



MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

A stylized, golden-toned map of Italy, showing the outline of the country and some internal regional boundaries, serving as a background for the title.

# Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno

*Primo rapporto*

# POLITICHE PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

*Primo rapporto*

## INDICE

<b>PREMESSA</b>		<b>5</b>
<b>LA POLITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO</b>		
<b>I LE TENDENZE ECONOMICHE IN ATTO</b>		
1.1	La congiuntura	7
1.2	Preconsuntivo 1998 e prospettive per il 1999: alcune indicazioni	10
	Riquadro: Il turismo per area territoriale	11
<b>2 LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PER LE AREE DEPRESSE</b>		
2.1	La spesa pubblica per lo sviluppo	13
2.2	La spesa nelle aree depresse	14
2.3	Le risorse assegnate alle aree depresse per il triennio 1999-2001 e per gli anni successivi	17
<b>3 LE POLITICHE DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI</b>		
3.1	Gli incentivi al capitale e al lavoro	21
3.2	Gli incentivi della legge 488	23
	Riquadro: Convenienze relative nel Mezzogiorno e costo del lavoro	23
<b>4 LE POLITICHE DI PROMOZIONE DEI SISTEMI DI IMPRENDITORIA LOCALE</b>		
4.1	Patti e contratti: stato di attuazione	27
4.2	Sviluppo del lavoro autonomo ed emersione del sommerso	29
4.3	Sviluppo Italia	31
	Riquadro: Il contratto di programma per i distretti	32
<b>5 LE POLITICHE DI INVESTIMENTO PUBBLICO DIRETTO</b>		
5.1	Gli assi di intervento	33
5.2	Le intese istituzionali di programma e la delibera CIPE del 9 luglio 1998	37
5.3	I fondi strutturali comunitari: la programmazione 2000-2006	38

5.4	La riforma delle procedure del ciclo di spesa	42
	Riquadri:	
	A. Progetti di protezione civile per la riduzione del rischio idrogeologico e sismico	43
	B. Progetti per i parchi nazionali	44
	C. Progetti in opere idriche	45
	D. Programma di sviluppo della Val d'Agri	45
	E. Progetti per i beni culturali	46
	F. Progetti per la sicurezza	48
	G. Il Programma URBAN di Salerno	49
	H. Il progetto autostradale: Salerno-Reggio Calabria	50
	I. Il Programma operativo trasporti Ferrovie Q.C.S. (1994-98)	51
	L. Attuazione del decreto sblocca-cantieri	53
	M. Il fondo rotativo per la progettualità	54
	N. Unità per la promozione della finanza di progetto (project financing)	55

	<b>ESPOSIZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA DEL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA</b>	<b>57</b>
--	---	-----------

## PREMESSA

*di Carlo Azeglio Ciampi*

Con la pubblicazione di questo estratto dalla Relazione Previsionale e programmatica per il 1999, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica avvia un programma di pubblicazioni sullo stato dell'economia del Mezzogiorno e sulle politiche di sviluppo. Il documento non esaurisce, ovviamente, l'insieme delle politiche per il Mezzogiorno messe in atto dal governo, ma traccia le linee di indirizzo lungo le quali si articola l'attività di competenza istituzionale del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. In particolare: le infrastrutture e la diffusione dell'imprenditorialità nel territorio. Nel far questo particolare attenzione viene dedicata all'utilizzo dei finanziamenti europei.

Nell'ambito della riorganizzazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, il Dipartimento per lo sviluppo si farà carico di pubblicare note e "rapporti" che facciano conoscere all'opinione pubblica e agli operatori la logica delle scelte di programmazione, di investimento pubblico, di incentivo all'incontro di capitale e lavoro. Ciò favorisce il monitoraggio e la verifica degli investimenti avviati, la valutazione di loro effetti e della corrispondenza con i bisogni della società.

Il Mezzogiorno sarà volano di crescita per tutto il Paese nei prossimi anni, anni segnati dal processo di integrazione europea. Si sta avviando in questi giorni il lavoro di preparazione del più grande programma di investimento finanziato dall'Unione Europea: il nuovo Quadro Comunitario di Sostegno per il 2000-2006. Si tratta di un'occasione unica per il Paese, per le aree meno sviluppate, un'occasione per ridurre la aree di disagio sociale. Sono stati già avviati i tavoli "negoziati" con le Regioni. Dobbiamo evitare gli errori e i ritardi del passato. Le idee di investimento devono essere scelte maturate e definite, condivise dalle comunità locali; devono corrispondere a bisogni reali dei sistemi economici territoriali. L'impulso che ha avuto negli ultimi tre mesi l'utilizzo del fondo per la progettazione presso la Cassa Depositi e Prestiti – sulla base della delibera CIPE del 9 luglio scorso – è un segno di vitalità e di consapevolezza dei doveri che tutte le amministrazioni hanno nei confronti dei cittadini.

Si avverte nella società civile un bisogno effettivo di quella che abbiamo chiamato una "nuova programmazione". La nuova programmazione è più di un messaggio. Ad essa il governo opera fin dalla sua costituzione. Per questo fu decisa la fusione dei due Ministeri del Tesoro e del Bilancio, che ha rappresentato una prima importante attuazione della riforma della Pubblica amministrazione. Il Ministero unificato si chiama anche "della Programmazione Economica" per una esplicita volontà parlamentare, espressa nel dibattito sulla legge di unificazione delle due precedenti amministrazioni. Si è rivelata scelta lungimirante. Programmazione significa in prima istanza che lo Stato deve fare la sua parte nel

rilancio dello sviluppo. Vi sono servizi, infrastrutture essenziali che lo Stato ha il dovere di realizzare in via diretta; gli operatori economici devono conoscerne contenuti e tempi di realizzazione, per poter assumere le proprie decisioni di investimento.

La nuova programmazione è concertata con le autonomie locali e con le forze sociali. L'obiettivo è di coinvolgere la società civile nel processo decisionale dell'investimento pubblico, di suscitare senso di responsabilità. Si realizzano due "reti" di relazioni: una tra amministrazioni centrali e autonomie locali, Regioni, province e città; l'altra tra le amministrazioni pubbliche e le forze sociali.

Due sono gli assi strategici dell'azione del governo richiamata in questo documento:

1) intervento diretto pubblico nella realizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Le priorità si muovono in due direzioni: opere la cui carenza è di ostacolo alla stessa vita civile ed è origine di disagio (piano idrico, migliore distribuzione della elettricità, trasporti, telecomunicazioni); valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, sia per migliorare il livello di vita, sia per favorire il turismo.

2) intervento pubblico sia per compensare – attraverso incentivi – gli svantaggi di minore produttività e di maggiore costo del capitale, sia per promuovere iniziative e aggregazioni industriali – con strumenti specifici quali patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma.

Le amministrazioni centrali e le autonomie locali che concorrono con le parti sociali a predisporre le idee di programmazione, promuoveranno in novembre un incontro tra tutti i soggetti che partecipano a questa opera collettiva di progettazione dello sviluppo. Si presenterà con un documento di *Schede per la nuova programmazione* per discutere su specifiche proposte di intervento.

L'obiettivo dell'ingresso nell'euro ha dato un'anima al governo, l'ha messo in profonda sintonia con i bisogni e le convinzioni dei cittadini italiani. Lo sviluppo dell'economia delle città e delle regioni d'Italia non era e non è concepibile al di fuori del grande mercato interno dell'Unione europea, con le sue nuove istituzioni, con la sua moneta unica. Ho detto più volte che l'Italia è entrata in Europa per contare in Europa. Il Mezzogiorno d'Italia, la sua economia proiettata nel Mediterraneo, il tessuto di medie e piccole imprese che in esso si sta diffondendo, sono essenziali per "contare" in Europa.

## PREMESSA

*di Carlo Azeglio Ciampi*

Con la pubblicazione di questo estratto dalla Relazione Previsionale e programmatica per il 1999, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica avvia un programma di pubblicazioni sullo stato dell'economia del Mezzogiorno e sulle politiche di sviluppo. Il documento non esaurisce, ovviamente, l'insieme delle politiche per il Mezzogiorno messe in atto dal governo, ma traccia le linee di indirizzo lungo le quali si articola l'attività di competenza istituzionale del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. In particolare: le infrastrutture e la diffusione dell'imprenditorialità nel territorio. Nel far questo particolare attenzione viene dedicata all'utilizzo dei finanziamenti europei.

Nell'ambito della riorganizzazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, il Dipartimento per lo sviluppo si farà carico di pubblicare note e "rapporti" che facciano conoscere all'opinione pubblica e agli operatori la logica delle scelte di programmazione, di investimento pubblico, di incentivo all'incontro di capitale e lavoro. Ciò favorisce il monitoraggio e la verifica degli investimenti avviati, la valutazione di loro effetti e della corrispondenza con i bisogni della società.

Il Mezzogiorno sarà volano di crescita per tutto il Paese nei prossimi anni, anni segnati dal processo di integrazione europea. Si sta avviando in questi giorni il lavoro di preparazione del più grande programma di investimento finanziato dall'Unione Europea: il nuovo Quadro Comunitario di Sostegno per il 2000-2006. Si tratta di un'occasione unica per il Paese, per le aree meno sviluppate, un'occasione per ridurre la aree di disagio sociale. Sono stati già avviati i tavoli "negoziati" con le Regioni. Dobbiamo evitare gli errori e i ritardi del passato. Le idee di investimento devono essere scelte maturate e definite, condivise dalle comunità locali; devono corrispondere a bisogni reali dei sistemi economici territoriali. L'impulso che ha avuto negli ultimi tre mesi l'utilizzo del fondo per la progettazione presso la Cassa Depositi e Prestiti – sulla base della delibera CIPE del 9 luglio scorso – è un segno di vitalità e di consapevolezza dei doveri che tutte le amministrazioni hanno nei confronti dei cittadini.

Si avverte nella società civile un bisogno effettivo di quella che abbiamo chiamato una "nuova programmazione". La nuova programmazione è più di un messaggio. Ad essa il governo opera fin dalla sua costituzione. Per questo fu decisa la fusione dei due Ministeri del Tesoro e del Bilancio, che ha rappresentato una prima importante attuazione della riforma della Pubblica amministrazione. Il Ministero unificato si chiama anche "della Programmazione Economica" per una esplicita volontà parlamentare, espressa nel dibattito sulla legge di unificazione delle due precedenti amministrazioni. Si è rivelata scelta lungimirante. Programmazione significa in prima istanza che lo Stato deve fare la sua parte nel

rilancio dello sviluppo. Vi sono servizi, infrastrutture essenziali che lo Stato ha il dovere di realizzare in via diretta; gli operatori economici devono conoscerne contenuti e tempi di realizzazione, per poter assumere le proprie decisioni di investimento.

La nuova programmazione è concertata con le autonomie locali e con le forze sociali. L'obiettivo è di coinvolgere la società civile nel processo decisionale dell'investimento pubblico, di suscitare senso di responsabilità. Si realizzano due "reti" di relazioni: una tra amministrazioni centrali e autonomie locali, Regioni, province e città; l'altra tra le amministrazioni pubbliche e le forze sociali.

Due sono gli assi strategici dell'azione del governo richiamata in questo documento:

1) intervento diretto pubblico nella realizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Le priorità si muovono in due direzioni: opere la cui carenza è di ostacolo alla stessa vita civile ed è origine di disagio (piano idrico, migliore distribuzione della elettricità, trasporti, telecomunicazioni); valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, sia per migliorare il livello di vita, sia per favorire il turismo.

2) intervento pubblico sia per compensare – attraverso incentivi – gli svantaggi di minore produttività e di maggiore costo del capitale, sia per promuovere iniziative e aggregazioni industriali – con strumenti specifici quali patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma.

Le amministrazioni centrali e le autonomie locali che concorrono con le parti sociali a predisporre le idee di programmazione, promuoveranno in novembre un incontro tra tutti i soggetti che partecipano a questa opera collettiva di progettazione dello sviluppo. Si presenterà con un documento di *Schede per la nuova programmazione* per discutere su specifiche proposte di intervento.

L'obiettivo dell'ingresso nell'euro ha dato un'anima al governo, l'ha messo in profonda sintonia con i bisogni e le convinzioni dei cittadini italiani. Lo sviluppo dell'economia delle città e delle regioni d'Italia non era e non è concepibile al di fuori del grande mercato interno dell'Unione europea, con le sue nuove istituzioni, con la sua moneta unica. Ho detto più volte che l'Italia è entrata in Europa per contare in Europa. Il Mezzogiorno d'Italia, la sua economia proiettata nel Mediterraneo, il tessuto di medie e piccole imprese che in esso si sta diffondendo, sono essenziali per "contare" in Europa.

## LA POLITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Lo sviluppo del Mezzogiorno costituisce obiettivo prioritario della politica economica del Governo. In quest'area si concentrano i problemi economici più seri del paese, la sua disoccupazione, l'inoccupazione, l'occupazione sommersa. Ma, soprattutto, è nel Mezzogiorno che più alto può essere, per l'entità delle opportunità ancora non colte, il rendimento sociale di una strategia di sviluppo, la sua capacità di produrre assieme più lavoro e più produttività.

