più qualificanti di impostazione generale¹¹⁷ da

¹¹⁷ Indirizzo della strategia al miglioramento permanente del contesto del Mezzogiorno per le attività economiche e la vita sociale; attenzione all'aggiuntività delle risorse per lo sviluppo; interventi di qualificazione del contesto da realizzare all'interno di piani; partenariato; centralità dell'avanzamento istituzionale e della modernizzazione amministrativa.

rafforzare e condurre a compimento, e di discontinuità, per evitare un' eccessiva dispersione degli interventi, concentrando le risorse aggiuntive su obiettivi più precisi (realistici e al contempo ambiziosi) e integrare nell'impostazione e nell'attuazione della programmazione le acquisizioni di merito e di metodo che si sono evidenziate con l'esperienza e la riflessione valutativa¹¹⁸.

- Il fattore tempo deve essere attentamente considerato tenendo conto in modo trasparente e dichiarato della fisiologica durata non solo dei grandi interventi infrastrutturali, ma anche degli stessi processi istituzionali e organizzativi dai quali dipende il realizzarsi degli obiettivi attesi.
- Occorre ancora accelerare il riequilibrio della spesa in conto capitale dagli aiuti diretti alle imprese agli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi. E' senz'altro, infatti, ancora prioritario agire sulle condizioni di contesto complessive: sia dal punto di vista della realizzazione e gestione delle infrastrutture, sia dal punto di vista dell'accumulazione del capitale umano, sia, infine, dal punto di vista dell'inclusione sociale. Occorre però rifocalizzare le priorità assicurandone sostenibilità e fattibilità.
- Tuttavia, non basta operare sul contesto, occorre attivare anche azioni di promozione diretta dello sviluppo e dell'occupazione. E', però, indispensabile, a questo fine (e anche per alcune azioni di contesto più mirate) maturare un fondato e motivato convincimento (con adeguati strumenti di analisi) su quali possano essere i percorsi possibili (i veri potenziali vantaggi comparati delle diverse aree; le concrete opportunità di crescita; gli sbocchi possibili su quali mercati per quali tipi di beni e servizi).
- Occorre rafforzare l'integrazione e il sostegno reciproco tra le politiche (all'interno delle politiche di coesione, con la piena integrazione fra la componente comunitaria e quella nazionale, e forte rafforzamento dell'integrazione, valorizzandone le missioni specifiche, tra queste e le politiche ordinarie, nonché le politiche di sviluppo rurale).
- La costruzione di politiche di sviluppo integrate è una grossa sfida che non può essere unicamente demandata ai progetti identificati a base locale, che pure ne costituiscono potenzialmente una componente rilevante, ma deve essere assunta come un principio programmatico e operativo anche ai livelli decisionali più elevati.
- Pur dovendosi più concentrare le priorità per le politiche aggiuntive, non si possono ignorare le funzioni essenziali delle politiche ordinarie. Ricercando le forme più appropriate di sollecitazione delle diverse responsabilità a livello centrale, regionale e subregionale, assumendo in modo esplicito i vincoli derivanti dalle risorse disponibili ed eventualmente ridimensionando la numerosità delle ambizioni delle politiche aggiuntive, è necessario garantire il funzionamento dignitoso delle funzioni ordinarie quale condizione di efficacia e credibilità delle politiche aggiuntive.
- Sia le iniziative che operano sul contesto che quelle di promozione diretta dello sviluppo possono essere realizzate con la mobilitazione di attori e strumenti diversi: attraverso programmi/progetti nazionali, interregionali, regionali, locali. L'ambito più opportuno non può essere scelto solo sulla base di competenze formali né tanto meno di posizioni precostituite, ma dipende dalla natura del problema, dall'obiettivo che si intende realizzare e dalla capacità sostanziale degli attori.
- Se inserite all'interno di un esplicito quadro programmatico, le procedure negoziate per la scelta degli interventi (intese quali quelle in cui si ricerca l'accordo e l'assunzione esplicita di impegni degli attori rilevanti) sono da considerare come una strada fruttuosa sia per realizzare le politiche di contesto, sia quelle di promozione diretta.
- Occorre in generale migliorare la produttività dei processi e delle sedi partenariali, rifocalizzandone se necessario lo scopo in funzione di un più consapevole e convinto esercizio delle responsabilità (valorizzare, da parte dell'amministrazione, il momento partenariale quale comprensione delle esigenze del settore privato e della società civile e contemporaneamente

¹¹⁸ Vedi, in particolare, par. 3.1 e 3.2.

valorizzare, da parte del partenariato economico e sociale, il proprio ruolo non solo di valutazione, ma anche di proposta).

- Vi sono inoltre alcuni fattori che devono trovare maggiore considerazione in ogni politica: l'“approccio di genere”, rafforzando anche gli strumenti di analisi e valutazione (il Mezzogiorno peraltro è un'area in cui chi deve lavorare in prospettiva di più sono soprattutto le donne, con il tasso di occupazione più basso della UE, e anche per quelle già occupate, occorre ancora garantire tutele e servizi); l'“attenzione al territorio” (nel Mezzogiorno prevale un modello insediativo più rarefatto con pochi agglomerati metropolitani, vaste aree rurali e una pluralità di piccoli centri non organizzati in rete, e questa categorizzazione non esaurisce affatto le più complesse differenziazioni territoriali); gli “effetti in termini di inclusione o esclusione sociale” (nel Mezzogiorno oltre il 25 per cento della popolazione vive in famiglie sotto la soglia di povertà e questo dato è comunque insufficiente a descrivere varie forme di disuguaglianza); gli “effetti sull'ambiente” (la scarsa consapevolezza della dimensione ambientale è all'origine sia di insufficienze strategiche, sia di difficoltà nella definizione di molta progettazione); gli “effetti sulla capacità degli attori economici di condurre in modo regolare le proprie attività” (nell'area la dimensione dell'economia sommersa inibisce di fatto il pieno sfruttamento del potenziale di crescita e ha effetti non positivi su molte dimensioni della vita sociale)
- Occorre proseguire con forza nella direzione di un solido e duraturo rafforzamento della capacità della Pubblica Amministrazione centrale, regionale e locale, in particolare considerandola nel suo potenziale di fattore di competitività e di importante nesso per il miglioramento della credibilità delle istituzioni e delle stesse politiche e conseguentemente per il rafforzamento della fiducia dei cittadini nello Stato. In connessione a ciò va compiuto uno sforzo per migliorare ancora la trasparenza e la leggibilità delle politiche, anche da parte dei non addetti ai lavori, attraverso il rafforzamento degli strumenti e delle pratiche di *reporting*, di monitoraggio e di valutazione.
- Le politiche regionali di sviluppo devono, inoltre, considerare con attenzione i grandi principi di policy condivisi a livello europeo in modo da collocare le politiche per il Mezzogiorno all'interno di un quadro evolutivo che tenga conto, avvantaggiandosene, delle scelte del modello di sviluppo europeo e contemporaneamente sollecitare, in modo costruttivo, l'attenzione dovuta alle necessità specifiche dell'intervento nelle aree del Mezzogiorno.

4.3 Ragionamenti su obiettivi e strumenti per alcune aree di policy di interesse comune

E' utile, anche per il dialogo successivo e per restituire la ricchezza del confronto avutosi, condividere alcuni ragionamenti, generali e specifici a singoli temi, che possono aiutare a sostenere le scelte che dovranno compiersi.

In generale per lo sviluppo del Mezzogiorno l'azione pubblica per lo sviluppo - sul solco delle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona, Göteborg e Nizza in cui si è progressivamente arricchita l'ispirazione comune delle politiche europee degli ultimi anni - va orientata verso i seguenti fondamentali obiettivi: (a) la promozione ed il consolidamento di un tessuto imprenditoriale innovativo e competitivo sui mercati globali; (b) la coesione, la promozione dell'inclusione sociale e la riduzione del disagio sociale; (c) la sostenibilità ambientale; (d) la promozione di nuovi e migliori posti di lavoro e l'investimento sulle risorse umane; (e) la promozione della società della conoscenza e dei suoi benefici diffusi. Nessuno di questi obiettivi è, però, ottenibile in modo diretto attraverso la sola azione pubblica. Il loro raggiungimento dipende dall'innescarsi di sequenze virtuose, per cui si dispone di pezzi di conoscenza, ma non di ricette complete e sicure. Va riconosciuto che l'azione pubblica ha, per la crescita e l'occupazione e per il benessere dei residenti, rendimenti più certi - se non nel breve, nel medio periodo - in alcuni ambiti in cui le sequenze sono più chiare: gli interventi sul contesto e sull'accumulazione di capitale umano, di conoscenza e di capitale sociale certamente agevolano il dispiegarsi delle opportunità.

Più difficili e con rendimenti meno sicuri o rapidi sono gli interventi di promozione diretta dello sviluppo (dal disegno degli incentivi alle imprese alla promozione diretta dello sviluppo locale). Nella definizione dell'articolazione di obiettivi e strumenti, anche per l'articolazione delle strategie regionali, è quindi opportuno tarare l'allocazione delle risorse finanziarie e umane in considerazione di quanto si siano comprese le sequenze potenziali e di quanto, nei diversi ambiti, si sia in condizioni di garantire la qualità, l'intensità e il sostegno politico dell'azione.

Un ulteriore ragionamento riguarda il concetto di concentrazione e in particolare il fatto che i programmi di sviluppo futuri, come quelli correnti, saranno ampi. In parte ciò è dovuto, per le regioni del Mezzogiorno, all'assai significativo peso relativo delle risorse aggiuntive rispetto a quelle disponibili che pone un limite alla possibilità di concentrazione tematica (i programmi si dovranno occupare di molte cose). Ciò però non dovrebbe costituire un alibi per disattendere una concentrazione strategica anche all'interno di una pluralità di policy, necessaria anche per dare segnali chiari al settore privato (il fatto che i programmi intervengono per loro natura su molti ambiti non deve significare che alcuni ambiti non siano chiaramente privilegiati e riconoscibili come prioritari e che gli interventi che si finanziano perseguano con mezzi scarsi un numero eccessivo di finalità).

E' possibile declinare questo concetto, proponendo alcuni ragionamenti specifici (che dovranno essere ulteriormente approfonditi nei prossimi mesi) in direzione di una maggiore concentrazione delle finalità per aree di policy che sono comunque emerse come di interesse comune nel confronto tra le regioni (senza pretesa di comunicare una gerarchia di importanza) e che, inoltre, hanno condotto a candidare alcune opzioni come elementi comuni e collettivi della strategia¹¹⁹.

In particolare vi sono ambiti in cui l'esperienza realizzata ha reso ormai molto chiara la linea da seguire e si tratta soprattutto di proseguire con determinazione nel completamento complessivo dei piani e nella conseguente realizzazione degli interventi e dei modelli di gestione (ciò riguarda soprattutto gli ambiti dove gli interventi hanno carattere infrastrutturale: trasporti; ambiente).

Vi sono ambiti in cui, anche, sono abbastanza chiare le direzioni promettenti su dove indirizzare lo sforzo di concentrazione delle iniziative (focalizzazione per la formazione sulla costruzione del sistema a regime; focalizzazione sulle potenzialità della costruzione di un sistema logistico) e dove però è necessario rapidamente indirizzare volontà e mobilitazione di energie. In altri casi, invece, è necessario espandere l'attenzione e le risorse dedicate (istruzione per i giovani; promozione di società inclusiva e attenzione all'erogazione di servizi essenziali).

Vi sono, però, anche molti ambiti in cui – pur disponendosi di un bagaglio di riflessioni e di esperienze - per poter meglio focalizzare la strategia appare ancora necessario affinare la comprensione dell'effettivo potenziale delle politiche e aumentare la conoscenza del funzionamento dei meccanismi di mercato che si desidera indirizzare a vantaggio del Mezzogiorno (politiche per le imprese; ricerca; innovazione; internazionalizzazione; turismo; il dettaglio dell'intervento per la logistica).

¹¹⁹ Riprendendo quanto enunciato nel par. 3, per elementi comuni e collettivi della strategia si intendono quegli aspetti delle politiche che – in parte anche indipendentemente da dove sono attuate (in quali porzioni specifiche del territorio) e da parte di quale centro di responsabilità (centrale, regionale) – hanno effetti sistemici sulla capacità di sviluppo dell'area nel suo complesso, ovvero presentano obiettivi raggiungibili solo attraverso un'azione coordinata e congiunta (sia per la scala di intervento necessaria; sia per evitare spiazzamento tra aree; sia per la necessità di integrazione tra azioni diverse; sia per ottenere una sufficiente base di consenso).

Capacità amministrativa

Questa area di policy è anche riconducibile all'area di policy 4.3.4 Capacità amministrativa degli Orientamenti strategici per la coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

Si tratta di un ambito vasto e non semplice sulla cui centralità, però, esiste una forte condivisione di principio e in cui le possibilità di miglioramento sono direttamente dipendenti dalla continuità e convincimento della stessa azione pubblica. Nella programmazione in corso è da registrare un forte accrescimento della consapevolezza e di iniziative, ma anche un certo disordine. E' importante ritrovare una ispirazione comune di tutte le Regioni del Mezzogiorno e di tutte le Amministrazioni che si occupano di politiche di sviluppo del Mezzogiorno nelle azioni per migliorare ulteriormente la capacità amministrativa. Una forte attenzione va rivolta anche ad elevare le capacità del partenariato ed a migliorare l'amministrazione locale, anche quella erogatrice di servizi universali. Occorre inoltre progredire nelle azioni e nelle pratiche a sostegno della apertura dei mercati e del conseguimento di effettive condizioni di concorrenza (in particolare per i servizi e i beni acquisiti dalle amministrazioni nell'interesse degli utenti finali). Quella della capacità amministrativa è un'area elettiva di interesse comune in senso stretto, perché essa presenta effetti sistemici (per le imprese plurilocalizzate; per le imprese mobili nell'area; per la proiezione dell'area sull'esterno; per le possibilità operative di progetti comuni), economie di scala nella promozione di capacità (anche nelle attività formative), *spill over* nella condivisione operativa di approcci e modalità di risoluzione di problemi. Poiché l'elemento più rilevante non sta però tanto nell'allocazione di risorse, ma soprattutto nella definizione di percorsi comuni, ipotesi più operative, anche in connessione con quanto già discusso nel par.3, sono presentate più oltre nel par. 5.

Infrastrutture e servizi infrastrutturali per il territorio, le imprese e i residenti

Questa area di policy è anche riconducibile all'area di policy 4.1.1 Potenziare le infrastrutture di trasporto; 4.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita; 4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa, degli Orientamenti Strategici per la Coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

In generale appare evidente che nel campo dell'adeguamento di infrastrutture e servizi infrastrutturali occorre proseguire con costanza nell'attuazione di tutti i piani di lungo termine considerando adeguatamente gli interventi già identificati da condurre a realizzazione prima di definire nuovi interventi (vedi par 2 e 3).

Accessibilità fisica e immateriale

In quest'ambito si riconosce che l'area nel suo complesso deve ancora realizzare o migliorare molte delle infrastrutture materiali necessarie all'accessibilità fisica ed immateriale del Mezzogiorno e nel Mezzogiorno. All'interno dell'area è abbastanza chiara la necessità di evitare l'ulteriore marginalizzazione delle aree già soggette a condizioni di isolamento fisico e/o immateriale, in quanto ciò inibisce l'attività di impresa e la residenzialità, e potenziare i collegamenti ferroviari tra le città del Mezzogiorno, la cui assenza o carenza inibisce lo sviluppo di funzioni urbane avanzate. Verso l'esterno è soprattutto chiaro che sia indispensabile puntare in maniera esplicita su alcune direttrici e modalità. In alcuni casi vi è maggiore certezza sulle direzioni da prendere: collegamento aereo o aereo/treno per le città verso l'Europa; in altri, a fronte delle indubbie potenzialità (possibilità di investire in un collegamento organico della gestione e logistica dei porti e aeroporti per sfruttare la posizione geografica del Mezzogiorno nell'area Mediterranea e per i Balcani), vanno rapidamente definite le opzioni concretamente praticabili anche in considerazione del notevole sforzo di coordinamento e condivisione che esse richiedono.

Trasporto merci e logistica

Si condivide la necessità di dare maggiore rilievo al tema del trasporto merci e della logistica (in particolare, ma non solo, per l'agroalimentare e la pesca) a partire da una più attenta considerazione

delle opzioni effettivamente praticabili, alla cui definizione potranno utilmente concorrere, se utilmente orientate, le azioni promosse nell'ambito del Patto Nazionale per la logistica, la definizione del Master Plan mediterraneo delle Autostrade del Mare, nonché lo stesso specifico studio promosso nell'ambito del Gruppo di Lavoro Trasporti. Inoltre, si condivide l'idea che non sia possibile completare il sistema delle strutture logistiche senza interventi di valore nazionale, sia per il servizio del mercato interno, sia per i bacini del Mediterraneo e dei Balcani.

Infrastrutture per l'ambiente

Si considera assolutamente indispensabile completare il programma di infrastrutture e servizi per l'ambiente (Ciclo Integrato Acqua, Rifiuti, Bonifica) integrandolo però con un programma di mitigazione ambientale e di compensazione delle popolazioni, che è mancato nell'esperienza in corso, possibilmente privilegiando interventi reali rispetto a compensazioni monetarie. Almeno nelle Regioni Obiettivo 1 le iniziative di mitigazione ambientale dovrebbero trovare spazio in specifiche "Misure" dei programmi e dovrebbero essere accompagnate da opportune iniziative di sensibilizzazione e di crescita della coscienza civica. Soprattutto in tema di organizzazione della raccolta differenziata, su cui l'area nel suo complesso è mediamente indietro, potrebbe essere utile considerare obiettivi concreti, almeno per i centri urbani di dimensione più significativa (sul punto si veda sia quanto detto nel par 3.2.1, sia anche oltre il BOX sui Servizi collettivi nel par 4.4).

Energia

In tutte le Regioni del Mezzogiorno si presentano opportunità significative di intervento per il miglioramento dell'efficienza energetica, nel settore industriale e nel comparto domestico, per l'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, per la riduzione dell'intensità energetica e il risparmio energetico.

Assieme al completamento dei programmi di metanizzazione, queste opportunità, potranno essere compiutamente valorizzate attraverso lo sviluppo di filiere produttive e il sostegno alle attività di ricerca e innovazione, finalizzate a promuovere e utilizzare nuove tecnologie, nel quadro di un sistematico accompagnamento delle politiche nazionali di settore e di una coerente azione legislativa e regolatoria.

Prevenzione dei rischi e tutela dell'ambiente

Si è condivisa l'importanza di sviluppare/completare le azioni di prevenzione dei rischi (idrogeologico, sismico e vulcanico) integrando con ulteriori interventi quanto già attuato o previsto dall'attuale programmazione.

Il completamento dello specifico processo di pianificazione resta comunque condizione indispensabile per il definitivo abbandono della logica dell'emergenza a favore della necessaria impostazione di programma di medio – lungo periodo.

Inoltre

- Si riconosce, per tutti gli interventi infrastrutturali, che questi devono essere intrapresi in una logica di piano (e non di invarianti) e che quindi sia indispensabile approntare/aggiornare gli strumenti di pianificazione ove necessario, anche utilizzando sistemi premianti e/o i vincoli attuativi già sperimentati con successo nell'attuale programmazione.
- Per la pianificazione sovraregionale appare anche necessario meglio condividere la comprensione e le prospettive dei piani esistenti, anche attivando opportune sedi di confronto multilaterale per i settori di intervento a titolarità dei grandi investitori nazionali (strade, ferrovie, etc.).

- Sia per le infrastrutture ambientali, sia per quelle di trasporto occorre verificare l'utilità effettiva degli interventi di interesse della Legge Obiettivo non ancora finanziati e per quelli per i quali la verifica risultasse positiva occorrerà individuare già nel QSN le fonti finanziarie per portarli a compimento.
- Vanno in particolare considerate nella definizione gerarchica degli interventi da finanziare le infrastrutture in grado di incidere sui costi della produzione (tecnologiche ma anche energetiche e idriche- es. ridurre il grado di dipendenza energetica o idrica dall'esterno e migliorare l'efficienza delle reti) per migliorare la competitività delle imprese localizzate nel Mezzogiorno e l'attrattività dei territori.