L'azione in cui il Governo è impegnato muove in tre direzioni: compensare gli svantaggi di localizzazione esistenti; rimuoverli con il miglioramento delle infrastrutture e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale dell'area; promuovere lo sviluppo locale, cogliendo e valorizzando i nuovi segnali di risveglio imprenditoriale e sociale.

A questi obiettivi il Governo rivolge un volume di risorse nazionali in conto capitale accresciuto nell'entità e riqualificato nella composizione e programmazione. Per conseguirli ricorre a un metodo definito della "nuova programmazione", fondato sull'integrazione fra scelte pubbliche e azione del mercato.

Degli obiettivi perseguiti, del modo in cui si intende perseguire, delle risorse impegnate e del contesto in cui questa politica ha luogo dà conto questo capitolo.

### 1 TENDENZE ECONOMICHE IN ATTO

#### 1.1 - La congiuntura

Le tendenze economiche in atto nel Mezzogiorno riflettono il rallentamento produttivo verificatosi nei primi mesi dell'anno in corso nel complesso del paese, ma confermano i segnali di nuova vitalità del tessuto imprenditoriale dell'area.

Gli indicatori provenienti dall'*inchiesta dell'ISCO presso le imprese industriali manifatturiere* segnalano una tendenza stagnante del ciclo economico pur in presenza di un elevato utilizzo degli impianti. Anche *l'indagine congiunturale condotta dall'Istituto Tagliacarne* evidenzia un andamento della produzione industriale lievemente al di sotto di quello medio nazionale, con risultati eterogenei fra le diverse regioni. Simili sono le indicazioni dell'*Osservatorio sulle piccole e medie imprese* del MedioCredito Centrale.

La flessione degli ordini appare addebitabile alla domanda interna, mentre quella estera permane su livelli più favorevoli.

**La produzione industriale**

## La congiuntura economica nel Mezzogiorno

**FIGURA 1 - DOMANDA E PRODUZIONE**



**FIGURA 2 - GRADO DI UTILIZZO DEGLI IMPIANTI**

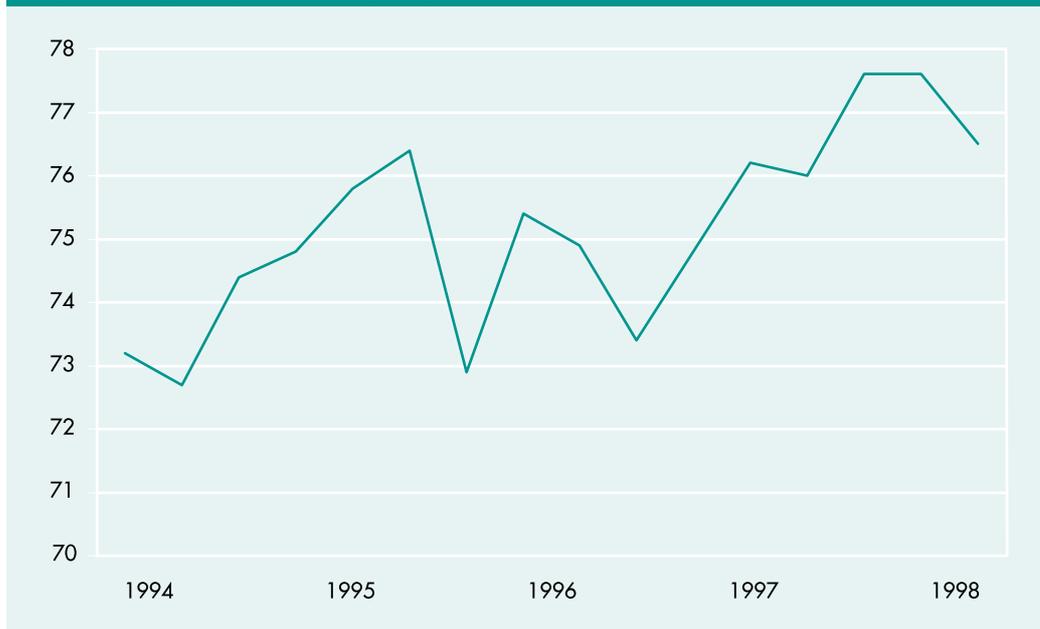
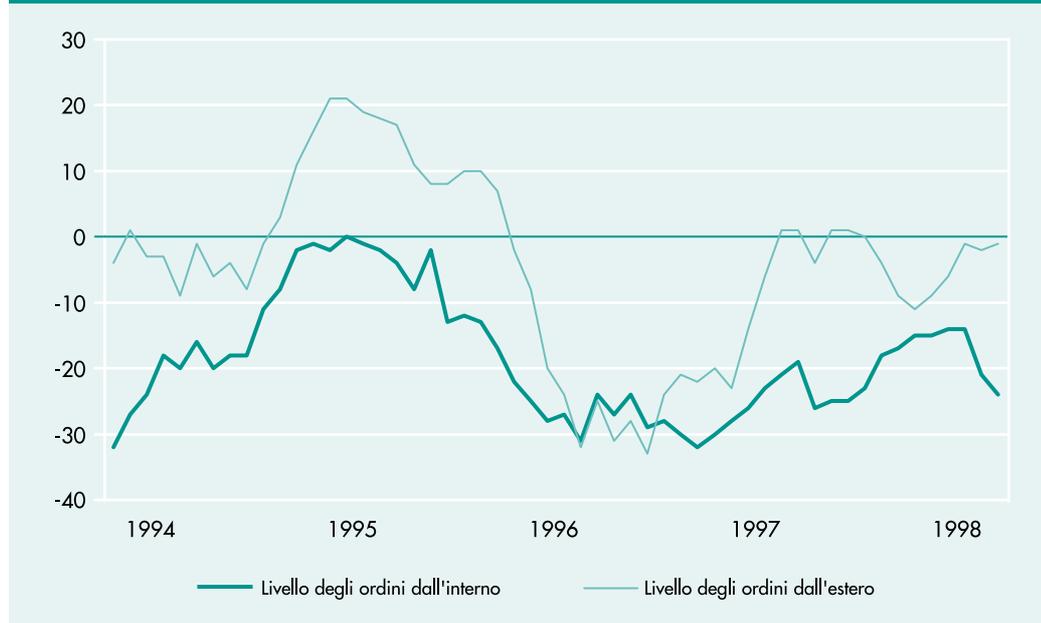


FIGURA 3 - DOMANDA INTERNA ED ESTERA



L'andamento delle *esportazioni* del primo trimestre dell'anno conferma le tendenze positive registrate nel 1997. La crescita del valore delle esportazioni a prezzi correnti è stato pari nel Mezzogiorno al 20,3 per cento contro il 13,3 per cento della media nazionale, con punte in regioni come la Basilicata dove l'export, anche al netto della componente degli autoveicoli, aumenta del 20,5 per cento, e la Sicilia, dove incide la crescita delle vendite delle industrie cantieristica ed energetica.

#### Le esportazioni

Anche la *rilevazione periodica di Infocamere sul Registro delle imprese* nel secondo trimestre 1998 conferma il dinamismo dell'industria meridionale con una crescita del numero delle imprese dello 0,8 per cento, a livello di quello registrato nel Nord Est, e superiore a quello medio nazionale (0,7 per cento). Il saldo attivo tra cessazioni e iscrizioni nel Mezzogiorno ha raggiunto 9.797 unità, concorrendo per il 31 per cento al saldo nazionale complessivo.

Le *inchieste ISCO presso i consumatori* indicano fino al primo trimestre dell'anno il proseguimento della crescita dei consumi con un recupero del clima di fiducia delle famiglie iniziato nel 1996. Segnali meno favorevoli si osservano per la seconda parte dell'anno.

#### La domanda e il turismo

Positiva permane la domanda turistica: sia gli arrivi sia le presenze sono risultati in aumento in giugno e in agosto, rispetto agli analoghi periodi dello scorso anno. Dal giugno 1997 le regioni meridionali hanno sempre evidenziato incrementi tendenziali degli arrivi e delle presenze superiori a quelli medi nazionali (cfr. riquadro 1.A). Nello scorso agosto l'incremento delle presenze a distanza di dodici mesi è stato pari al 5,6 per cento nel Mezzogiorno, contro il 4,4 per cento nazionale, per effetto di un notevole incremento della componente stranieri (12,3 per cento). La durata media della permanenza negli esercizi alberghieri, sempre ad agosto, si colloca sui livelli medi nazionali (5,4 giornate).

**L'occupazione**

Secondo i dati provenienti dall'indagine sulle forze di lavoro di aprile, la ripresa dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto all'anno precedente è stata pari allo 0,3 per cento. Risultati positivi si riscontrano nell'industria in senso stretto, che in gennaio e aprile ha manifestato un incremento degli occupati, coerente con gli andamenti produttivi brillanti registrati in regioni come la Puglia e la Campania. Nelle costruzioni la tendenza alla diminuzione è diffusa su tutto il territorio.

Ulteriori miglioramenti della dinamica dell'occupazione nel Mezzogiorno sono stati registrati nella successiva indagine sulle forze di lavoro di luglio (1,5 in più rispetto allo stesso mese dell'anno precedente). L'incremento dei primi tre trimestri dell'anno, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, risulta pari così allo 0,5 per cento, con una significativa inversione di tendenza rispetto al ciclo negativo degli ultimi anni.

I tassi di disoccupazione, legati a tendenze strutturali più che congiunturali, nella prima parte dell'anno sono rimasti elevati soprattutto per i giovani.

**1.2 Il preconsuntivo 1998 e le prospettive per il 1999: alcune indicazioni**

I segnali favorevoli che emergono nel Mezzogiorno - di consolidamento delle esportazioni, di dinamismo delle imprese, di buon andamento turistico di rinnovata crescita occupazionale - in un quadro congiunturale nazionale ancora incerto, confermano che un'appropriata politica di sviluppo può favorire l'instaurarsi di un ciclo positivo e il ritorno a una decisa crescita della domanda di lavoro.

**Le tendenze recenti**

Dalla seconda metà degli anni ottanta il tasso di crescita dell'economia meridionale si situa in modo pressochè costante al di sotto di quello del Centro-Nord.

**FIGURA 4 - PIL PER AREE TERRITORIALI** (Anni 1981-1997 - Variazioni percentuali)

Secondo le stime effettuate dalla SVIMEZ, la caduta degli investimenti, seppure in rallentamento, è proseguita anche nel 1997, mentre l'aumento dei consumi delle famiglie appare sostanzialmente in linea con quello del resto del paese.

Nel 1998 nell'economia meridionale si sta consolidando e rafforzando la ripresa produttiva del 1997, grazie soprattutto a tre componenti:

- la ripresa della spesa per investimenti delle pubbliche amministrazioni;
- l'avvio di nuovi programmi di investimenti produttivi da parte delle imprese private;
- l'incremento delle esportazioni, più sostenuto rispetto a quello nazionale.

Di questi fenomeni, oltre alle informazioni già riportate, si ha conferma dai dati sulle erogazioni per spese in conto capitale nelle aree depresse (cfr. oltre, par. 2.1), dalla forte accelerazione delle erogazioni per investimenti pubblici a valere sui fondi comunitari e sui corrispondenti finanziamenti nazionali (cfr. oltre, par. 5.3) e dalle intenzioni di investimento manifestate all'inizio dell'anno dalle imprese intervistate con l'Indagine sugli investimenti condotta dalla Banca d'Italia. I segnali maggiori di crescita vengono dalle imprese minori, come mostrano anche i positivi dati di rilevazioni condotte su imprese del Mezzogiorno con meno di 100 addetti in merito alle previsioni di occupazione per il biennio 1998-99.

Nel 1999 le politiche di sviluppo avviate dal Governo mirano a favorire un'ulteriore accelerazione degli investimenti, della produttività e del reddito.

Va in questa direzione la riconferma e il riordino degli incentivi al capitale e al lavoro che operano come fattori di compensazione degli svantaggi localizzativi del Mezzogiorno (cfr. par. 3) e le misure già proposte nella legge Finanziaria per il 1999.

Ma alla svolta nello sviluppo dell'area potranno soprattutto contribuire le altre due linee di azione del Governo: la realizzazione e la accelerazione di investimenti pubblici diretti alla effettiva soddisfazione di fabbisogni, e dunque caratterizzati da elevata redditività sociale; la promozione e incentivazione in aree circoscritte del territorio di accordi fra soggetti privati e pubblici per l'erogazione di servizi, per la previsione di clausole contrattuali reciprocamente vantaggiose, per la realizzazione, contestuale e coordinata, di investimenti integrati, imprenditoriali e infrastrutturali.

La realizzazione di questi interventi consentirà di valorizzare ed esaltare i segnali di vitalità presenti nel tessuto economico e sociale del Mezzogiorno, assicurando che il nuovo ciclo di investimenti sia indirizzato ad ampliare la capacità produttiva, determinando le condizioni per l'espansione dell'occupazione. Si potranno così avere tassi di crescita più elevati di quello nazionale, nella prospettiva di tornare a chiudere, in modo stabile, lo storico divario di PIL pro capite fra Nord e Sud.