Funzioni urbane

Questa area di policy è anche riconducibile all'area di policy 5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione degli Orientamenti Strategici per la Coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

Va riconosciuto all'attuale programmazione il merito di aver dato centralità a quest'ambito di policy, anche se con incompletezze e carenze strategiche, assai prima che esso acquisisse il rango di proposta comunitaria di mainstreaming (quale è negli OSC per il 2007-2013) ancorché fosse da tempo considerato nell'ambito della politica regionale comunitaria. Nel dibattito avutosi si è registrata convergenza nel voler progredire nella strategia di rafforzamento di città e reti urbane con impostazioni – da ritrovarsi nei programmi regionali – che vadano oltre i soli interventi infrastrutturali (peraltro in molti casi ancora necessari, in particolare nelle periferie degradate) e incoraggino prevalentemente l'effettivo sviluppo di funzioni (ricercando anche migliori modalità di interlocuzione e comprensione reciproca tra regioni e città). Non vanno trascurati, però, elementi importanti come una più adeguata definizione e aggiornamento degli strumenti ordinari di pianificazione, controllo e gestione urbanistica e ambientale (in assenza dei quali è difficile progettare promozione di funzioni). Vi sono due aree comuni di riflessione operativa: se e come valorizzare la funzione di servizio all'intera area del Mezzogiorno delle grandi città metropolitane e, soprattutto, come avvicinare tra loro, con collegamenti molto migliori di quelli di oggi, le città del Mezzogiorno per consentire massa critica nell'utenza delle funzioni offerte e promuovere una migliore circolazione di idee, intelligenza, affari, progetti. A ciò si unisce una sollecitazione derivante dalla valutazione delle esperienze di progetti integrati urbani avviate in questa programmazione che ha evidenziato difficoltà, lentezze e timidezze operative nella relazione tra regioni e città che è opportuno considerare con attenzione nella definizione delle procedure operative (vedi anche par 5).

Istruzione, Formazione e Politiche del lavoro

Questa area di policy è anche riconducibile all'area di policy 4.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando istruzione e competenze e 4.3.1 Più persone nel mercato del lavoro e modernizzazione della protezione sociale, degli orientamenti strategici per la coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

Le non rassicuranti informazioni disponibili sullo stato delle competenze e sulla partecipazione ad attività di istruzione e formazione, sia per i giovani, sia per gli adulti (occupati e non), unitamente all'ancora non soddisfacente governo complessivo degli interventi formativi (sia segnalato direttamente dalla regioni e dal partenariato, sia desumibile dalle informazioni sull'articolazione degli interventi realizzati) danno due indicazioni. La prossima programmazione dovrebbe costituire occasione per compiere passi sia in direzione di un rafforzamento dell'orientamento degli interventi concreti e di verifica dei loro esiti (puntando su obiettivi più chiari e realistici in termini di relazione tra mezzi – non solo finanziari, ma anche di risorse umane e di capacità mobilitate - e finalità), sia di costruzione graduale di un sistema stabile per l'erogazione di servizi formativi di cui sia assicurata qualità e riconoscibilità. Su quest'ultimo aspetto ci si sofferma con alcune considerazioni

di carattere generale (più oltre), in considerazione della dimensione relativa del FSE che, di fatto, oltre ad avere un ruolo nel finanziamento di interventi più dichiaratamente aggiuntivi, costituisce la fonte finanziaria di riferimento per le politiche formative in generale.

Istruzione e Formazione dei giovani

Per quanto riguarda le coorti più giovani (quelle che ricadevano nella fascia d'età dell'obbligo formativo e che oggi ricadono nell'ambito della definizione del diritto-dovere a istruzione e formazione) è evidente la necessità di rafforzare, per inclusività e qualità, i percorsi di acquisizione delle competenze di base (abilità cognitive, linguistiche, matematiche, ma anche sociali; vedi par 1.). In quest'ambito, capitalizzando sull'esperienza della programmazione in corso appare necessario dare continuità, rafforzandole, alle azioni di contrasto alla dispersione scolastica ponendosi però espressamente anche l'obiettivo di sostenere la qualità dell'apprendimento (e non solo la permanenza nei percorsi scolastici). Inoltre, proprio al fine di dare una risposta compiuta all'esigenza di non perdere nessuno nella fase in cui si costruiscono le competenze di base dei giovani, è necessario costruire o potenziare un canale di formazione dedicato con una missione importante e delicata, e cioè primariamente indirizzato a quanti comunque non partecipano ai percorsi di istruzione. A questo scopo appare anche importante dare seguito concreto alla prevista costruzione dei sistemi di anagrafe degli studenti. Per altre azioni di policy, appaiono interessanti e da approfondire gli spunti emersi dal seminario QSN del 7 luglio dedicato al tema della "conoscenza per lo sviluppo"¹²⁰.

Costruzione e rafforzamento del sistema della formazione

Quello che definiamo in modo sintetico come sistema della formazione ha in realtà una pluralità di missioni di cui è importante riconoscere l'articolazione (vedi anche par. 3) e anche le implicazioni derivanti dalla necessità di concepirlo come sistema organizzato e permanente. Il sistema ha infatti, oltre la funzione prima richiamata, molte altre missioni di rilievo: alimentare lo strumentario delle politiche attive del lavoro per le persone in cerca di lavoro (in particolare di quelle che incontrano difficoltà per insufficienza di abilità professionali); alimentare i processi di formazione continua per gli occupati; alimentare le opportunità di consolidamento o recupero di abilità professionali e cognitive per la popolazione adulta; alimentare lo strumentario delle politiche di inclusione per i soggetti svantaggiati. A ciò si aggiunge il ruolo che possono giocare gli interventi formativi nell'integrare, sul territorio, diverse altre azioni di policy, anche a carattere meno permanente.

Gli assetti attuali – pur riconoscendosi progressi nella costruzione di strumenti, di sperimentazione di alcune pratiche e di aumento di consapevolezza - sono unanimemente considerati ancora deficitari. Pur nell'autonomia di ciascun sistema regionale, la riflessione comune sembra indicare che sia necessario trovare sedi stabili di confronto, anche aperte al contributo del centro, in cui non solo discutere dei contenuti specifici di singoli aspetti della policy, ma anche affrontare il tema di come progredire nella costruzione del sistema complessivo (articolazione, nella cornice di competenze già prevista e da portare a compimento; ruolo del mercato e del pubblico; meccanismi selettivi di accreditamento delle strutture e degli operatori e controllo della qualità del servizio erogato; trasparenza e certificazione delle competenze acquisite e definizione di standard formativi; sistema informativo; strumenti di monitoraggio e valutazione) e garantirne nel tempo la sostenibilità, svincolandone gradualmente – almeno parzialmente - la dipendenza dalla sola fonte comunitaria.

¹²⁰ Si veda in particolare la sintesi del dibattito e dei risultati del seminario sull'Istruzione http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/seminari/Sintesi_seminario_QSN_Scuola.pdf

Sistema di servizi per l'impiego

Un discorso in parte analogo vale anche per il segmento degli interventi di politica attiva del lavoro, in cui va portata a compimento, come per il sistema della formazione, l'architettura istituzionale decentrata già prevista. E' necessario considerare che l'attribuire le competenze attuative in capo ai centri per l'impiego può ancora richiedere di prevedere azioni di rafforzamento e che ai vari livelli è opportuno realizzare un coordinamento, nell'interesse dell'utenza, della rete di attori pubblici e privati che operano nel campo dei servizi dell'impiego secondo il disegno stabilito dalla legislazione italiana. In questa direzione, importanti sono i processi di coordinamento tra politiche del lavoro e i soggetti operanti nell'ambito delle politiche sociali, in modo tale da integrare il sistema di opportunità per le categorie svantaggiate, sviluppando anche figure apposite di *diversity management* a supporto delle azioni di coordinamento.

Interventi di accompagnamento

Si tratta di promuovere e personalizzare il più possibile azioni di conciliazione che consentano di coniugare le esigenze connesse alla vita familiare con quelle della vita formativa e lavorativa. Ciò riguarda in particolar modo la componente femminile.

Fruizione estesa dei benefici della società dell'informazione

Questa area di policy è anche riconducibile all'area di policy 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione degli orientamenti strategici per la coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

Il ragionamento condiviso ha tre aspetti. Il primo, già richiamato, riguarda l'accessibilità alle moderne tecnologie dal punto di vista dei luoghi, in cui l'obiettivo condiviso è quello di arrivare a una copertura totale dei territori, anche attraverso il cofinanziamento pubblico delle infrastrutture laddove il mercato non le possa fornire. Il secondo è relativo alla capacità delle persone di fruire delle tecnologie, privilegiando le azioni per i segmenti di popolazione a rischio di esclusione. In particolare va considerata l'opzione di considerare un grande programma di alfabetizzazione informatica delle donne adulte del Mezzogiorno, la cui lontananza dal mercato del lavoro rischia di escluderle anche dai processi di apprendimento all'uso della società dell'informazione. Un terzo obiettivo riguarda il completamento dei programmi di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche e la sollecitazione per queste dell'utilizzo di sistemi informativi e di servizio all'utenza "informatizzati", anche con criteri premiali o penalizzanti.

Promuovere una società inclusiva

Questa area di policy è parzialmente riconducibile all'area di policy 4.3.1 Più persone nel mercato del lavoro e modernizzazione della protezione sociale e 5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione, degli orientamenti strategici per la coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

Come richiamato anche nel paragrafo dedicato ai principi generali, la prossima programmazione dovrebbe più esplicitamente acquisire il punto di vista della promozione di una società inclusiva come elemento qualificante l'intera azione di policy (la promozione della effettiva capacità di partecipazione attiva nella società da parte di tutta la popolazione incrementa il potenziale di sviluppo). Ciò evidentemente richiede anche di non limitare le politiche che più direttamente si rivolgono alla riduzione delle disuguaglianze nelle opportunità ai soli interventi formativi. Nel confronto sono emerse due riflessioni: l'opportunità per le politiche di sviluppo di contribuire al completamento dei programmi per i servizi e le infrastrutture socio-educativi-sanitarie, rilanciando in modo opportuno le iniziative di edilizia sociale per servizi e abitativa (recuperando ove possibile il patrimonio abbandonato, soprattutto nelle periferie) integrando, intensificando e qualificando al loro interno gli interventi (formazione, animazione ecc.) a favore delle categorie svantaggiate; una

maggiore attenzione ai profili di integrazione sociale dei residenti provenienti da paesi terzi (anche considerando che in prospettiva la loro presenza nel Mezzogiorno aumenterà).

Politiche per le imprese

Questa area di policy è parzialmente riconducibile all'area di policy 4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria degli orientamenti strategici per la coesione proposti nel luglio 2005 dalla CE

Attrarre le imprese mobili e rafforzare le imprese dell'area, combinando opportunamente strumenti e policy anche assai diversi, è un'ambizione condivisa, ma anche uno dei terreni dove le politiche di sviluppo incontrano le maggiori difficoltà e sono più a rischio di dispersione. E' importante trovare un'intesa sui principi operativi tra le regioni e con il centro, raccogliendo una sollecitazione che viene dagli analisti e dagli osservatori e cioè che, al di là delle competenze formali, vi è un deficit di comprensione dei meccanismi all'opera nel settore privato amplificato dalla frammentazione dello stesso e dalla non completa capacità di *voice* degli organismi di rappresentanza. Un maggior grado di coordinamento nell'operare delle regioni, e con il centro, nelle politiche di incentivazione delle imprese (che continueranno ad assorbire una frazione significativa di risorse, nonostante il riequilibrio a favore degli interventi di contesto che sarà necessario operare) è, inoltre, opportuno per evitare una "concorrenza al ribasso" tra le aree senza produrre benefici netti, e per eliminare le incertezze del settore privato di fronte a una pluralità ancora eccessiva di strumenti¹²¹. Terreno evidente di interlocuzione comune e con il centro sono anche gli aiuti orizzontali – ambiente, innovazione, ricerca – in cui sarebbe auspicabile pervenire a programmi comuni, per il forte investimento richiesto nei meccanismi di selezione dei progetti e nella stessa comprensione delle modalità più appropriate di disegno dei meccanismi incentivanti.

Per le regioni sembrano utili sedi di confronto per tarare, sulla base anche delle poche esperienze in realizzazione, il dettaglio di alcuni strumenti poco utilizzati ma che pure erano parte integrante della strategia originaria della programmazione in corso (in particolare forme di incentivazione dirette a facilitare l'aggregazione non permanente delle imprese attorno a progetti comuni di servizio) e condividere pratiche di chiarezza nella tempistica e nei contenuti delle offerte di opportunità al settore privato (per es. predefinendo i calendari dei bandi).

Un terreno di azione coordinata va ricercato nell'impostazione di azioni difficili, come il marketing territoriale per l'attrazione di investimento – dove si ritiene necessaria una discussione aperta e approfondita, anche con il centro, sugli strumenti oggi utilizzati – e le procedure negoziate. Vi sono peraltro azioni più semplici e poco costose in cui i vantaggi del coordinamento potrebbero essere notevoli (sistema fieristico meridionale, definizione di un pacchetto di misure di semplificazione amministrativa).

Legalità, sicurezza e contrasto delle attività della criminalità organizzata

Il tema della legalità non va semplicemente sovrapposto a quello della sicurezza. Nella promozione di un maggior senso di fiducia, tra Stato e cittadini e nella correttezza dell'operato della PA, vi sono specifiche azioni da intraprendere in modo condiviso che sono possibili da realizzarsi nelle politiche

¹²¹ Vi sono nell'attuale programmazione una molteplicità di strumenti che, nei dati di attuazione, si mostrano dispersi (molte tipologie, spesso in regime di *de minimis* per cifre complessivamente modeste) e di cui non sono del tutto noti gli effetti. Sarà, quindi, necessario studiare gli effetti di almeno alcuni di questi strumenti.

di sviluppo, sia per la promozione diretta di pratiche di legalità e rispetto delle regole¹²², sia nelle modalità – progressivamente più chiare e trasparenti – con cui condurre il complesso degli interventi (vedi oltre il par 4.4 e poi il par. 5). Nelle molte discussioni avutesi è, tuttavia, emerso con chiarezza che per le quattro regioni che rimangono in Ob.1, la “questione” della criminalità e in particolare della criminalità organizzata è problema reale, ma difficile da trattare. Da un lato, le Regioni concordano che non è corretto ridurre il tema della difficoltà, ma anche dei progressi, nei percorsi di sviluppo alla sola presenza o assenza della criminalità organizzata, tuttavia per molti territori si riconosce che essa rappresenta un ostacolo fortissimo allo sviluppo. Vi è però l’idea che non si possano caricare le sole politiche di sviluppo dell’onere di risolvere questa forma così estrema di restrizione dei meccanismi normali di competizione e di progresso. La sicurezza è una politica ordinaria e il contributo delle risorse aggiuntive deve trovare una giustificazione esplicita in un’attenzione maggiore ad aspetti specifici (in particolare contrasto delle attività illegali e criminali che inibiscono la modernizzazione del sistema delle infrastrutture e delle attività di impresa).

Migliorare le capacità di imprese e istituzioni sui mercati internazionali

Su questi aspetti l’elaborazione non si è allo stato molto spinta e necessita certamente di riflessioni più compiute, anche se è diffusa l’idea che sia importante realizzare un più deciso cambiamento culturale in direzione di una maggiore apertura e che questo sia un terreno assai favorevole per la cooperazione tra le regioni, anche per superare alcune ricorrenti debolezze – in particolare in termini di respiro strategico di medio termine – emerse in alcune esperienze di progetti di internazionalizzazione dell’attuale ciclo¹²³. Potrebbe essere di aiuto la realizzazione di alcuni qualificati progetti strutturanti di cooperazione territoriale nel futuro Ob.3 delle politiche di coesione (Vie del Mare, Parchi naturali p.e.) da realizzarsi tra gruppi di regioni. Appare anche evidente la necessità di sostenere le imprese in processi di internazionalizzazione che possano consentire di mantenere e/o sviluppare nell’area attività ad alto valore aggiunto.

Politiche per il turismo

Le potenzialità turistiche del Mezzogiorno sono state assunte dai programmi in corso come base per intervenire sullo sviluppo, ma è importante riconoscere che l’impostazione della policy ha trascurato la necessità, oggi meglio compresa, di strutturare interventi più consapevolmente diretti a intercettare specifici segmenti di domanda da identificare per caratteristiche e volumi. Ciò ha generato una notevole mole di progetti la cui attuazione è in corso, ma le cui potenzialità concrete rimangono in troppi casi molto incerte (vedi anche par 3). Senza generalizzare troppo, è evidente che in prospettiva bisogna leggere con maggiore attenzione i dati che segnalano il giudizio non favorevole del mercato sul rapporto qualità/prezzo dell’offerta e fattori critici come l’inquinamento costiero, la distruzione del paesaggio e l’abusivismo edilizio.

La prossima programmazione dovrà confrontarsi con due questioni: come indirizzare i nuovi interventi in modo più “scientifico” (con una strategia che vada oltre l’attivazione generica di tipologie di progetto basate sulla semplice presenza di risorse, ma che si basi sulle indicazioni della domanda, e sia più integrata e con obiettivi meno vaghi) e come intervenire per portare a rendimento almeno una parte degli interventi che sono attualmente in corso di realizzazione (complessivamente su attività connesse allo sviluppo turistico, inclusi i progetti di valorizzazione di risorse culturali e di parchi naturali si stima che nel Mezzogiorno si siano programmate dal 1999 a

¹²² Proseguendo e consolidando esperienze in corso che vedono anche l’importante contributo delle parti sociali e che svolgono un ruolo importante anche nella promozione di modalità regolari nella conduzione delle attività di impresa.

¹²³ Si veda in proposito l’analisi contenuta nel Rapporto annuale 2004 del DPS, par VI.3.

oggi risorse pari a oltre 10 miliardi di euro, il 26 per cento delle quali già spese a fine 2004¹²⁴). In entrambi i casi si aprono possibilità – sebbene non semplici da implementare - per alcuni programmi comuni tra gruppi di regioni. I temi unificanti sono da individuare nella valorizzazione di asset contigui che non sono sufficientemente riconoscibili in modo disgiunto: è il caso dell'Appennino (dove si sono già realizzati consistenti investimenti per la fruizione delle aree naturali protette e di alcuni itinerari culturali, ma in cui la frammentazione delle iniziative e la carenza di una strategia comune di approccio al mercato turistico impedisce di catturare flussi di domanda significativi) o, ancora più evidente, delle aree costiere per le quali la competizione/cooperazione con le altre aree del Mediterraneo diviene cruciale, in uno scenario internazionale di crescita della domanda.

4.4 Condivisione di priorità e programmi/progetti comuni

Passare da ragionamenti condivisi a priorità comuni non è semplice. Gli ambiti in cui politiche e progetti comuni potrebbero portare a rendimenti molto elevati sono infatti molteplici (si veda anche la tavola 3.2), ma, come detto anche in precedenza, la capacità e la volontà necessaria per affrontare i connessi costi di coordinamento non sono trascurabili. Di seguito si esplicitano gli ambiti su cui per tutte o per gruppi di regioni si è ritrovata una convergenza non solo di ragionamento o di principio, ma anche di disponibilità a ipotesi più operative. Alcune priorità peraltro sono implicite nella diagnosi sullo stato del Mezzogiorno e dai ragionamenti fatti.

Alcune sono dettate dall'urgenza:

- una priorità condivisa è anche quella del contributo al *miglioramento dell'istruzione*, dove c'è senz'altro da richiedere una mobilitazione alle competenze ordinarie, ma anche da prefiggersi obiettivi concreti per evitare che il permanere della situazione di insufficiente livello delle competenze acquisite comprometta le possibilità di crescita nel futuro;
- i programmi, nell'impostazione e negli interventi, devono prefiggersi senz'altro l'obiettivo di concorrere alla *promozione della legalità*, da intendersi come valore pratico, in cui un'amministrazione che migliora la propria performance (sia nella capacità di leggere le esigenze del territorio, sia nella capacità di fornire servizi di cittadinanza e per l'impresa) e si mobilita per seguire in modo trasparente comportamenti chiari e prevedibili, contribuisce a rendere concreto il rispetto delle regole contrastando un approccio culturale e un funzionamento che, nel migliore dei casi con la ricerca del favoritismo, nel peggiore con l'espandersi della corruzione, facilita o rende comunque vantaggiosa l'opzione dell'irregolarità, dello spregio delle regole, dell'illegalità;
- una condivisione di massima, ma con la necessità di approfondire ancora e molto gli aspetti operativi dei possibili meccanismi da adottare, vi è anche sull'opportunità di utilizzare l'occasione della programmazione per definire *impegni comuni sul miglioramento di alcuni servizi* erogati sul territorio secondo linee da stabilirsi nei prossimi mesi.

BOX - Servizi collettivi e politiche di sviluppo nel Mezzogiorno

Alla base dell'impostazione delle politiche di sviluppo vi è la diagnosi che almeno una parte delle difficoltà che incontrano cittadini e imprese del Mezzogiorno nell'esplicare le proprie potenzialità sia dovuta al difficile contesto in cui essi vivono ed operano. Il loro contesto è, in particolare, "difficile", perché essi hanno accesso a minori beni pubblici e servizi (intesi in senso ampio, da quelli cd. essenziali a quelli più sofisticati) in confronto alla situazione prevalente in aree con cui,

¹²⁴ Si veda in proposito l'analisi contenuta nel paragrafo 3.

invece, condividono regole, diritti e anche le definizioni concettuali di cosa si intende per “sviluppo”.