**La crescita  
nel 1998**

## 1.A - IL TURISMO PER AREA TERRITORIALE

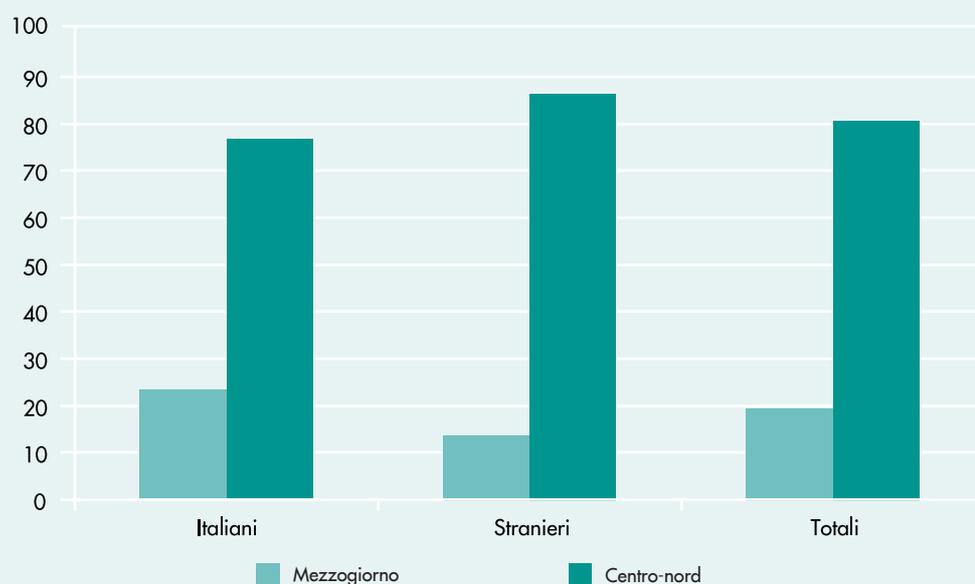
*L'industria turistica rappresenta un importante fattore propulsivo per la crescita dell'intera economia italiana. Secondo dati del Dipartimento della Presidenza del Consiglio essa contribuisce per circa il 6 per cento alla formazione del valore aggiunto nazionale, fornisce occupazione per oltre 1,8 milioni di unità di lavoro, pari all'8,3 per cento degli addetti totali e ha prodotto nel 1997, come già nel 1996, un saldo attivo di circa 23.000 miliardi della bilancia estera.*

*Un'analisi su base territoriale relativa al 1997 evidenzia situazioni alquanto differenziate tra le principali aree.*

*Nel Mezzogiorno si registra una densità di esercizi alberghieri e complementari (campaggi, villaggi turistici, alloggi privati in affitto, ecc.) nettamente inferiore a quella del Centro-Nord: la quota di capacità ricettiva, misurata dal numero complessivo di posti letto, è pari nelle aree meridionali al 22,2 per cento del totale per gli esercizi alberghieri, al 28,7 per cento per quelli complementari.*

*Le presenze complessive negli esercizi ricettivi del Mezzogiorno sono pari a meno di un quinto di quelle totali; a neanche il 14 per cento, seppure con una tendenza all'aumento, quelle riferite ai soli turisti stranieri. L'86 per cento di queste ultime si sono concentrate in sole tre regioni, vale a dire Campania, Sicilia e Sardegna.*

#### PRESENZE TURISTICHE IN ITALIA NEL 1997 (Quote percentuali)



*Il numero di addetti impiegati nel settore è di poco superiore al 20 per cento del totale nazionale.*

*L'apporto del Mezzogiorno al saldo attivo della bilancia turistica è molto limitato (inferiore ai 2.000 miliardi nel 1997).*

*Questi dati delineano il quadro di un settore produttivo ancora incapace di sfruttare appieno, per motivi legati alla qualità e al prezzo dei servizi forniti e al contesto infrastrutturale, le potenzialità del patrimonio naturale e culturale di quest'area del paese.*

*Gli andamenti più recenti segnalano, tuttavia, tendenze favorevoli. Se l'evoluzione del movimento turistico a livello nazionale ha fatto registrare nel 1997 una riduzione sia pure modesta (intorno allo 0,6 per cento) delle presenze italiane e straniere, le regioni meridionali nel loro complesso, proseguendo in una fase di crescita in atto da quattro anni, hanno visto invece incrementare le presenze stesse, del 2,2 per cento quelle italiane, dell'1,5 per cento quelle straniere. Secondo una disaggregazione a livello regionale, nel 1997 i maggiori incrementi nel Sud rispetto all'anno precedente si sono riscontrati in Molise (7,3 per cento), in Basilicata (6,7 per cento) e in Sardegna (4,6 per cento); la sola flessione si è regi-*

strata in Puglia (-4,4 per cento), a causa della forte diminuzione delle presenze italiane (-5,6 per cento).

Per il 1998 i dati disponibili per il periodo di Pasqua, la seconda settimana di giugno e la settimana di Ferragosto evidenziano, rispetto agli stessi periodi dello scorso anno, un incremento sia degli arrivi sia delle presenze, particolarmente positivo per le regioni meridionali, con significativi recuperi nell'afflusso della clientela straniera.

## 2 - LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PER LE AREE DEPRESSE

L'intervento pubblico per lo sviluppo del paese tutto, e in particolare del Mezzogiorno e delle altre aree depresse, si fonda su una decisiva riqualificazione degli investimenti pubblici, diretti e indiretti. Assai cospicuo e in forte accelerazione è l'ammontare di risorse finanziarie destinato a tale scopo.

### 2.1 - La spesa pubblica per lo sviluppo

Nel prossimo triennio le risorse pubbliche allocate alle politiche di sviluppo verranno incrementate oltre i valori già acquisiti con il bilancio 1998 e oltre il livello "tendenziale" cui le avrebbero portate le misure già adottate nei precedenti esercizi.

Il DPEF per gli anni 1999-2001 stima, per il complesso delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione, una crescita tendenziale media annua del 6,7 per cento. In assenza di manovra, sulla spinta delle decisioni già prese, gli investimenti già aumenterebbero a un tasso medio superiore a quello della crescita del PIL (circa 4,5 per cento medio annuo), giungendo nel 2001 a circa 87 mila miliardi.

La spesa  
in conto capitale

**Tavola 1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**  
(migliaia di miliardi)

	1997	1998	1999	2000	2001	1999-2001 (1)
Valori tendenziali	67,7	72,1	78,0	83,0	87,5	6,7
Valori programmatici	67,7	72,1	80,5	88,5	95,1	9,7
Manovra di sostegno agli investimenti	-	-	2,5	5,5	7,6	-
PIL	1.951,0	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5	4,5
Per memoria:						
Valori tendenziali (%PIL)	3,47	3,53	3,66	3,72	3,75	
Valori programmatici (%PIL)	3,47	3,53	3,77	3,97	4,08	

Fonte: DPEF 1999-2001  
(1) tasso medio annuo di crescita.

**Le risorse programmate**

Tenuto conto delle risorse di sostegno agli investimenti programmate per la manovra finanziaria per il 1999, per la prima volta esplicitamente quantificate all'interno di un DPEF (15.600 miliardi di cassa per il triennio), l'incremento medio annuo della spesa in conto capitale raggiunge il 9,7 per cento. Si tratta di un tasso di incremento assai elevato che mira a portare le risorse in conto capitale a fine 2001 a 95 mila miliardi.

La manovra correttiva garantisce la copertura finanziaria per le risorse aggiuntive dedicate alla politica di sviluppo che, limitatamente agli esborsi di cassa in conto capitale, ammonterà a 2.500, 5.500 e 7.600 miliardi rispettivamente per il 1999, 2000 e 2001 (15.600 miliardi in totale). Con queste risorse nel 1999 le spese in conto capitale cresceranno, dunque, dell'11,7 per cento rispetto al 1998.

A questo impegno finanziario si aggiunge quello relativo alle spese correnti, per le quali il DPEF prevede 5.000 miliardi di erogazioni aggiuntive nel prossimo triennio, e quello per la riduzione della pressione tributaria, 6.000 miliardi nello stesso periodo.

L'effettiva erogazione di 15.600 miliardi di pagamenti addizionali in conto capitale richiede, considerando i ritardi fisiologici del ciclo della spesa per l'attivazione dei flussi di cassa, stanziamenti di competenza nella legge finanziaria assai più cospicui. Secondo un conto approssimativo, considerando le precedenti finanziarie e dunque anche l'utilizzo di limiti d'impegno (che garantiscono la provvista immediata di risorse con una dilazione nei pagamenti), si tratta di un valore più che doppio di quello di cassa. L'importo definitivo dipenderà, peraltro, dal tipo di intervento (infrastrutture, trasferimenti ad imprese ecc.) e dalla modalità di copertura (tabelle B con e senza attivazione mutui, tabella C, e D della legge finanziaria).

A partire dal gennaio si renderanno disponibili anche le risorse attivate dal nuovo programma 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari (cfr. par. 5.3).

**2.2 - La spesa nelle aree depresse****Accelerazione della spesa**

L'effettiva attuazione di una politica di sviluppo da parte del Governo deve in primo luogo essere monitorata, prima ancora che verificando l'efficacia degli interventi, accertandosi che essi siano realizzati, ovvero che alle iniziali assegnazioni di fondi corrispondano effettive erogazioni di cassa. Le informazioni parziali disponibili su tali erogazioni mostrano una accelerazione delle spese in conto capitale nelle aree depresse.

**Il monitoraggio della spesa**

L'analisi tempestiva dello stato di attuazione della programmazione e dei pagamenti consente al Parlamento e alla pubblica opinione di conoscere la quantità di risorse attivate, il grado di realizzazione degli investimenti e, dunque, gli eventuali ritardi e strozzature del processo di spesa. Si tratta di una attività di monitoraggio ora puntualmente richiesta in sede Parlamentare (risoluzione n. 6-00044 di approvazione del DPEF, paragrafo B 5, 12 maggio 1998).

A tale attività sono dedicate risorse crescenti da parte dell'amministrazione anche per adempiere al controllo dei flussi di cassa. Nuove risorse e strumenti il Governo intende dedicarle (cfr. par. 5.4).

Il ciclo della spesa e i meccanismi di finanziamento a esso collegati seguono un iter complesso. Questo inizia con la programmazione economica e finanziaria decisa da Governo e Parlamento, prosegue con la predisposizione del bilancio e con l'approvazione di leggi di spesa, con l'assegnazione (eventualmente anche previo riparto da parte del CIPE) delle risorse alle amministrazioni centrali, e da queste, attraverso l'accreditamento di somme in Tesoreria, a quelle locali e settoriali; termina con la fase di erogazione e realizzazione delle opere. In questo percorso di spesa ciascun sistema di contabilizzazione attualmente in essere, avendo ottiche ed obiettivi diversi, rileva una determinata fase del processo.

Dal punto di vista della valutazione delle erogazioni finali, ai flussi attivati dal bilancio dello Stato (desumibili dai pagamenti dai capitoli dei bilanci ministeriali) si devono aggiungere quelli degli Enti pubblici intestatari dei conti di tesoreria e quelli derivanti dal finanziamento comunitario.

L'attuazione di un monitoraggio effettivo che verifichi la rispondenza delle erogazioni all'economia e della realizzazione delle opere alla programmazione economica e finanziaria decisa dal Parlamento e dal Governo richiede una visione unitaria di questo complesso ciclo. Richiede, in particolare, un sistema di contabilità che segua ogni progetto lungo l'intero processo di attuazione; e richiede la realizzazione e l'effettiva utilizzazione di una rete telematica unitaria della Pubblica Amministrazione.

A un tale monitoraggio, che consenta anche di conoscere, già nella fase programmatica della formazione del bilancio, la destinazione regionale delle spese in conto capitale, potrà concorrere la scelta di regionalizzare i capitoli di spesa del bilancio statale: i primi risultati raccolti sollecitano l'approfondimento in questa direzione (A.C. 5188).

Nella presente fase, mentre queste condizioni vanno maturando - per gli interventi del Governo (cfr. oltre, par. 5.4) - un monitoraggio parziale è già possibile.

Una conoscenza completa ma ritardata della spesa nel complesso delle aree depresse viene dalla banca dati "Conti pubblici territoriali". Questa ricostruisce ex post (dai bilanci dei singoli enti del settore pubblico allargato) la spesa effettivamente erogata, pervenendo alla ricostruzione di un conto consolidato. Con riguardo al 1996 questi conti consentono di stimare che la spesa in conto capitale *specificatamente destinata* dalle Amministrazioni statali competenti per interventi finalizzati allo sviluppo delle aree depresse è pari a circa un quinto del complesso dell'intervento pubblico in tali aree. La parte rimanente risulta costituita da due componenti: gli interventi ordinari delle amministrazioni - pari a circa la metà della spesa capitale totale nelle aree depresse - e da interventi finanziati con fondi comunitari e dai corrispondenti cofinanziamenti nazionali (di simile importo).

Con riferimento alla componente della spesa pubblica specificatamente destinata alle aree depresse - non dunque ai trasferimenti di tipo ordinario - e a una parte del finanziamento europeo e del corrispondente cofinanziamento nazionale, è disponibile anche una stima tempestiva del "conto risorse-impieghi" elaborato dal Gruppo per il monitoraggio dei flussi di cassa operante presso il Ministero del Tesoro.