Quando si parla di politiche di miglioramento del “contesto” - come condizione indispensabile per innescare processi duraturi di sviluppo, crescita, coesione sociale e occupazione - si intende quindi parlare di realizzazione di interventi il cui fine ultimo è contribuire a migliorare disponibilità e qualità di beni e servizi collettivi. L'efficacia e l'utilità di tali politiche viene quindi alla fine misurata su tali miglioramenti, anche se ovviamente la sequenza che va dagli interventi dei programmi di sviluppo al miglioramento di beni e servizi collettivi è lunga e, soprattutto, non meccanica. Lungo questa sequenza non è infatti richiesta la sola realizzazione di interventi materiali, ma anche la realizzazione di opportune condizioni normative o di avanzamento lungo percorsi normativi prestabiliti, nonché la mobilitazione intenzionale di molte responsabilità, spesso, e in alcuni casi soprattutto, ordinarie.

L'osservazione della performance dei programmi in questi anni segnala che è necessario considerare in modo più esplicito gli obiettivi in termini di servizi ultimi resi e, soprattutto, i percorsi necessari al loro raggiungimento, per evitare che essi si interrompano, o anche solo che nell'impostazione dei programmi se ne trascuri la loro valenza. Ciò vale soprattutto per quei servizi e beni collettivi (si pensi alla regolarità della distribuzione dell'acqua o alla qualità e capillarità dei trasporti) che sono direttamente pensabili come a valle di investimenti infrastrutturali. Inoltre, vi sono anche servizi (si pensi ai servizi socio-assistenziali o di formazione e istruzione) che non sono direttamente riconducibili ad interventi infrastrutturali in senso stretto, ma che tuttavia contribuiscono fortemente a connotare un'area come più o meno sviluppata (e che infatti in particolare i programmi di derivazione comunitaria - che utilizzano una logica di spesa più ampia della spesa in conto capitale, utilizzando la dizione più estesa di spesa per lo sviluppo - contribuiscono anche direttamente a finanziare, a condizione che se ne costruiscano in parallelo le condizioni di sostenibilità a regime).

E' opportuno e possibile utilizzare il canale della programmazione delle politiche di sviluppo in modo da poter effettivamente raggiungere risultati concreti in termini di migliori servizi? Intorno a questo quesito e soprattutto intorno all'idea sul se sia possibile che programmi contengano alcuni target espliciti in termini di obiettivi di servizio (per un insieme limitato di servizi da considerare) si sono avuti in questi mesi alcuni momenti di discussione e alcuni contributi per la riflessione ⁽ⁱ⁾.

I punti più maturi della riflessione sono i seguenti:

- La considerazione di obiettivi anche in termini di servizi, con indicatori appropriati, è certamente utile per richiamare più esplicitamente gli obiettivi finali delle politiche di sviluppo ed evitare che vengano “dimenticati” nel corso dell'attuazione (ciò è stato sottolineato anche dal partenariato sociale).
- Vi sono motivazioni che portano a ritenere che ciò sia inoltre più possibile e urgente nella fase attuale rispetto ad alcuni anni fa perché:
 - la consapevolezza dell'importanza dei servizi collettivi, soprattutto di alcuni servizi essenziali, nel raggiungimento di migliori livelli di sviluppo è più profonda e diffusa;
 - il sistema è complessivamente più maturo (sia per la sperimentazione di percorsi con target avvenuta con la “premialità” del 6% che rende quindi più fattibile una diversa operazione con target; sia per una migliore capacità di interlocuzione con il partenariato, che è indispensabile nel percorso di fissazione di obiettivi; sia, infine, perché in molti casi potenzialmente rilevanti non si è del tutto impreparati, ma si sono già avviati percorsi di attuazione dell'impianto normativo e vi è maggiore consapevolezza dei nodi critici).
- E' possibile immaginare di fissare solo alcuni, pochi, obiettivi (che rimangono però ancora da scegliere sulla base di un approfondimento del confronto nei prossimi mesi, ma che

dovrebbero essere identificati nell'ambito dei servizi rivolti ai cittadini) in modo da non sovraccaricare i programmi di ambizioni eccessive, ma al contempo di stabilire una pratica estendibile anche ai casi in cui non vi siano target vincolanti.

- *La fissazione di tali obiettivi non deve ingenerare l'equivoco che le politiche aggiuntive si facciano pienamente carico della realizzazione dei servizi, ma piuttosto che siano la modalità intorno alla quale costruire "patti espliciti" con gli attori su cui ricadono le responsabilità di attuazione e/o verifica del servizio.*

(i) Il tema è stato sollevato in uno scritto di F. Barca (luglio 2005) "Spunti in materia di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie" al cap. 5.2. I (pag.38). Alcune questioni più tecniche relative in particolare ai meccanismi di scelta delle tipologie di servizio e dei target sono affrontate in una nota dell'UVAL del DPS "Fissare obiettivi di servizi essenziali per le politiche di sviluppo: nota per la discussione" (ottobre 2005). Alcune discussioni preliminari sul tema si sono svolte all'interno del gruppo interistituzionale per la preparazione del DSM, nei mesi di luglio e settembre 2005.

Altre priorità operative sono da ritrovarsi nella possibilità di cogliere alcune opportunità - alcune delle quali anch'esse urgenti alla luce dei rapidi mutamenti in corso nel contesto europeo e internazionale - realizzando alcune azioni in modo congiunto che potrebbero sostanzarsi in programmi/progetti comuni negli ambiti:

- della *logistica*, per cui esistono diverse opzioni. Da quella, più modesta, diretta a sostenere l'operare delle imprese che operano nell'area a quella, più difficile, diretta a consentire la realizzazione di un sistema di servizi integrato che faccia del Mezzogiorno anche una piattaforma logistica per gli utilizzatori esterni che transitano i loro traffici commerciali nel Mediterraneo;
- dei *collegamenti tra le città* (vedi anche prima) per cui definire, sia per il collegamento ferroviario, sia per quello aereo, una forma di programma comune in cui – recuperano in modo più organico anche le ipotesi già esistenti – definire in modo cogente le risorse, gli impegni delle parti, le sequenze e la tempistica degli interventi necessari;
- della realizzazione di *un sistema di alta formazione certificata e funzionale alle prospettive del Mezzogiorno*, che comporterebbe la definizione di un progetto interregionale di formazione post secondaria (per i diplomati) e post terziaria (per i laureati) articolato tematicamente sui settori/competenze che richiedono in prospettiva figure professionali medio-alte e per fornire una risposta sistemica anche alla domanda di formazione imprenditoriale, per evitare, assorbire e far morire (a seconda dei casi) le troppe esperienze senza prospettiva e avere anche sedi uniche e sufficientemente stabili da poter garantire la qualità della formazione erogata;
- delle azioni nel campo della internazionalizzazione, attrazione di investimenti, turismo e ricerca.

5. Impegni comuni e proposte per il rafforzamento della capacità dell'amministrazione e un governo efficace dell'attuazione delle scelte

5.1 L'importanza del buon funzionamento del sistema istituzionale e amministrativo

Il ruolo del sistema istituzionale e amministrativo nelle Regioni del Mezzogiorno è ancora molto importante ai fini dello sviluppo e di un maggior benessere sociale dei cittadini.

L'efficacia delle strategie di sviluppo e anche il senso di legalità (la certezza di vivere ed operare in un contesto dove le regole sono chiare e le istituzioni vicine a quanti quelle regole rispettano) dipende in grande parte dal funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Le criticità che interessano l'intero sistema istituzionale e amministrativo del Paese, nel Mezzogiorno producono un effetto assai più grave che nel Centro-Nord, poiché nel Sud occorre eliminare ancora pesanti diseconomie di contesto quali ad esempio la inadeguata accessibilità o anche gli effetti della presenza in alcune regioni di una malavita organizzata che condiziona la vita della società, delle imprese e delle stesse istituzioni. Per costruire esternalità positive e attivare azioni di promozione diretta dello sviluppo è necessario disporre di amministrazioni molto ben funzionanti. Pur se in alcuni punti del sistema si sono avviati percorsi di progresso, il funzionamento, ai vari livelli, delle pubbliche amministrazioni deve essere ancora molto migliorato.

Nei paragrafi precedenti si sono sinteticamente richiamate le principali motivazioni per cui il miglioramento del sistema istituzionale ed amministrativo in generale ha effetti sistemici positivi per l'intera area, ma anche che perseguire l'efficacia delle politiche aggiuntive, in particolare, richiede che l'amministrazione sviluppi la capacità di muoversi a un "passo diverso".

Tutte e otto le regioni sono fortemente interessate ad avviare a soluzione questa questione, sia perché, seppur con accentuazioni invero diverse, le riguarda tutte, sia perché per il successo delle politiche di *promozione* (in senso generale) in ogni specifica regione è "l'immagine dell'intero Mezzogiorno che deve cambiare !"

Nei paragrafi precedenti si sono espresse alcune valutazioni e ipotesi di lavoro a cui si rimanda. Qui si richiamano schematicamente i punti essenziali di quel ragionamento al fine di facilitare la lettura delle proposte.

5.1.1 I risultati positivi

Nel corso dell'attuale periodo di programmazione si sono registrati in Italia risultati positivi nella implementazione di processi di riforma e modernizzazione amministrativa. Il cambiamento è in atto dai primi anni 90¹²⁵.

L'insieme delle riforme istituzionali italiane ha configurato un rapporto di equiordinazione tra i livelli di governo nazionale, regionale e locale connettendoli secondo il principio di sussidiarietà.

¹²⁵ Le innovazioni legislative più recenti sono state:

- la revisione del titolo V della Costituzione;
- la legge 4 febbraio 2005, n.11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari";
- la Legge 11 febbraio 2005 n.15 con la quale sono state approvate modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n.241 concernenti norme generali sull'azione amministrativa" cd. legge sul procedimento;
- le riforme nel campo delle politiche della formazione e delle politiche e del lavoro (Legge n.53 del 28 marzo 2003, Legge n. 30 del 14 febbraio 2003, D.d.L. 297/2002).

Inoltre, rilevanti modifiche si sono realizzate nel campo della gestione dei servizi pubblici, dell'ordinamento del personale pubblico, dei sistemi di programmazione e controllo, dei rapporti tra amministrazioni, cittadini e imprese, della qualità della regolazione pubblica.

Nelle regioni in Obiettivo 1 importanti risultati, nelle capacità di implementazione delle riforme, si sono ottenute attraverso il percorso promosso con le due riserve di premialità del 4 e del 6%.

Le innovazioni sono state anche di tipo organizzativo.

Tra di esse vanno segnalate, per l'importanza strategica che hanno nelle regioni del Mezzogiorno:

- le nuove professionalità, ampliamento di consapevolezza e di capacità tecniche che, benché ancora da consolidare e non omogeneamente diffuse, si vanno affermando attraverso le esperienze molteplici nel campo della valutazione (dall'attività dei nuclei, a quelle di gestione e utilizzo dell'attività dei valutatori indipendenti, fino alle esperienze di autovalutazione) e di affiancamento alle Amministrazioni, in particolare per l'applicazione del principio di sostenibilità ambientale;
- le nuove strutture ed i nuovi processi derivanti dalle regole che governano i sistemi di gestione e controllo dei Programmi finanziati dai fondi di coesione comunitari e nazionali, in particolare dal meccanismo n+2 comunitario e dalla regola del FAS relativa al de-finanziamento dei lavori non aggiudicati alla scadenza prevista;
- quelle che si sono prodotte nel campo della promozione del principio di pari opportunità e del *mainstreaming* di genere nella programmazione e nella attuazione delle politiche regionali di coesione. Sia a livello regionale che locale sono state realizzate esperienze che hanno diffuso una discreta consapevolezza e maturato importanti capacità, in alcune Regioni ci si è dotati di strutture specifiche e di professionalità dedicate;
- i Progetti integrati territoriali, infine, pur in una situazione certamente di non completa soddisfazione, di forte differenziazione e di necessità di affinamento della vocazione strategica e dell'impostazione operativa¹²⁶, stanno rappresentando sia un'occasione di riflessione e miglioramento dei processi di gestione delle politiche (non sempre pienamente compresa dagli osservatori), sia una rilevante esperienza di crescita della cooperazione interistituzionale verticale e soprattutto tra gli enti locali e tra le istituzioni ed il partenariato socio-economico.

In generale, tutte queste innovazioni permettono al nostro sistema amministrativo di procedere verso un miglioramento delle sue performance complessive poiché promuovono un ruolo delle pubbliche amministrazioni finalmente integrato nei sistemi locali e nei loro processi di sviluppo.

5.1.2 Le criticità

Il percorso di riforme legislative ed organizzative però non appare lineare e non ha interessato tutti i campi dell'attività delle Amministrazioni rilevanti ai fini dell'efficacia delle politiche pubbliche di sviluppo.

Procede con enormi difficoltà l'applicazione della Riforma del Titolo V della Costituzione. Ne è testimonianza il vastissimo contenzioso tra Stato e Regioni.

Le riforme e le politiche nazionali non sono sempre armonizzate e convergenti con gli obiettivi di sviluppo. Un punto di particolare tensione operativa è rappresentato dalle regole che sovrintendono

¹²⁶ Si veda il par 3 – BOX “Riflessione dall'esperienza della progettazione integrata”.

in Italia all'applicazione del Patto di stabilità, le quali possono, di fatto, rappresentare un freno per gli investimenti collegati alle politiche di sviluppo. Si tratta di una questione da affrontare con chiarezza e per tempo (in vista della futura programmazione) nelle sedi opportune in modo da pervenire a un preciso quadro di impegni da parte delle responsabilità rilevanti e consentire quindi alle amministrazioni di operare in un quadro certo.

Ma anche in altri ambiti le politiche nazionali non appaiono essere sempre adeguatamente orientate a sostenere le politiche di sviluppo, soprattutto laddove è richiesta, come condizione di efficacia, una più incisiva azione a sostegno dell'apertura dei mercati e del rafforzamento dei meccanismi di concorrenza. I ritardi nei processi di recepimento delle direttive comunitarie, le carenze riscontrabili nella partecipazione alla fase ascendente delle stesse direttive, la lentezza con cui evolve la regolazione in alcuni settori chiave, costituiscono un altro importante freno alle politiche di sviluppo.

In generale i cambiamenti reali risultano spesso confinati ai settori delle amministrazioni coinvolti nella gestione dei Fondi strutturali, e stentano a produrre effetti di sistema.

L'amministrazione pubblica appare più affidabile ed efficiente del passato (vedi gli indicatori interessati agli obiettivi di premialità del QCS), ma permangono alcune criticità che si ripercuotono in modo significativo sul contesto.

In particolare:

- non è cresciuta sufficientemente la capacità della Pubblica Amministrazione meridionale di progettare ed attuare, con tempi allineati alle medie europee, interventi integrati di sviluppo e la capacità di erogare servizi adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese;
- non sempre e non ovunque sono utilizzate le tecnologie, in particolare informatiche, dalle quali dipendono, in larga misura, non solo migliori condizioni di accesso e fruibilità dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese, ma anche il rafforzamento della trasparenza dell'azione pubblica;
- continuano ad emergere infiltrazioni della criminalità organizzata, soprattutto nelle istituzioni con poteri di spesa, e rimane alto il numero dei comuni sciolti e dei pubblici amministratori inquisiti;
- nel settore degli appalti pubblici non sempre viene correttamente sostenuta l'esigenza della promozione di una effettiva concorrenza e dell'ampliamento del mercato. Le motivazioni per cui ciò si verifica sono molto frequentemente legate a questioni di capacità nell'utilizzo degli strumenti e della normativa e di modesta consapevolezza del rilievo del tema della trasparenza. Ciò però produce effetti molto negativi in considerazione del contesto spesso fragile dal punto di vista della legalità, quando non addirittura condizionato da parte della malavita organizzata;
- la società civile e il sistema delle imprese non pongono sufficiente pressione al miglioramento della performance dell'amministrazione, non comprendendone appieno il ruolo di servizio al territorio distinto dalla politica, e consentendole così di ripiegarsi spesso in un ruolo passivo e sottrarsi alla responsabilità di perfezionare e perseguire attivamente specifici obiettivi di sviluppo del territorio.

5.2 Gli obiettivi generali intorno a cui lavorare e le proposte

Le riforme, per essere attuate, hanno bisogno di un alto livello di condivisione culturale e politica da parte di tutti gli attori, pubblici e privati, che devono occuparsene. E invece permangono, sia nel mondo della politica che in quello della burocrazia e delle professionalità, evidenti rigidità che non hanno consentito la costruzione del consenso necessario.

Anche se sono ancora necessarie importanti riforme per adeguare il nostro sistema di norme rispetto agli orientamenti e alle direttive comunitarie, per le quali devono essere sollecitate soprattutto le responsabilità nazionali, si devono accompagnare gli interventi per lo sviluppo, molto più selettivi che nel passato, soprattutto con un forte impegno per l'armonizzazione delle riforme già approvate, per l'attuazione delle stesse e per la diffusione delle innovazioni. In generale occorrerà cioè spostare il *focus* della modernizzazione della Pubblica Amministrazione dalla produzione di nuove ulteriori riforme alla creazione delle condizioni culturali e tecniche necessarie a poter dare piena attuazione alle riforme già avviate.

Gli obiettivi generali, verso cui orientare l'azione, sono:

- elevare la capacità generale delle Regioni e delle altre Amministrazioni che operano nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno nel campo delle politiche per lo sviluppo e della erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese;
- rafforzare la capacità delle amministrazioni nella gestione ed implementazione della politica di coesione stessa, e quindi dei Fondi che la finanziano;
- migliorare la qualità della partnership fra tutti gli stakeholders, inclusi quelli di livello regionale e locale, nella programmazione ed implementazione dei programmi¹²⁷.

Le condizioni fondamentali perché questi tre obiettivi si realizzino sono che:

- si consolidi il sistema della cosiddetta governance multilivello disegnato dalla Costituzione che assegna alle Regioni l'obiettivo di programmare in merito a molti settori dello sviluppo economico e sociale e quindi di definire la gran parte degli interventi;
- si rilanci, effettivamente, il processo di decentramento delle funzioni da parte delle Regioni nei confronti degli Enti Locali con percorsi chiari e di cui è accertata ex ante la sostenibilità;
- si potenzino le funzioni di regolazione e sorveglianza sugli enti strumentali nazionali e regionali;
- migliori la cooperazione interistituzionale (anche orizzontale) nelle fasi della programmazione e dell'attuazione degli interventi, anche attraverso una più chiara identificazione della catena delle responsabilità;
- si attuino politiche di gestione delle risorse umane dalle Regioni coerenti con le esigenze di forte rafforzamento delle capacità tecniche e amministrative complessive, ma soprattutto di quelle necessarie alla programmazione e gestione degli interventi di sviluppo;
- si sviluppi tra gli operatori, nell'ambito delle amministrazioni, un contesto culturale in grado di premiare (e non solo in termini monetari) le migliori professionalità e la tensione verso la qualità delle prestazioni e la trasparenza.

¹²⁷ All'interno del concetto di partnership per migliorare l'attuazione degli obiettivi delle politiche va fatto anche esplicito richiamo al meccanismo di finanziamento denominato Partnership Pubblico-Privato (PPP), un fattore determinante dell'efficacia della politica di coesione.

All'interno del QSN sarà possibile una maggiore chiarificazione dei sistemi di gestione e controllo che si dovranno mettere in campo alla luce del dibattito sul nuovo regolamento dei Fondi Strutturali e sulle procedure delle Intese e degli APQ.

5.2.1 Migliorare la capacità generale delle Regioni e delle altre Amministrazioni che operano nel Mezzogiorno e per il Mezzogiorno nel campo delle politiche per lo sviluppo e della erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese.

Nei prossimi anni le Regioni dovranno incrementare le attività di programmazione, di regolazione, di sorveglianza, di monitoraggio, di controllo strategico e di valutazione; gli Enti Locali dovranno produrre pianificazione strategica e praticare correttamente la sussidiarietà orizzontale anche migliorando la capacità di fare programmazione negoziata per mettersi in grado di governare una società civile ed un tessuto imprenditoriale che hanno ancora un forte bisogno di essere aiutati a innovarsi. Tutte le istituzioni dovranno incrementare le attività di negoziazione, di programmazione, di studio, di ricerca, di comunicazione, di gestione delle risorse umane; attuare il *reengineering* delle procedure e dei metodi di lavoro per reggere il peso della corsa alla modernizzazione tecnologica.