**Il ciclo  
della spesa**

**Banca dati  
Conti pubblici  
territoriali**

**"Conto risorse-  
impieghi"**

La stima è ottenuta ricostruendo tanto la gestione di bilancio degli enti del settore statale che quella di tesoreria. Il conto prende in considerazione le risorse che hanno origine, oltre che dal bilancio dello Stato, anche dai fondi comunitari e dalle anticipazioni della Cassa Depositi e Prestiti. I flussi di spesa attivati da queste fonti solo in parte arrivano direttamente ai destinatari finali (sistema economico); essi prevalentemente affluiscono in tesoreria su conti correnti da cui gli enti interstatari - ministeri, enti previdenziali, società per l'imprenditoria giovanile, enti di intervento nel Mezzogiorno ecc. - attingono in base alle proprie esigenze.

Si tratta di stime destinate ad essere migliorate nel tempo ma che consentono già una valutazione tempestiva sullo stato di attuazione della spesa.

**Il 1997**

Nel complesso del 1997 le risorse erogate nelle aree depresse secondo il conto in oggetto risultano pari a circa 10 mila miliardi (al netto degli sgravi per il Mezzogiorno), circa la stessa entità del 1996. Ad una flessione dei pagamenti dai capitoli del bilancio statale (da circa 12.300 miliardi nel 1996 a circa 5.700 miliardi nel 1997), coerente con l'obiettivo di compressione dell'indebitamento netto, è corrisposto un fortissimo utilizzo delle giacenze di tesoreria, come era negli obiettivi dei provvedimenti legislativi, adottati con la legge finanziaria 1997 e in quelli a essa successivi.

**Il primo semestre 1998**

Per quanto riguarda l'anno in corso, il primo semestre mostra una forte crescita della spesa (al netto dei trasferimenti per sgravi contributivi) nelle aree depresse rispetto allo stesso periodo del 1997 pari a circa il 44 per cento (passando da 1.124 miliardi a 1.617 miliardi).

In considerazione della forte stagionalità delle erogazioni questa indicazione di tendenza attende la verifica dei riscontri dei prossimi trimestri.

**Tavola 2 - CONTO RISORSE-IMPIEGHI AREE DEPRESSE NETTO SGRAVI MEZZOGIORNO**  
(miliardi di lire)

	1996 anno	1997 anno	1997 I semestre	1998 I semestre
<b>FONTI DI FINANZIAMENTO</b>				
Totale bilancio statale	12.267	5.740	282	923
- capitoli alimentati dal fondo aree dep. (9012 tes.)	9.844	5.120	714	133
- altri capitoli per aree depresse	2.638	1.117	31	827
- recuperi	-215	-497	-463	-37
Fondo IGFOR ( Fondo innovaz. Tec., I.G. SpA)	731	2.231	2.230	796
Altri finanziamenti	151	175	126	131
<b>Totale Fonti di finanziamento</b>	<b>13.149</b>	<b>8.146</b>	<b>2.638</b>	<b>1.850</b>
Accumulo(-) Utilizzo (+) disponibilità di tesoreria	-3.120	1.925	-1.514	-233
<b>Totale (netto sgravi mezzogiorno)</b>	<b>10.029</b>	<b>10.071</b>	<b>1.124</b>	<b>1.617</b>
<b>IMPIEGHI</b>				
Erogazioni da bilancio statale	3.914	3.000	147	251
Interventi Min. industria - Prelievi da tesoreria	4.712	6.051	852	795
Regioni conti ordinari	986	581	3	200
Altro (Cassa DD.PP., per comuni, I.G. SpA ecc.)	417	439	122	371
<b>Totale (netto sgravi mezzogiorno)</b>	<b>10.029</b>	<b>10.071</b>	<b>1.124</b>	<b>1.617</b>
<b>Variazioni rispetto periodo precedente</b>	<b>-</b>	<b>0,4%</b>	<b>-</b>	<b>43,9%</b>

Fonte: Conto risorse-impieghi, Gruppo monitoraggio flussi di cassa, Ministero Tesoro.

Indicazioni di una accelerazione degli investimenti pubblici nei primi mesi dell'anno, specificamente nel Mezzogiorno, vengono anche dalle erogazioni di fondi comunitari e dei fondi nazionali associati per l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999. Nel primo trimestre del 1998 sono stati effettuati pagamenti per circa 2.400 miliardi, portando la quota dei pagamenti sul totale delle risorse disponibili dal 38,0 per cento di fine dicembre 1997 al 42,4 per cento (cfr. oltre par. 5.2).

L'accelerazione nell'uso dei fondi strutturali

### 2.3 - Le risorse assegnate alle aree depresse per il triennio 1999-2001 e per gli anni successivi

Una parte rilevante delle risorse nazionali specificamente destinate alle aree depresse viene stabilita con le tabelle della Legge finanziaria e confluisce in un "capitolo fondo" unificato. Una volta approvata la Finanziaria, il fondo viene ripartito dal CIPE a favore di specifici capitoli di bilancio. La revisione in atto della legislazione contabile potrà semplificare gli adempimenti procedurali (cfr. par. 5).

A partire dal 1994, dopo la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le risorse necessarie alla prosecuzione e al completamento delle pregresse iniziative ex lege 64/1986 nelle regioni meridionali sono state articolate su base pluriennale e rimodulate annualmente con legge finanziaria. L'ultima rimodulazione, attualmente vigente, prevede stanziamenti fino al 2001.

Le assegnazioni del CIPE alle aree depresse

Nel corso degli anni 1997 e 1998 il CIPE ha assegnato complessivamente a carico del Fondo per le aree depresse (ex art. 19 del D. L.vo n. 96/1993) 12.606 miliardi (9.500 nel 1997 e 3.106 quale prima anticipazione 1998) per il finanziamento di tali iniziative.

Con la deliberazione del 17 marzo 1998 il CIPE ha rimodulato, per anni e destinazioni, le risorse (circa 29 mila miliardi) di cinque diverse leggi di spesa; il 9 luglio ha assegnato le nuove risorse (circa 12 mila miliardi) previste dalla legge 208 appena approvata dal Parlamento. Si tratta complessivamente di 41 mila miliardi per l'arco pluriennale 1998-2001 e anni successivi. Essi verranno rimodulati in sede di Legge finanziaria secondo le esigenze di attuazione dei diversi strumenti.

Nuove iniziative

Il complesso di queste risorse, oltre a cofinanziare azioni che beneficiano di finanziamenti comunitari, è stato assegnato alle *tre grandi linee di intervento* in cui può classificarsi l'azione di Governo per lo sviluppo:

- *l'incentivazione del capitale e del lavoro*, diretta a compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nelle aree depresse e segnatamente nel Mezzogiorno;

- *la promozione dello sviluppo imprenditoriale locale*, attraverso incentivi alla emersione e all'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno;

- *la realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture e di altri investimenti* (p. es. sicurezza), volta a modificare il contesto in cui l'iniziativa privata ha luogo, riducendone alla radice i maggiori costi. Nella tavola 3, larga parte delle risorse assegnate dal CIPE sono state ripartite in queste tre componenti.

**Incentivi alle  
attività produttive**

7.500 miliardi risultano complessivamente assegnati al primo asse di intervento. In particolare sono state finanziate dal CIPE iniziative ex lege n. 488/92 per 4.500 miliardi. Queste risorse consentono di finanziare gli interventi previsti nella graduatoria 1997. Complessivamente, tenendo conto anche delle precedenti assegnazioni (oltre 6.900 miliardi per la graduatoria 1996), gli interventi "488" hanno consentito l'attivazione di investimenti per circa 30.000 miliardi.

Per la graduatoria 1998 sono state assegnati dal CIPE 3.000 miliardi; ulteriori risorse volte a soddisfare una seconda parte delle iniziative in graduatoria verranno dalle nuove disponibilità per le aree depresse che saranno assegnate dalla Legge finanziaria.

**Promozione  
sviluppo  
imprenditoriale**

A questo asse di intervento, che vede destinati oltre 8.000 miliardi, appartengono gli strumenti della programmazione negoziata. Ai contratti di programma, cui viene assicurata una continuità di finanziamento, si uniscono patti territoriali e contratti d'area, per i quali il passaggio all'operatività, dopo una fase di sperimentazione, esige fondi certi e cospicui (cfr. par. 4.1). Sono inoltre parte dell'asse anche strumenti quali le borse di lavoro ed i prestiti d'onore di minore impegno finanziario ma di notevole rilievo per lo sviluppo del lavoro autonomo e l'emersione di quello irregolare (cfr. par. 4.2).

**Infrastrutture e  
altri  
interventi pubblici**

Con la delibera CIPE del 9 luglio 1998, oltre a assegnare risorse a singole amministrazioni centrali e regionali, è stata per la prima volta prevista l'allocatione delle risorse per infrastrutture nell'ambito delle intese istituzionali di programma (3.500 miliardi), attivando un metodo di concertazione tra Amministrazioni centrali e Regioni che diviene un tratto ordinario del processo di programmazione degli investimenti (cfr. par. 5.2).

**TAV. 3 - ASSEGNAZIONI CIPE PER LE AREE DEPRESSE - per anno (miliardi di lire)**

Tipologie di intervento	1997	1998	1999	2000	2001 e succ.	Totale
<b>LEGGE 64/1986</b>						
Incentivi industriali	2.517	664	-	-	-	3.181
Contratti di programma	1.274	293	-	-	-	1.567
Ricerca	423	222	-	-	-	645
Formazione/Occupazione	999	539	-	-	-	1.538
Infrastrutture (Prog. spec.-P.R.S.-op. irr.)	3.938	1.366	-	-	-	5.304
Altro (Svimez, Insud, Ced, Fime)	349	22	-	-	-	371
<b>Totale complessivo</b>	<b>9.500</b>	<b>3.106</b>	-	-	-	<b>12.606</b>
<b>NUOVE INIZIATIVE: L. 488/92; L. 85/95; L. 341/95; L. 641/96; L.135/97; L. 208/98</b>						
<b>Delibere CIPE 17/3/98 e 9/7/98</b>						
<b>INCENTIVI A CAPITALE E LAVORO</b>						
Incentivi industriali	-	1.574	1.901	2.225	1.800	7.500
Incentivi commercio e turismo	-	100	80	170	-	350
Incentivi automatici (l.341/95; l.449/97)	-	-	250	400	400	1.050
Incentivi alla ricerca	-	353	403	323	655	1.734
Lavori socialmente utili	-	200	20	20	-	240
<b>Totale</b>	-	<b>2.227</b>	<b>2.654</b>	<b>3.138</b>	<b>2.855</b>	<b>10.874</b>
<b>PROMOZIONE SVILUPPO IMPRENDITORIALE</b>						
Programmazione negoziata <sup>(1)</sup>	-	1.076	1.096	1.743	4.000	7.915
Borse lav. - prom. imp. - prestiti d'onore	-	50	100	50	50	250
<b>Totale</b>	-	<b>1.126</b>	<b>1.196</b>	<b>1.793</b>	<b>4.050</b>	<b>8.165</b>
<b>INFRASTRUTTURE E ALTRI INVESTIMENTI PUBBLICI</b>						
<b>A SINGOLE AMMINISTRAZIONI</b>						
<b>CENTRALI</b>						
Metanizzazione	-	122	199	162	517	1.000
Autostrada Salerno - R. Calabria	-	147	220	270	1.323	1.960
Strade provinciali	-	200	51	32	117	400
Metropolitane	-	81	100	107	287	575
Formazione e racc. istruz. mondo prod.	-	105	74	85	370	634
Edilizia universitaria	-	53	27	62	149	291
Infrastrutt. ambiente	-	321	268	302	998	1.889
Infrastrutt. politiche agricole	-	80	137	126	430	773
Soc. miste ed infrast. beni culturali	-	50	64	28	103	245
Infrastrutt. turismo e aree urbane	-	15	9	6	20	50
<b>Totale (a)</b>	-	<b>1.174</b>	<b>1.149</b>	<b>1.180</b>	<b>4.314</b>	<b>7.817</b>
<b>REGIONALI</b>						
Regioni	-	400	300	400	400	1.500
<b>Totale (b)</b>	-	<b>400</b>	<b>300</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>1.500</b>
<b>ALLE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA (2)</b>						
Intese istituzionali di programma	-	30	293	427	2.750	3.500
<b>Totale (c)</b>	-	<b>30</b>	<b>293</b>	<b>427</b>	<b>2.750</b>	<b>3.500</b>
<b>Totale (a + b + c)</b>	-	<b>1.604</b>	<b>1.742</b>	<b>2.007</b>	<b>7.464</b>	<b>12.817</b>
<b>ALTRI INTERVENTI (3)</b>						
di cui per cofinanziamenti comunitari	-	400	600	800	1.000	2.800
<b>Totale complessivo</b>	-	<b>6.835</b>	<b>7.050</b>	<b>8.946</b>	<b>18.287</b>	<b>41.118</b>

(1) Contratti di programma (per un totale di 2.714,5 mld), patti territoriali (per un totale di 3.200 mld), contratti d'area (per un totale di 2.000 mld).