Queste “capacità” vanno tanto più rafforzate quanto più molte attività (p.e. per quanto riguarda le Regioni quelle nel campo delle istruttorie relative ai trasferimenti monetari alle imprese) vengono affidate a soggetti esterni. Innanzitutto perché l'attività del soggetto esterno non può superare il limite invalicabile della discrezionalità amministrativa, attribuita per legge alla pubblica amministrazione che deve quindi assumerne la responsabilità. In secondo luogo, perché la capacità dell'amministrazione committente di esprimere autorevolezza e competenza tecnica nell'indirizzare, monitorare e verificare l'operato di tali soggetti è presupposto indispensabile per una efficace gestione delle attività affidate all'esterno e affinché i loro risultati possano comunque alimentare il patrimonio di conoscenza e consapevolezza dell'amministrazione.

Per rafforzare queste capacità occorre ovviamente adeguare le strutture e le pratiche¹²⁸.

Le capacità amministrative sviluppate in alcuni casi nell'ambito delle politiche di sviluppo devono diffondersi in tutti i settori dell'amministrazione e anche recepire quanto di positivo è stato realizzato in altri contesti. L'obiettivo deve essere quello di far progredire una cultura amministrativa incentrata sulla qualità delle prestazioni, intesa come adeguatezza degli standard di professionalità degli operatori e attenzione alla soddisfazione di cittadini e imprese.

A tal fine, vanno favoriti gli inserimenti di personale qualificato, reclutato a seguito di adeguate analisi dei fabbisogni. In un futuro sistema di premialità, legato ai risultati dei programmi, si potrebbero concedere, oltre a risorse per nuovi investimenti, risorse per migliorare il funzionamento della PA anche p.e. attraverso risorse *per nuove selezioni concorsuali* sui profili legati alle attività su richiamate. Va favorito lo scambio di esperienze operative e culturali con coloro che hanno esercitato nel privato posizioni manageriali. Vanno favoriti i confronti fra comunità professionali, anche con iniziative di formazione e aggiornamento a carattere interregionale¹²⁹ e che includano il confronto tra livelli amministrativi diversi. A tutti i livelli di responsabilità devono essere sviluppati gli strumenti a sostegno dei processi di autovalutazione e di pianificazione delle iniziative di

¹²⁸ Può essere inoltre di aiuto l'inserimento, tra gli indicatori di contesto costruiti e monitorati nel tempo, di alcuni indicatori di produttività, capacità e funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Per esempio: un rapporto quantitativo efficiente tra numero di dirigenti ed il resto del personale; il tasso di invecchiamento del personale compreso quello con rapporto a tempo determinato; la presenza di alcune qualifiche ecc.

¹²⁹ E comunque utilizzando questo canale per armonizzare conoscenze e pratiche di personale che opera in istituzioni diverse.

miglioramento. Vanno introdotte e sperimentate pratiche di coinvolgimento delle avanguardie culturali presenti nei vari contesti e anche a livello nazionale.

Una potente accelerazione della innovazione necessaria all'interno di tutte le pubbliche Amministrazioni è l'utilizzo degli strumenti dell'ICT per modernizzare l'esercizio delle attività amministrative e migliorare l'erogazione dei servizi ai cittadini. L'introduzione di innovazioni tecnologiche nei processi amministrativi non è solo una necessità, bensì una grande opportunità di trasformazione dell'organizzazione interna degli uffici pubblici, di trasparenza e di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione attiva. Esistono alcuni indicatori, che potrebbero essere di riferimento, che testano in modo semplice l'avanzamento, in particolare il protocollo informatico e lo scambio via INTERNET dei documenti all'interno e tra Amministrazioni.

E' necessario ovviamente che venga accelerato l'accesso alle tecnologie che consentono l'utilizzo della banda larga da parte di tutti i comuni del Mezzogiorno.

Nei prossimi anni sarà necessaria una grande attenzione delle Regioni alla quantità e alla qualità delle politiche ordinarie per lo sviluppo regionali (leggi di settore) e nazionali (Legge Obiettivo, Contratti di Programma, RFI, ANAS, ENEL ecc) con l'obiettivo di un maggiore raccordo fra politiche comunitarie e nazionali di coesione, politiche per l'agricoltura e la pesca e politiche ordinarie nazionali e regionali per gli investimenti. Occorre infatti facilitare la contaminazione tra interventi aggiuntivi per lo sviluppo¹³⁰ e tra di essi e gli interventi ordinari per produrre massa critica. Nell'attuale periodo di programmazione si è posta grande attenzione all'esigenza di integrare le politiche regionali di coesione finanziate dai fondi strutturali con le analoghe politiche attuate a livello nazionale. E in effetti i due ambiti di intervento – comunitario e nazionale - sono già interessati da un quadro di regole (gradualmente introdotto in questi anni) che spinge nella direzione della condivisione degli stessi indirizzi strategici, la fissazione degli obiettivi e la definizione delle priorità. E' in corso di definizione una proposta per migliorare ulteriormente questo sistema di regole che ovviamente dovrà far parte del materiale preparatorio per l'elaborazione del QSN.

Non altrettanta attenzione si è posta invece alla qualità delle politiche ordinarie nazionali e regionali finalizzate allo sviluppo. In questo modo si disperdono enormi risorse poiché non si produce la necessaria concentrazione ed integrazione degli investimenti pubblici. Si pone in termini nuovi anche la questione del raccordo con le politiche per lo sviluppo rurale ed il rafforzamento dell'impresa agricola. Cruciale da questo punto di vista è che le Regioni si dotino tutte di strutture e soggetti unitari per coordinare le diverse componenti delle politiche di sviluppo. Occorrono conseguentemente sistemi di monitoraggio e di valutazione unici per tutti i programmi che finanziano politiche di sviluppo.

5.2.2 Migliorare la capacità delle amministrazioni nella gestione ed implementazione della politica di coesione stessa, e quindi dei Fondi che la finanziano.

In questo ambito sono da considerare pratiche e capacità con un forte profilo tecnico specialistico che richiedono uno sforzo di trasformazione non trascurabile in termini di costi organizzativi e di innovazione procedurale. Affinché ciò sia però percepito come utile e credibile è però necessario sciogliere alcuni vincoli di natura finanziaria.

E' necessario trovare soluzione al problema dell'approvvigionamento di risorse per il cofinanziamento da parte delle Regioni che si è manifestato in più casi (e di cui vanno approfondite

¹³⁰ Per politiche di sviluppo si vuole qui intendere la spesa in conto capitale per investimenti e trasferimenti alle aziende e le spesa corrente per la formazione.

le motivazioni e i margini di soluzione nell'ambito di una revisione di medio periodo delle scelte allocative operate dai bilanci). Inoltre si dovrà seriamente valutare l'opportunità di una revisione della norma che limita la capacità di indebitamento delle Amministrazioni e che esclude oggi alcune tipologie di intervento che sono parte integrante delle politiche di sviluppo (aiuti diretti alle imprese, servizi e formazione). Un'analoga attenta valutazione dovrà aversi in relazione alle tematiche relative alla disponibilità di cassa¹³¹, la cui piena funzionalità è necessaria per non interrompere le attività dei beneficiari finali nell'attuazione degli investimenti.

Per scegliere progetti di maggiore qualità:

- Le Regioni dovranno impegnarsi a finanziare di norma solo le operazioni pubbliche individuate attraverso l'attività di programmazione di settore e territoriale (ad es. attraverso i Piani di Settore o le diverse forme di Progettazione Integrata). L'uso del bando (nei confronti di altri soggetti istituzionali) per selezionare le infrastrutture ed i servizi pubblici da finanziare mal si concilia infatti con l'esigenza di programmare gli interventi e va quindi utilizzato solo per risorse integrative, legate ad esempio a processi premiali. Si privilegerà per la decisione lo strumento dell'Accordo di Programma e si darà priorità di finanziamento, all'interno dei piani o programmi territoriali già predisposti e condivisi, ai progetti che presentino un più avanzato grado di definizione¹³².
- Il quadro mutato fornito dai regolamenti comunitari che prevede programmi monofondo suggerisce di trovare ogni accorgimento possibile per facilitare l'integrazione tra le azioni finanziate dal FESR e quelle di competenza del FSE. Uno possibile potrebbe essere quello di individuare uniche autorità per le certificazioni e l'audit ed eventualmente per la gestione.
- E' importante che si affini fortemente la capacità di progettare e di elaborare i capitoli e i bandi per le sovvenzioni alle imprese. Occorre porre molta più attenzione di quanto si sia fatto in questi anni alla preparazione tecnica ed amministrativa del personale pubblico. Occorrerà ricorrere anche a forme obbligatorie di ri-apprendimento.
- Occorre che le Regioni acquisiscano modalità organizzative e di lavoro idonee alla realizzazione di alcuni progetti interregionali (alcuni possibili: oltre alle tematiche segnalate nel par 4.4, Catena del freddo e in generale logistica, grandi infrastrutture del CIA, Portualità commerciale, Appennino - accessibilità, valorizzazione risorse). Vanno quindi definiti i meccanismi di attuazione, monitoraggio, controllo e sorveglianza di tali progetti.
- Durante la programmazione in corso la rendicontazione sui programmi comunitari di progetti originariamente finanziati con il FAS avviene in modo casuale, spesso condizionata solo dall'esigenza di rispettare i vincoli di spesa. In considerazione del rilevante sforzo di individuazione della progettazione già realizzato (vedi par. 2), occorre già oggi stabilire una maggiore coerenza strutturale nell'utilizzo della progettazione finanziata dai fondi strutturali e quella finanziata dal FAS per evitare che le esigenze di non disperdere i finanziamenti si ripercuotano negativamente sullo spessore della programmazione; tra le soluzioni da considerare già per questa programmazione, si potrebbe decidere già da subito di allocare le rinvenienze (risorse liberate) generate dalla rendicontazione di progetti finanziati dal FAS sugli APQ di provenienza.
- Vanno affinati i meccanismi di valutazione ex ante, con più attente verifiche e valutazioni ex-post dei progetti già finanziati, potenziando lo strumento dello studio di fattibilità, delle valutazioni ambientali e della VISPO e qualificando e rafforzando i NVVIP; vanno inoltre definite

¹³¹ Accanto alla più generale questione dei vincoli di spesa derivanti dal patto di stabilità, prima richiamati, rilevano anche pratiche di gestione interna dei capitoli di bilancio non sempre in grado di sostenere esigenze di flessibilità in periodi di minori disponibilità complessive.

¹³² Tale modalità è già in atto per gli investimenti finanziati dal FAS in APQ.

le procedure per la VAS (valutazione ex ante sugli effetti ambientali dei Programmi aggiuntivi) con modalità idonee a migliorare la capacità di comprensione effettiva degli impatti ambientali complessivi.