(2) Per completamenti di opere funzionali, fruibili e realizzabili e per studi di fattibilità (fino a 105 miliardi).

(3) Oltre ai cofinanziamenti comunitari, la voce "Altri interventi" comprende: altri interventi Ministero Tesoro (704 mld), terremoto del Belice (228 mld), Ministero Industria (460 mld), Ministero LL.PP. (2.917 mld), Ministero Trasporti (2.030 mld), progetto Ambiente (50 mld), Presidenza del Consiglio (Protezione civile 63 mld), Ministero Finanze (10 mld).

### 3. LE POLITICHE DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI

I livelli di disoccupazione del Mezzogiorno, dell'inoccupazione, dell'occupazione sommersa sono il risultato del permanere nell'area, pur con le profonde differenziazioni interne, di una bassa propensione allo sviluppo di attività imprenditoriali, private e regolari, in tutti i comparti.

Le convenienze relative

La minore disponibilità e qualità di servizi fondamentali per l'attività di impresa - servizi della Pubblica Amministrazione, di trasporto, elettrici - la minore capacità di vaglio del credito che, anche in relazione alle sofferenze bancarie accumulate dal passato si traduce in un suo maggior costo, gli oneri che derivano dalle minori garanzie di sicurezza di molte aree del Mezzogiorno, le minori esternalità positive rispetto al Centro-Nord del Paese connesse alla scarsa densità del tessuto imprenditoriale costituiscono costi relativi che gravano sulla convenienza a investire. Allo stesso modo, la tendenza a restare nel solco di esperienze passate, le difficoltà a fare rispettare condizioni di legalità, la minore flessibilità che si riesce a ottenere, di fatto, nel mercato del lavoro legale, sono condizioni che, in presenza di oneri contributivi e fiscali assai elevati, spingono molte attività a restare sommerse, e quindi a non crescere.

Oltre che con il conseguimento di condizioni di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro legale e con una compressione della pressione contributiva e fiscale, queste condizioni di minore convenienza all'investimento (emerso) nel Mezzogiorno possono essere affrontate, con successo, attraverso politiche attive che promuovano lo sviluppo di sistemi locali di impresa, leghino a questi un miglioramento dei servizi pubblici locali, offrano ad attività sommerse opportunità mirate di emersione, rimuovano gli ostacoli infrastrutturali, valorizzino il patrimonio naturale e culturale locale.

Sulle politiche in atto in queste direzioni si soffermano i prossimi due paragrafi. Accanto a esse, mentre stanno operando i loro effetti, è necessario mantenere e rendere più efficiente anche una politica di compensazione.

Svantaggi di localizzazione

Il divario di convenienza a investire nel Mezzogiorno è bene rappresentato dalla minore produttività delle attività dell'area: circa 20 punti percentuali in media rispetto al Centro-Nord nel settore manifatturiero. Questo divario è oggi largamente compensato da un minore costo unitario del lavoro, frutto di più basse retribuzioni unitarie - legate all'operare della contrattazione aziendale e, in ampia misura, al peso delle attività irregolari e sommerse - e di minori oneri contributivi capitari (cfr. riquadro 3.A).

Le politiche di promozione imprenditoriale e di rilancio e riqualificazione degli investimenti pubblici mirano a chiudere il divario di produttività. Ma nel breve periodo è necessario che gli incentivi al capitale e al lavoro continuino ad operare e siano meglio diretti per compensare le condizioni di svantaggio.

A questo scopo, in presenza del progressivo venir meno, entro la fine del 1999, della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, il Governo ha innanzitutto scelto, con opportuni provvedimenti coerenti con le previsioni comunitarie, di preservare la convenienza relativa di quest'area fino al 2001, seppur sempre in mi-

sura decrescente. Con la legge finanziaria per il 1999 il Governo ha anche varato un provvedimento diretto a incentivare le nuove assunzioni attraverso uno sgravio contributivo totale, pluriennale che estende quello previsto ex art. 4 della legge 449/97.

Il Governo ha quindi avviato un riordino degli incentivi esistenti.

### 3.1 Gli incentivi al capitale e al lavoro

L'azione di riordino degli incentivi, che si innesta nel processo di devoluzione alle Regioni di una larga parte degli strumenti di incentivazione e che ha trovato nel tavolo quadrangolare sulle convenienze aperto presso la Presidenza del Consiglio un momento di propulsione, si fonda su una riclassificazione dei molteplici strumenti disponibili.

Gli incentivi al capitale e al lavoro sono in primo luogo raggruppabili in: incentivi specifici al capitale, incentivi specifici al lavoro e incentivi di carattere fiscale in generale.

Le prime due tipologie modificano esplicitamente, secondo modalità disegnate dal legislatore, i prezzi relativi fra lavoro e capitale e sono quindi tali da innescare processi di sostituzione fra i due fattori. La terza tipologia è invece tendenzialmente neutrale.

Gli incentivi possono inoltre essere distinti in base alla tipologia di procedura utilizzata per la loro allocazione. La distinzione (D. Lgs. 123/98) è tra incentivi *automatici*, che non prevedono una istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziaria; *valutativi*, che si fondano su una istruttoria e una selezione delle iniziative; *negoziali*, allorché l'assegnazione prevede accordi fra soggetti privati e pubblici. Rientrano in quest'ultima categoria gli strumenti di promozione imprenditoriale (cfr. par. 4).

Sulla base di questa griglia di classificazione, l'analisi dei riferimenti normativi vigenti ha condotto alla identificazione di oltre 160 provvedimenti elementari di incentivazione, inclusivi di quelli attivi e di quelli in fase di esaurimento, sul capitale, sul lavoro e fiscali.

Secondo le informazioni disponibili, l'ordine di grandezza dello stanziamento finanziario per il complesso degli oltre 160 incentivi considerati è stato nel 1997 di 18-19 mila miliardi.

Con riferimento al triennio 1995-1997, il complesso degli *incentivi agli investimenti* ha raccolto stanziamenti per circa 36.000 miliardi, di cui circa 21.000 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno. A quest'area, che rappresenta un sesto dell'industria italiana, sono stati, dunque, destinati i due terzi delle risorse.

L'intensità massima degli incentivi è stabilita, a norma comunitaria, per singole aree, secondo parametri di equivalente sovvenzione netta (ESN) e equivalente sovvenzione lorda (ESL). L'effettiva intensità degli incentivi dipende evidentemente dalla misura in cui le imprese riescono ad accedere agli incentivi (si pensi al caso della L. 488/92) e dalle richieste di agevolazioni che esse effettuano per accrescere tale possibilità di accesso.

Classificazione

Incentivi  
a capitale  
e lavoro

**Il riordino**

Tenendo conto della forte concentrazione delle risorse, della piena compatibilità con la normativa comunitaria, della esperienza amministrativa finora accumulata è possibile concentrare l'attenzione su 21 provvedimenti che raccolgono circa l'80 per cento delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione dello sviluppo (cfr. Tav. 4).

Il disegno di riordino degli incentivi mira ad accrescere la conoscenza e l'accesso da parte delle imprese destinatarie delle opportunità loro aperte e a consentire loro di "disegnare" nel modo più flessibile possibile il "pacchetto" più adatto alle loro caratteristiche.

Più in particolare il riordino è finalizzato a:

- semplificare le misure,
- snellire le procedure,
- rendere più trasparente la connessione fra strumenti e obiettivi,
- attribuire in modo appropriato le responsabilità fra centro e periferia,
- graduare l'intensità degli incentivi lungo il ciclo vitale del soggetto beneficiario.

Assume particolare rilievo, in questo contesto, l'ipotesi di delegificare per quanto possibile le attribuzioni quantitative degli incentivi, così da renderle adattabili alle mutevoli esigenze del contesto economico. Avendo, ad esempio, stabilito a livello nazionale forchette parametriche per le misure incentivanti, potrebbe essere rinviata al livello locale la loro effettiva fissazione.

**Tavola 4 - LE PRINCIPALI LEGGI DI INCENTIVAZIONE: MODALITÀ, PROCEDURE DI AGEVOLAZIONE E RISORSE**

Legge	Fattore agevolato (1)	Tipologia di procedimento (2)	Dimensione finanziaria (mld) (3)
1 - L. 488/92, art. 1, co. 2	K	V	11705 nel 1995-97
2 - L. 341/95, art. 1	K	A	750 » »
3 - L. 1329/65	K	V	1411 » »
4 - L. 95/95, art. 1	K	V	865 » »
5 - L. 236/93, art. 1 bis	K	V	52 » »
6 - L. 215/92, art. 8	K	V	53 » »
7 - L. 46/82, art. 1-13 (FRA)	K	V	2431 » »
8 - L. 46/82, art. 14-19 (FIT)	K	V	51 » »
9 - L. 808/85, art. 8	K	V	945 » »
10 - L. 291/88 (cfl)	L	A	1588 nel 1996
11 - L. 196/97, art. 15 (apprendistato)	L	A	1000 nel 1997
12 - L. 223/91	L	A	—
13 - D.Lgs 446/97, art. 17, c. 1	F	A	117 nel 1998
14 - D.Lgs 446/97, art. 17, c. 3	F	A	417 » »
15 - L. 449/97, art. 4	F	A	532 » »
16 - L. 662/96, art. 2, c. 210	F	A	30 » »
17 - L. 449/97, art. 7	F	A	—
18 - L. 608/96, art. 9 septies (prestito d'onore)	L	V	—
19 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. e) (contratti di programma)	K e L	N/V	—
20 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. d) (patti territoriali)	K e L	N/V	—
21 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. f) (contratti d'area)	K e L	N/V	—

(1): K = CAPITALE, L = LAVORO e F = AGEVOLAZIONE FISCALE.

(2): A = AUTOMATICA (nel caso di procedimenti che non prevedano un'attività di istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziario); V = VALUTATIVA (nel caso di procedimenti che prevedano una istruttoria ed una selezione delle iniziative); N = NEGOZIALE (nel caso di procedimenti che prevedano la definizione delle iniziative sulla base di una negoziazione).

(3): Erogazioni per gli anni 1995, 1996 e 1997; competenze di bilancio previste per il 1998.

### 3.2 Gli incentivi della legge 488

La legge 488/92 attraverso i primi tre bandi di applicazione è intervenuta in misura rilevante a sostegno dei programmi di investimento delle imprese. Complessivamente, negli anni 1996-98, sono stati concessi 15.199 miliardi di agevolazioni a fronte di oltre 48 mila miliardi di investimenti, di cui 28 mila miliardi riferiti alle zone del Mezzogiorno. Significativa è risultata la capacità della legge di utilizzare le risorse comunitarie, ormai pressoché esaurite, nell'ambito della programmazione 1994-99.

Delle ampie risorse pubbliche (nazionali e comunitarie) messe a disposizione delle imprese, circa 13 mila miliardi, quasi il 90 per cento, sono stati destinati a supportare la realizzazione di iniziative previste nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia.

Una distribuzione territoriale dei nuovi impianti (circostrita ai risultati dei primi due bandi) è rilevabile nella carta allegata nella quale sono stati identificati "nuclei di concentrazione", composti da singoli comuni o gruppi di comuni contigui, nei quali siano state avviate oltre 15 nuove iniziative imprenditoriali.

Particolarmente rilevante è la quota dei finanziamenti accordati assorbita dai programmi delle piccole e medie imprese, alle quali sono stati concessi oltre 10.600 miliardi di agevolazioni (circa 70 per cento del totale).

Rilevante appare l'impatto occupazionale previsto a seguito del completamento dei programmi agevolati: oltre 185 mila unità aggiuntive, di cui 117 mila nel Sud, sono previste entro il prossimo quinquennio, in linea con il fisiologico sviluppo temporale delle iniziative, molte delle quali riferite alla realizzazione di nuovi impianti.

Nonostante la sua entità, l'ammontare di risorse impegnate si è mostrato insufficiente a soddisfare la domanda.

L'accoglimento delle domande in rapporto a quelle istruite positivamente presenta un andamento decrescente dall'85 per cento del primo bando, al 68,1 per cento del secondo, al 28,1 per cento nel terzo, riferito al 1998.

Nell'ambito degli stanziamenti addizionali per le aree depresse previsti dalla Legge finanziaria una parte verrà destinata a soddisfare in misura più adeguata la forte domanda suscitata dallo strumento, così da sostenere la propensione ad investire, soprattutto nelle regioni meridionali.