Per rendere più veloce l'attuazione:

- In questi anni si è compiuto un lavoro faticoso, ma anche esaltante, in particolare degli Uffici delle Autorità di Gestione dei POR per far “metabolizzare” alle strutture regionali una serie di innovazioni amministrative (una per tutte la figura del RUP che ha messo fine a pratiche di invadenza burocratica) e per individuare soluzioni gestionali efficaci al tema dell'accelerazione della spesa. Questo lavoro, che solo adesso comincia a produrre visibili risultati, non va disperso e, anzi, va migliorato ulteriormente. A ciò potrebbero essere assai utili attività di scambio tra le Regioni, eventualmente con il supporto del DPS.
- In molte Amministrazioni è stato avviato un processo di informatizzazione delle procedure di gestione, certificazione e controllo che è cosa diversa ovviamente dalla implementazione dei sistemi di monitoraggio. Questo lavoro va completato ed esteso.
- Occorrono sistemi di monitoraggio regionali unici di tutte le politiche di investimento; viceversa vanno alleggeriti i sistemi nazionali con i quali ovviamente i primi devono saper comunicare.
- Il meccanismo previsto dal FAS di definanziamento dei lavori e dei servizi pubblici non aggiudicati in una scadenza prestabilita va inserito in tutti i programmi e viceversa i meccanismi di disimpegno del FAS vanno coordinati con il meccanismo dell' N+2.
- Sarebbe assai utile un maggiore investimento sulle Provincie completando in tempi rapidi l'intero processo di trasferimento delle funzioni peraltro stabilito dalle norme ed in ogni caso entro il 2006 le funzioni in materia di formazione e politiche del lavoro; alle provincie si può chiedere in modo più strutturato di quanto succede attualmente di svolgere una funzione sussidiaria di organismo intermedio nel campo delle infrastrutture minori.
- Anche con le Banche, attraverso appositi protocolli ed anche in vista di Basilea 2 , andrebbero stabiliti degli accordi di collaborazione.

Non va dispersa la disponibilità di buona progettualità costruita in particolare attraverso i PIT e gli studi di fattibilità, non finanziata perché non cantierabile. Perché tali progetti lo diventino in tempo utile occorre dare per tempo certezza di finanziamento agli Enti.

Tutte le Regioni del Mezzogiorno hanno bisogno di concentrarsi su questi obiettivi: occorre quindi indirizzare in questo senso le attività di supporto (ad esempio prevedendo una linea dedicata del FAS che aiuti in questo percorso). Non si deve quindi ripetere l'esperienza poco soddisfacente della prima fase Programma Empowerment che non è stato ideato con la necessaria consapevolezza di quali fossero le direzioni più necessarie e che, anzi, potrebbe essere opportunamente reindirizzato alla luce dell'attuale migliore comprensione delle esigenze delle amministrazioni.

Appalti e bandi vanno elaborati con maggiore attenzione e realizzati con maggiore tempestività. Si può pensare di lavorare intorno a delle Linee Guida concordate tra le Regioni del Mezzogiorno.

Sia per scegliere progetti di maggiore qualità, sia per accelerare i tempi di spesa è fondamentale che tutte le Regioni del Mezzogiorno curino meglio la comunicazione dotandosi di strutture dedicate e di piani per la comunicazione. Non si tratta però semplicemente di un aspetto tecnico “efficientista”

e del pur doveroso più compiuto adempimento della normativa nazionale e dei principi comunitari, quanto piuttosto di dare credibilità e fiducia nelle azioni che si decide di intraprendere. Infatti in particolare le politiche di sviluppo sono più efficaci se i cittadini, le imprese e la società conoscono cosa l'amministrazione pubblica intende fare, quando e come l'azione sarà realizzata, perché è dalla effettiva realizzazione di queste azioni che in parte dipendono molte delle loro decisioni importanti (di investimento, di localizzazione dell'attività economica, di residenza, di mobilità). La comunicazione trasparente occupa quindi un ruolo strategico: perché costituisce un anello decisivo nella catena procedurale degli interventi in quanto facilita la mobilitazione dei potenziali beneficiari e alimenta i basilari livelli di concorrenza; alimenta la fiducia reciproca nell'ambito dei processi partenariali e inclusivi, permettendo a tutti i soggetti di partecipare sulla base di una posizione informata.

5.2.3 Migliorare la qualità della partnership fra tutti gli stakeholders, inclusi quelli di livello regionale e locale, nella programmazione ed implementazione dei programmi.

Cooperazione Centro-Regioni

In questi anni le Regioni, grazie anche ai vincoli ed alle "premialità" previsti all'interno della programmazione 2000-2006 hanno dato inizio ad un significativo processo di cambiamento. Queste innovazioni, seppure ancora insufficienti, hanno riguardato tutti gli ambiti. Un'analoga trasformazione è richiesta anche allo Stato centrale. Perché migliori la cooperazione istituzionale è necessaria quindi anche una riflessione sulla missione del centro, delle strutture, dei processi operativi, affinché possano svilupparsi adeguate funzioni federali. In generale si richiedono al centro azioni di sistema e comunque interventi connessi all'interesse nazionale e alla tutela omogenea dei cittadini e degli utenti, per sostenere miglioramenti diffusi e non consolidare i differenziali esistenti (a questo scopo agli strumenti premiali, assai efficaci, vanno aggiunti e perfezionati strumenti di sostegno). Qualificate azioni di sistema si richiedono comunque anche alle Regioni nei confronti degli Enti locali. Sui contenuti e articolazione di entrambi i gruppi di azioni di sistema andranno rapidamente svolti approfondimenti.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica, l'esperienza suggerisce la necessità di una diversa impostazione, da un lato per renderla più concentrata su un numero limitato di *policies*, e dall'altro per tenere conto dell'evoluzione avvenuta e della necessità di valorizzare la funzione delle Regioni in questo campo. Accanto alle specifiche misure per l'assistenza tecnica di ogni programma e fatto salve le necessità di risorse per l'espletamento delle funzioni dei Ministeri capofila dei Fondi, si suggerisce di considerare meccanismi per l'assistenza tecnica che rimangano a titolarità delle Regioni (anche in modalità congiunta), lasciando ad esse il compito di sollecitare il sostegno delle Amministrazioni centrali competenti di cui finanzierebbero ovviamente l'operato.

In ogni caso appare utile una riflessione aperta e complessiva sull'esperienza finora realizzata per definire una concettualizzazione condivisa delle più opportune azioni di sistema e di assistenza tecnica in modo da pervenire a un impianto con chiari obiettivi e definizione delle responsabilità.

Decentramento agli Enti locali delle funzioni di attuazione delle politiche, dei programmi o dei servizi

La condizione per un rilancio significativo e a tutto campo del decentramento in un sistema federale alla luce della riforma costituzionale è una forte cooperazione per la sua effettiva implementazione tra tutte le istituzioni interessate (Stato, Regioni, Enti locali). Aiuterà il percorso una ben più forte determinazione degli Enti locali a coordinare le proprie strutture e a cooperare tra di loro. Il

coordinamento tra strutture dedicate alle politiche di sviluppo all'interno delle Province e delle grandi città, come pure la strutturazione di uffici unici per gli appalti da parte di associazioni di comuni saranno fortemente incentivati anche condizionando alla presenza di tali requisiti la delega di funzioni di responsabilità nell'ambito delle politiche di sviluppo (ad esempio l'attribuzione del ruolo di Organismi Intermedi). Ad esempio, l'attribuzione alle città, nel cui territorio agiscono più beneficiari finali, il ruolo di organismo intermedio (per alcuni ambiti specifici da definire in sede di programmazione) rende quella amministrazione più autorevole, ne aumenta la leadership e la capacità effettiva di coordinamento, rendendo potenzialmente più concreti e certi gli esiti degli interventi programmati. Affinché ciò avvenga davvero a promozione dell'efficienza e della qualità, è però indispensabile condizionare tale delega a precisi requisiti amministrativi e organizzativi. Va comunque tenuto conto che i meccanismi di delega sono praticabili solo per interventi e operazioni che non rientrino nelle grandi reti nazionali e regionali.

Attivazione appropriata delle diverse componenti del partenariato istituzionale e del partenariato sociale

Quanto al partenariato, tutte le Regioni sono dotate di apposite sedi al di là degli stessi Comitati di Sorveglianza. Tutte sono impegnate in una iniziativa di adeguamento alla luce di quanto previsto dal nuovo dettato costituzionale quando non già dai nuovi Statuti. Nelle more di queste revisioni formali ciò che sembra necessario, anche alla luce della proposta di nuovo regolamento, è distinguere le sedi in cui si realizza il partenariato con le altre autorità pubbliche e quelle con i partner economici e sociali; allargare la concertazione anche a soggetti nuovi rappresentativi della società civile, dei partner "ambientali", delle organizzazioni non governative e degli organismi preposti alla promozione della parità tra donne e uomini; individuare scadenze e istituire sedi unitarie in cui le diverse istituzioni in cooperazione tra di loro attivano il partenariato sociale.

Cooperazione con il settore privato per l'attivazione di servizi e realizzazione di infrastrutture

Il grado di collaborazione con il settore privato per la realizzazione di iniziative utili allo sviluppo del territorio è ancora inadeguato. E' necessaria una riflessione generale sulle modalità di interlocuzione e sulle tecniche di partecipazione. In particolare, per quanto riguarda il PPP, considerandolo decisivo ai fini del successo delle politiche di sviluppo, si considera necessaria una verifica, da operare congiuntamente tra tutte le regioni del Mezzogiorno, sulle esperienze finora realizzate per identificare le direzioni di miglioramento.

Coordinamento tra amministrazioni ai diversi livelli e soggetti cui sono delegate funzioni critiche nelle politiche di sviluppo

Anche considerando la fase diversa, in cui più ampia è la consapevolezza della necessità di uno sforzo sistemico verso le priorità stabilite e del rapido mutamento del contesto internazionale che rende possibili nuove opportunità, ma anche accentua i rischi di marginalizzazione del Mezzogiorno, appare necessario un maggiore coordinamento e scambio sulle grandi scelte e opzioni strategiche, tra amministrazioni ai diversi livelli e con gli investitori nazionali e le agenzie. Sembra in ogni caso utile istituire un tavolo di confronto unitario (con modalità da definirsi che siano le più appropriate ed efficaci) tra le Regioni del Mezzogiorno ed i grandi investitori nazionali per migliorare i processi di consapevolezza e responsabilità sull'evoluzione delle grandi reti.