**Il volume di agevolazioni concesse**

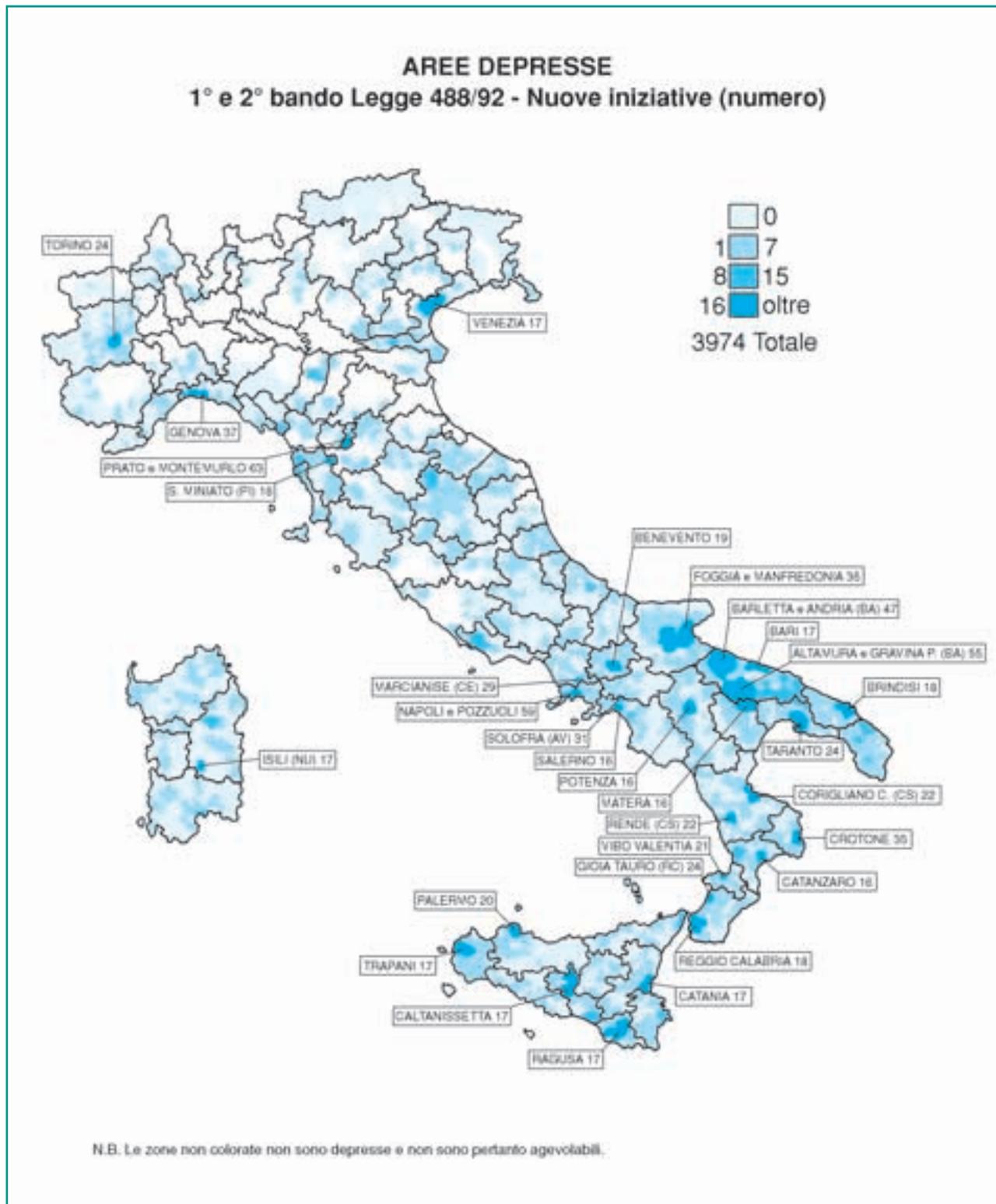
**L'impatto occupazionale**

### 3.A - CONVENIENZE RELATIVE NEL MEZZOGIORNO E COSTO DEL LAVORO

*Con la creazione dell'UEM viene meno per l'Italia la possibilità di ricorrere al tradizionale modello di aggiustamento che correggeva gli squilibri nei costi dei fattori attraverso la svalutazione del cambio.*

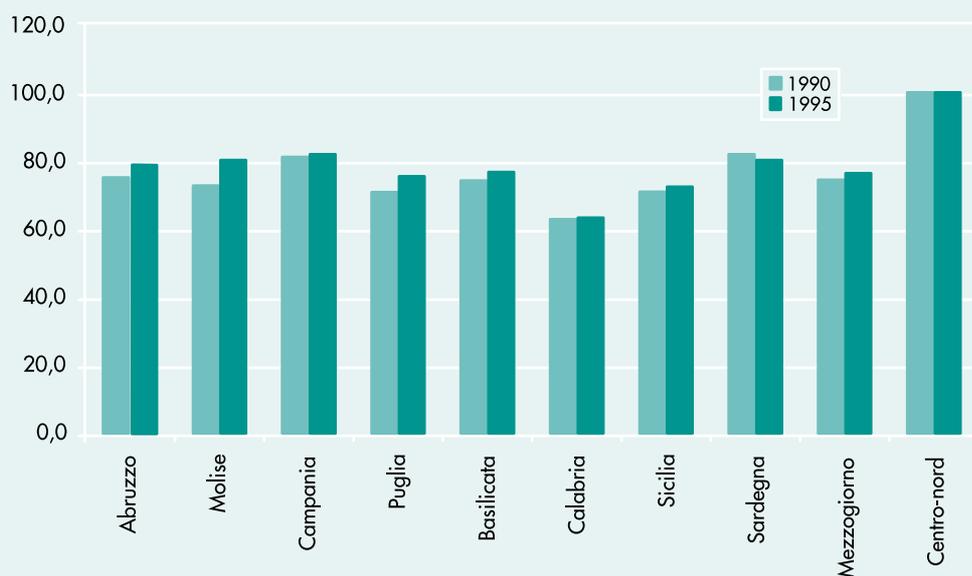
*Ai rischi di breve termine che ciò comporta per le aree come il Mezzogiorno dove inferiore è il livello della produttività e la flessibilità dell'economia emersa, si contrappone un'opportunità: quella di reagire al venire meno di quel modello di aggiustamento ricercando la risposta competitiva in investimenti altamente redditizi e in incrementi di produttività superiori a quelli delle aree concorrenti. L'esame della situazione odierna e delle tendenze in atto mostra che tale accelerazione della produttività è effettivamente una condizione indispensabile per la competitività e lo sviluppo dell'area.*

*Facendo riferimento ai più recenti dati ufficiali resi noti dall'ISTAT relativi al 1995, che includono una stima dell'economia sommersa, si osserva che nella prima metà*

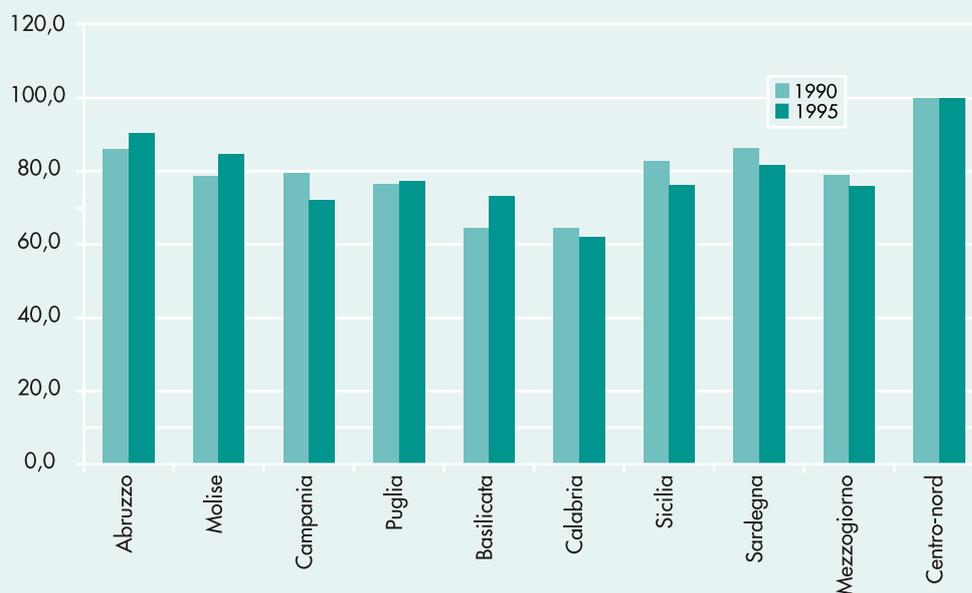


degli anni novanta il divario di produttività del lavoro tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sostanzialmente stabile intorno al 20-22 per cento, è stato compensato da un analogo divario del costo del lavoro (20-21 per cento); ne è risultato un costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) allineato nelle due aree (nel solo settore industriale le misure di divario suindicate sono state circa del 15 per cento).

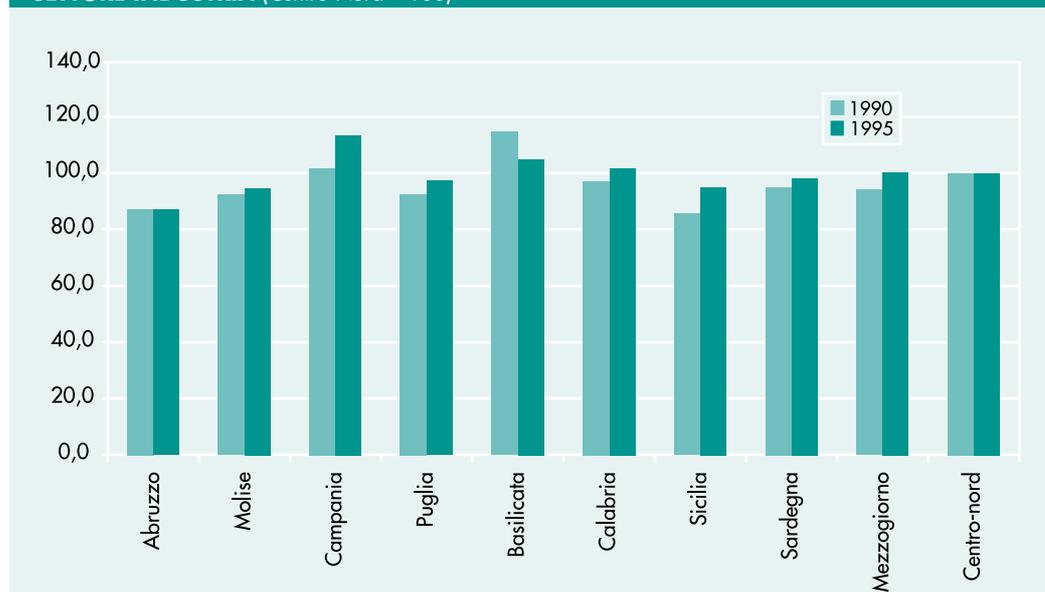
**COSTO DEL LAVORO '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA**  
(Centro-Nord = 100)



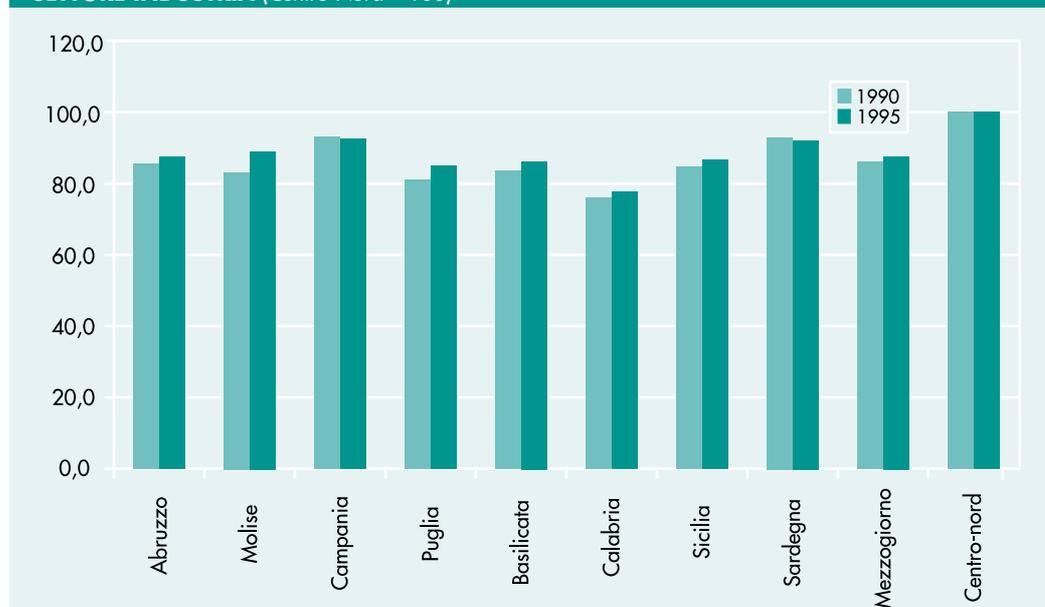
**PRODUTTIVITÀ '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA**  
(Centro-Nord = 100 - Prezzi costanti)



**COSTO DEL LAVORO PER UNITÀ DI PRODOTTO '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA (Centro-Nord = 100)**



**RETRIBUZIONE LORDA PER DIPENDENTE '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA (Centro-Nord = 100)**



*La compensazione di questa minore convenienza è stata assicurata dal costo del lavoro, grazie al concorso di tre fattori:*

- a. una minore retribuzione unitaria nelle attività emerse, legata all'operare della contrattazione aziendale (sensibile al divario di produttività);*
- b. una maggiore presenza del lavoro irregolare - 33 per cento di unità di lavoro non dichiarate nell'industria del Mezzogiorno, contro 8 per cento nel Centro-Nord - per il quale sono stimabili retribuzioni minori e non vengono corrisposti contributi sociali;*
- c. la fiscalizzazione di una parte di tali contributi, assente nel Centro-Nord.*

*Dei 20 - 22 punti percentuali di divario di costo del lavoro prima indicati, circa la metà è spiegata dai fattori a e b - in misure che non sono chiaramente identificabili - il resto dal fattore c.*

*Le tendenze in atto nella prima parte degli anni 90 non appaiono favorevoli. A partire dal 1992, si è osservato un aumento del CLUP nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (di circa 3-4 punti), originato da un peggioramento del divario di produttività e da una chiusura di quello del costo del lavoro.*

*Il progressivo venire meno della fiscalizzazione dei contributi sociali tende a operare nella stessa direzione.*

*Nel medio periodo, è dunque evidente che la convenienza relativa dell'area è subordinata a un forte recupero di produttività, legato a sua volta a investimenti privati e pubblici altamente remunerativi. Nel breve periodo, è invece necessario che la forbice di produttività, finché esistente, trovi maggiore riflesso, attraverso il livello aziendale della contrattazione, nella forbice retributiva e che continuino a operare interventi pubblici generalizzati volti a comprimere il CLUP del Mezzogiorno.*

## 4 LE POLITICHE DI PROMOZIONE DEI SISTEMI DI IMPRENDITORIA LOCALE

### 4.1 Patti e contratti: stato di attuazione

Nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale, rilievo centrale hanno gli strumenti di programmazione negoziata diretti a promuovere la crescita di sistemi imprenditoriali locali: patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area.

In questo ambito progressi significativi sono stati, in particolare, registrati nell'attivare dopo una lunga fase di sperimentazione lo strumento dei *patti territoriali*.

A essi è affidato il compito di favorire accordi, in territori delimitati, fra soggetti privati e pubblici per la realizzazione di interventi coordinati e integrati - misure amministrative di accelerazione delle procedure, ecc.; previsioni contrattuali fra imprese e lavoratori o fra imprese e banche, ecc.; investimenti infrastrutturali pubblici, investimenti produttivi privati - che innalzano la redditività privata e sociale. Si tratta di uno strumento che risponde alla vitalità umana di molte amministrazioni locali e di imprenditorialità potenziale diffusa nel territorio.

Nell'attuazione dei patti sono stati realizzati interventi procedurali e organizzativi volti a conseguire l'obiettivo fissato dal Governo di accelerare l'attuazione di questo importante strumento di promozione.

I risultati sono in primo luogo visibili nella forte accelerazione delle concessioni ed erogazioni di finanziamento per le iniziative industriali dei primi 12 patti, quelli approvati già nel 1997, che, in base all'originaria procedura, prevedevano l'esecuzione da parte dell'amministrazione centrale di un'istruttoria per le singole iniziative di ogni patto. Alla fine di agosto risultavano disponibili finanziamenti per 119 singole iniziative, corrispondenti a circa 1900 nuovi occupati, contro solo 23 a fine marzo; i decreti di pagamento (18 al momento) stanno seguendo la stessa accelerazione.

**Gli strumenti della programmazione negoziata**

**Patti territoriali**

**I primi 12 patti**

Tavola 5 - STATO DI ATTUAZIONE DEI PATTI

Fasi dell'istruttoria	Marzo 1998		Giugno 1998		Agosto 1998		
	N. iniziative	N. iniziative	Investimenti mln. lire	Nuovi occupati	N. iniziative	Investimenti mln. lire	Nuovi occupati
- In corso di istruttoria	67	162	553.523	3.357	99	315.146	1.710
- Istruttoria conclusa con decreto di concessione di cui: con decreto di pagamento	23	68	189.007	999	119	300.544	1.861
	-	6	-	-	18	-	-
Totale attivi	412	357	1.083.501	6.081	344	964.452	5.969
Ritirati	-	55	-	-	68	-	-
Totale	412	412	-	-	412	-	-

Nello stesso periodo si è ottenuta l'autorizzazione della Commissione europea per le iniziative nel settore agro-industriale, mentre è in corso di autorizzazione l'estensione al settore turistico-alberghiero.

Passi notevoli in avanti sono stati compiuti nel dare certezza di finanza ai nuovi patti, secondo un processo trasparente di selezione.

#### I nuovi patti

Con la delibera CIPE del 9 luglio 1998 è stata varata una metodologia trasparente che costituisce una svolta nell'assegnazione dei finanziamenti per i nuovi patti territoriali.

L'importo previsto è certo (1.500 miliardi per la prima assegnazione, programmata per la fine dell'anno); parimenti certi sono i criteri per la selezione dei patti a cui assegnare quei fondi: verranno premiati i patti che, essendo valutati "complessivamente validi" dal Ministero del Tesoro, presentano iniziative produttive più efficaci nella creazione di nuova occupazione, più efficienti e dotati di interventi infrastrutturali organicamente integrati con le iniziative produttive. Si tratta di un criterio di assegnazione aderente allo spirito originario dello strumento ma nei limiti segnati dall'impossibilità e inopportunità di alterare la procedura già in corso. Un punteggio "compensativo" è previsto per quei patti che hanno dovuto sopportare costi particolarmente elevati legati alla sperimentazione e quindi alla modifica delle procedure. Permane la riserva dell'80 per cento dei finanziamenti per patti localizzati nelle aree del Mezzogiorno.

Al momento risultano in istruttoria bancaria 15 patti (di cui 7 nel Mezzogiorno), in assistenza tecnica 32 (di cui 24 nel Mezzogiorno). L'attuazione della delibera CIPE consentirà di concedere finanziamenti ad almeno 15 nuovi patti con la fine del 1998. A questi si aggiungono i 9 patti progettati e finanziati col programma operativo multiregionale comunitario "Sviluppo locale": dopo la notifica effettuata a fine maggio alla Commissione Europea, è infatti imminente l'approvazione formale di quest'ultimo.

Il Governo ha dunque creato le condizioni per conseguire nel 1998 l'obiettivo di portare a conclusione i 12 patti originari e di finanziare 25 nuovi patti.

E' infine in corso di definizione un adeguamento delle procedure di avviamento e finanziamento dei patti. Oltre a introdurre necessarie semplificazioni, essa consentirà di incentivare la fase di progettazione, di valorizzare e premiare gli accordi fra soggetti privati e pubblici in territori delimitati che sappiano effettivamente produrre capitale sociale e dare luogo a interventi il cui valore complessivo è superiore al valore dei singoli interventi, e di dare continuità all'attuazione dello strumento.

Adeguamento  
della procedura

Ai *contratti di programma* è affidato il compito di incentivare l'avvio di iniziative produttive di media e grande dimensione da parte di imprese medio-grandi o di sistemi di imprese medio-piccole che, per la capacità di utilizzare e valorizzare il patrimonio naturale o produttivo dell'area di insediamento, e/o di rivolgersi per le proprie forniture al tessuto imprenditoriale preesistente e/o di impiegare direttamente o indirettamente forza lavoro locale specie valorizzandone le preesistenti capacità, possano attivare in singole aree del Mezzogiorno (e di altre aree depresse) processi virtuosi di sviluppo. Nell'ambito di un'applicazione ormai decennale dello strumento - investimenti FIAT a Melfi, Texas a Avezzano, Olivetti a Napoli e SGS Thomson a Catania e, più di recente, di consorzi di piccole e medie imprese - particolare rilievo assume il suo utilizzo per promuovere investimenti diretti dall'estero, la cui carenza rappresenta un punto grave di debolezza per l'intero nostro paese.

Contratti  
di programma

Nel corso del 1998 è proseguita l'attività istruttoria volta alla emissione dei decreti di concessione e di erogazione delle agevolazioni relative a contratti già approvati e sottoscritti: sono stati erogati contributi per 107 miliardi.

Con riferimento agli interventi in corso di programmazione, il Governo si propone di utilizzare questo strumento per favorire l'insediamento in aree del Mezzogiorno da parte di distretti industriali già operanti in altre aree. A tale riguardo è stato dato seguito in luglio alla delibera assunta in questo senso dal CIPE lo scorso anno, con la definizione di una bozza di procedura da valutare con le imprese (cfr. riquadro 4.A).

Ai *contratti d'area* è affidato il compito di assicurare, nel caso di aree di crisi industriali di straordinario rilievo e impatto sociale, la realizzazione di accordi e investimenti che consentano, valorizzando le risorse esistenti, il superamento della crisi. A oggi sono stati sottoscritti 7 contratti relativi alle aree di Crotone, Manfredonia, Torrese-Stabiese, Sassari-Alghero-Porto Torres, Ottana, Gela, Terni-Narni-Spoleto. Nel complesso, le iniziative già attivate dai contratti sottoscritti sono 60 per 341 miliardi di investimenti.

Contratti d'area

Di prossima sottoscrizione sono i contratti di Gioia Tauro, Airola, Agrigento, Messina e Potenza, oltre il protocollo aggiuntivo di Manfredonia. E' stata, inoltre, avanzata richiesta di accesso a tale tipologia di contratto da: Avellino, Salerno, Catania e Saline di Montebello Ionico.

#### 4.2 Sviluppo del lavoro autonomo ed emersione del sommerso

Per la promozione dello sviluppo locale particolare rilievo assumono anche politiche direttamente rivolte alla crescita della imprenditorialità, al lavoro autonomo e all'emersione di attività in precedenza svolte in modo irregolare.

Il Governo è impegnato da tempo nello sviluppo della imprenditorialità giovanile con risorse finanziarie e attività di assistenza alle nuove imprese, gestito dalla Società Imprenditoria giovanile.

In alcune aree del Mezzogiorno la componente sommersa dell'economia ha assunto dimensioni molto rilevanti. Al suo interno si possono rilevare situazioni di lavoro irregolare, in attività produttive semi sommerse o, con minore frequenza, completamente sommerse e di lavoro ai margini della legalità: effetti comuni di una diffusa tendenza a sottrarsi alle regole fiscali e amministrative e sintomo delle difficoltà a compiere il balzo dall'attività produttiva "informale" all'assetto di impresa operante sul mercato. Per consentire lo sviluppo delle energie sociali ed economiche presenti in questa parte del sistema produttivo è importante mantenere distinti tali molteplici aspetti e intraprendere interventi che evitino la generalizzazione e la semplificazione.

#### Interventi "minori"

Nel corso del 1998 sono state realizzate o sviluppate linee di intervento pubblico diverse con risultati apprezzabili, ancorchè circoscritti, nell'emersione del lavoro. Si tratta dei contratti di emersione (previsti dal "pacchetto Treu" del dicembre 1996), del prestito d'onore (art. 9 septies, legge 608/96) e del programma Urban (Quartieri Spagnoli di Napoli; misura 1: "riqualificazione delle attività artigianali, creazione di nuove imprese e stimolo alla nascita di consorzi").

#### I contratti di emersione

La normalizzazione delle posizioni di lavoro non regolari è stata incoraggiata dai contratti di emersione previsti nel "pacchetto Treu" del dicembre 1996, che provvede ad allineare con gradualità il trattamento economico, previdenziale e contributivo ai livelli fissati dai contratti nazionali di lavoro di settore.

Il contratto, che ha già prodotto positivi risultati nella zona del Salento, prevede il riconoscimento di una sanatoria contributiva alle imprese che vi aderiscono ed agevolazioni per la creazione di "nuova occupazione" (così viene considerato il lavoro regolarizzato). E' inoltre sancita l'equivalenza tra la contrattazione aziendale e i contratti nazionali, mentre un accordo territoriale tra sindacati e imprese disciplina la gradualità e quindi la durata del processo di emersione dal sottosalario.

I contratti a oggi conclusi coinvolgono circa 20.000 lavoratori del settore tessile/abbigliamento/calzaturiero. Considerando anche i lavoratori del settore agricolo si arriva a circa 90.000 posizioni lavorative, mentre sono in avvio i primi contratti del terziario. Vistosa appare la disomogeneità territoriale della distribuzione dei risultati ottenuti nel settore tessile/abbigliamento/calzaturiero: 12.000 lavoratori risultano emersi nella sola area del Salento.

#### I prestiti d'onore

La creazione di nuove occasioni di impiego, così come l'istituzionalizzazione di attività già svolte in maniera informale, sono state favorite anche dallo strumento del prestito d'onore, diretto a promuovere iniziative di lavoro autonomo.

La gestione dello strumento è affidata alla Società per l'imprenditorialità giovanile. Una prima componente dell'incentivo ha natura propriamente finanziaria e viene concessa per investimenti non superiori ai cinquanta milioni di lire: con un contributo a fondo perduto per il 60 per cento dell'investimento e un mutuo a tasso agevolato per la restante quota. E' inoltre concesso un fondo perduto di 10 milioni per le spese di gestione del primo esercizio. La seconda componente dell'in-

centivo è costituita da servizi reali, quali corsi di formazione e selezione finanziati dal Fondo sociale europeo. Beneficiari di tali iniziative sono soggetti disoccupati residenti nelle aree dell'obiettivo 1 e in determinate zone del Centro-Nord i quali, una volta selezionati, sono affiancati da un *tutor* per la realizzazione dell'attività.

Nel primo anno di attuazione del programma le domande pervenute e già esaminate sono state 38.408. Delle circa 20.000 dichiarate accoglibili ne sono state ammesse al corso solo 12.319. I corsi di formazione realizzati sono 105 e le attività ammesse al finanziamento 1.246.

Un'impresa può operare nel sommerso perché incapace di regolarizzarsi e di trovare da sola risposte a problemi di natura fiscale, amministrativa, bancaria o di sicurezza e prevenzione. Una parte del programma Urban dedicata alle imprese (misura 1) ha l'obiettivo di sostenere il potenziamento delle micro attività.

In questo ambito, l'Università di Napoli ha gestito una parte della misura 1, attraverso l'impegno di tre "operatori/animatori di comunità", proposti e seguiti dalla stessa Università, che hanno aperto e gestito un centro di assistenza tecnico amministrativa agli imprenditori. Nel rione dei Quartieri Spagnoli di Napoli è stato così istituito un centro di servizi semi-itinerante di consulenza giuslavoristica alle imprese che ha consentito a queste ultime, soprattutto nel comparto della pelletteria, di organizzarsi, potenziarsi e acquisire un'identità di sistema produttivo.

**Il programma  
Urban**

### 4.3 - Sviluppo Italia

Un contributo rilevante nel promuovere lo sviluppo imprenditoriale locale organizzando la domanda e l'accesso agli strumenti disponibili può venire dal rafforzamento e riorganizzazione degli enti pubblici che a vario titolo operano per lo sviluppo dell'area in un solo gruppo con la creazione della Società "Sviluppo Italia".

Le finalità dell'Agenzia Sviluppo Italia sono lo svolgimento, prevalentemente nel Mezzogiorno, di attività di sviluppo industriale, attrazione di investimenti, promozione di nuova imprenditorialità in funzione della creazione di occupazione, anche attraverso l'assistenza alle amministrazioni locali, e per le loro funzioni sussidiarie, a quelle centrali, che costituiscano opportunità per lo sviluppo e promozione nazionale ed internazionale dei sistemi locali.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, l'Agenzia si propone il riordino delle società coinvolte (IG, Itainvest, Spi, Ribs, Insud, Enisud, Ipi e Agitech) anche attraverso un'opera di razionalizzazione e coordinamento delle attività svolte, eliminando sovrapposizioni e rigidità.

In tale ottica queste Società si distinguono in: a) soggetti che erogano servizi di promozione ed assistenza tecnica per conto della pubblica somministrazione; b) soggetti che svolgono funzioni di investimento per conto della pubblica amministrazione in settori ed in aree di specifica rilevanza.

Queste attività dovranno raccogliersi attorno a due aree operative: la prima a supporto dei soggetti locali per la promozione e attrazione degli investimenti, nello sviluppo della domanda di innovazione e nella promozione di nuova imprenditorialità; l'altra impegnata in attività di merchant banking e di finanza per lo sviluppo produttivo locale.

**Obiettivi**

#### 4.A - IL CONTRATTO DI PROGRAMMA PER I DISTRETTI

*Una nuova forma di incentivazione per lo sviluppo nel Mezzogiorno di sistemi produttivi locali è costituita dalla possibilità offerta ai distretti industriali di usufruire delle agevolazioni previste dall'istituto del contratto di programma.*

*Nel passato potevano aver accesso a queste agevolazioni solo grandi imprese o consorzi di piccole e medie imprese allo scopo costituiti. Con la deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 questa possibilità è stata estesa anche a gruppi di imprese dello stesso distretto industriale che intendano riprodurre, in una specifica area del Mezzogiorno, forme di integrazione tecnologica e organizzativa simili a quelle esistenti nel territorio d'origine.*

*Nel luglio scorso il Ministero del Tesoro ha predisposto una bozza di procedura per l'attuazione di tale delibera, da finalizzare con imprese distrettuali interessate all'intervento. Rispetto alle procedure tradizionalmente in uso per i contratti di programma, qui si individua un unico soggetto proponente che rappresenta il distretto e che svolge i compiti che svolgerebbe l'amministratore delegato di una impresa o di un consorzio di imprese.*

*Le fasi previste per l'attuazione del contratto sono:*

- *costituzione della società rappresentativa del distretto che funge da soggetto responsabile della stipula del contratto con il Ministero del Tesoro. La società verrebbe costituita come società di capitali in forma consortile tra imprenditori del distretto;*
- *la società di distretto definisce le linee generali di un "piano progettuale" e lo presenta al Ministero del Tesoro. Il piano progettuale indica l'area del Sud prescelta per l'investimento, le "dotazioni infrastrutturali a carattere collettivo" di cui si richiede la realizzazione, i progetti che gli operatori privati del distretto intendono realizzare in quell'area. Nel caso in cui il distretto d'origine sia localizzato in un'area depressa, la società d'area può richiedere (per un importo limitato) agevolazioni anche per iniziative da realizzarsi sul proprio territorio;*
- *il Ministero del Tesoro verifica le linee generali del piano progettuale ("fase di accesso") e concorda con la società il proseguimento, o meno, dell'iter. Costituiscono elementi positivi di valutazione gli impegni delle parti per la costruzione di iniziative comuni tra le due aree che inducano collaborazione, consenso, e un ambiente favorevole allo sviluppo;*
- *in caso positivo la società di distretto prepara il piano progettuale definitivo e lo presenta al Ministero del Tesoro. Esso contiene i progetti esecutivi relativi alle singole iniziative da sottoporre a istruttoria tecnica, economica e finanziaria. Ciascun progetto di investimento sarà accompagnato da una specifica relazione bancaria che certifichi la validità dell'investimento. Lo stesso piano progettuale precisa le modalità con cui procedono i patti collaterali previsti nelle linee generali del piano (eventualmente già stipulati o in corso di approvazione) con la Regione, i Comuni, i sindacati, e altri eventuali soggetti;*
- *il CIPE approva il piano progettuale definitivo (schema di contratto di programma) e assegna le risorse ;*
- *il Ministero del Tesoro e la società del distretto stipulano il contratto di programma;*
- *la società di distretto e le società consorziate curano la realizzazione del piano;*
- *il Ministero del Tesoro verifica l'esecuzione del contratto ed eroga le agevolazioni previste.*

## 5 LE POLITICHE DI INVESTIMENTO PUBBLICO DIRETTO

Alle politiche di compensazione dei divari nelle convenienze localizzative e di promozione dello sviluppo imprenditoriale locale si uniscono, nella strategia per lo sviluppo e l'occupazione nel Mezzogiorno, le politiche di investimento diretto - in infrastrutture, in formazione, nella valorizzazione del patrimonio naturale e culturale - volte a rimuovere alla radice le cause nei divari di convenienza localizzativa.

In passato, l'attuazione di questi interventi è stata rallentata dall'esistenza di procedure inefficaci, dalla dispersione dei centri di responsabilità e, soprattutto, dall'inadeguatezza del processo di programmazione. Si tratta della linea di azione primaria indispensabile se si vuole avviare e rendere irreversibile la "svolta" del Mezzogiorno.

Il rilancio di questo processo, condotto secondo uno schema innovativo, fondato sulla *valutazione* ed esplicitazione dei fabbisogni e dell'efficacia degli interventi, sull'attuazione del principio di *sussidiarietà*, e quindi, su un ruolo crescente delle Regioni e dei livelli locali di governo, su un'efficiente ed efficace *negoziiazione* fra le molteplici parti coinvolte, su un forte coinvolgimento di *capitali privati*, costituisce obiettivo centrale della politica del Governo.

Di tale politica le *intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni* rappresentano uno schema di riferimento. Al loro interno finanziamenti e programmazione nazionale, regionale e comunitaria devono tendere a trovare unità di finalità e di obiettivi, fondandosi su una valutazione di fattibilità economico-sociale degli interventi; mentre deve essere esaltata la ricchezza di contributi e di idee che viene dal complesso delle amministrazioni locali.

In questo contesto, il completamento delle misure del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 (cfr. par. 5.3) e *l'avvio della programmazione per il nuovo Quadro 2000-2006* rappresentano una modalità di attuazione del nuovo disegno che, per la trasparenza delle regole del gioco comunitario e per l'ammontare delle risorse addizionali disponibili, può assumere particolare efficacia.

Il rafforzamento del principio della sussidiarietà presuppone una incisiva azione di rafforzamento delle strutture amministrative responsabili del coordinamento, della programmazione e della gestione degli interventi co-finanziati dai fondi strutturali.

Il monitoraggio del ciclo della spesa - dalla definizione delle grandi scelte programmatiche, alle assegnazioni finanziarie annuali e alla loro esplicitazione in bilancio, alla progettazione degli interventi e alla loro attuazione - presuppone ulteriori interventi volti ad assicurare la trasparenza dei bilanci e dell'intero ciclo di spesa. A questi obiettivi, oltre che a quello di un'accelerazione del processo di negoziazione, sono volti diversi interventi sulle procedure che il governo si appresta a introdurre.

### 5.1 Gli assi di intervento

Fine congiunto di Governo centrale, Regioni, Province e Comuni, e delle parti sociali deve essere il tornare a porre al centro degli investimenti pubblici non già *l'oggetto* dell'investimento in sé - l'opera, o il corso di formazione o l'attività di re-

La "nuova  
programmazione"

Obiettivi,  
non oggetti

stauro - ma *l'obiettivo* che tali spese hanno. E' il servizio che i cittadini - famiglie, lavoratori o imprese - potranno ricevere grazie a quell'investimento che deve guidare le amministrazioni nelle decisioni sull'allocazione delle risorse. Solo identificando, sin dal lancio dei programmi, i benefici e i beneficiari si potrà assicurare sia una spinta all'intero processo di spesa, sia una verifica dei suoi risultati.

Al centro delle politiche di investimento pubblico diretto emergono così, non singoli "settori" ma *grandi assi di intervento*. Ognuno di essi corrisponde a una delle aree di problematicità o di potenzialità dell'economia e della società del Mezzogiorno. A ognuno di essi fanno capo molti dei tradizionali "settori" di investimento. Per ognuno di essi è in atto una accelerazione dell'intervento.

#### Cinque grandi assi di intervento

Cinque sono i grandi assi che vanno emergendo dalle esperienze del periodo più recente e dalla diffusa domanda sociale:

- a) *la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;*
- b) *la valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche;*
- c) *il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata ;*
- d) *lo sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari;*
- e) *il collegamento fisico e immateriale con altre aree.*

E' attorno a questi assi che si va avviando la grande ricognizione delle idee-programma che il paese, le sue molteplici articolazioni, stanno elaborando per la costruzione delle Intese istituzionali di programma e per la programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 (cfr. par. 5.3). È attorno a questi assi che si vengono articolando i progetti più avanzati nei quali il Governo è già oggi impegnato.

#### Risorse naturali: acqua, suolo, parchi, petrolio

Per quanto riguarda le *risorse naturali* l'impegno più urgente del Governo riguarda le infrastrutture necessarie ad assicurare una fornitura di acqua adeguata ai diritti dei cittadini e alle esigenze dell'agricoltura e garantirne la depurazione. Dopo una lunga fase di stallo, nel programma "Risorse idriche", finanziato con risorse comunitarie e dotato di circa 4.000 miliardi, sono stati ultimati lavori per oltre un terzo dei finanziamenti disponibili, mentre per un altro terzo gli appalti sono stati aggiudicati (cfr. riquadro 5.C).

Forti elementi di novità si osservano in un'altra area assai delicata dove errori del passato hanno causato danni umani ed economici gravissimi: quella degli interventi a difesa del suolo. Il programma di spesa comunitario relativo a dissesti idrogeologici conseguenti a calamità, avviato all'inizio del corrente anno, procede in modo molto soddisfacente (cfr. riquadro 5.A).

Novità vi sono e vanno rafforzate, analizzate e diffuse negli interventi sui Parchi nazionali (cfr. riquadro 5.B).

Forte è, infine, l'impegno del Governo per sfruttare al meglio, anche per il territorio di riferimento, l'estrazione di petrolio in corso di forte potenziamento nella Val d'Agri in Basilicata, facendone l'occasione di un forte sviluppo locale (cfr. riquadro 5.D).

#### Risorse umane e culturali: ricerca, formazione, beni culturali

Per quanto riguarda le *risorse umane e culturali*, l'impegno del Governo e delle Regioni del Mezzogiorno deve riguardare in primo luogo gli interventi per la ricerca, sfruttando la disponibilità nell'area di un'offerta di lavoro giovanile con un livello elevato di istruzione superiore e universitaria, e per la formazione, specificamente rivolgendosi al recupero e alla promozione di capacità e tradizioni artigianali che in altre aree del paese hanno saputo avviare lo sviluppo di forti sistemi di piccola impresa.

Si tratta poi di investire, in misura crescente, nella valorizzazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno - nei suoi siti archeologici, nei suoi insediamenti storici, nei suoi musei - poiché da tale intervento può venire un beneficio diretto ai cittadini dell'area e un forte ritorno economico in termini di flussi turistici e di attività di servizio e artigianali indotte. Esperienze di successo in questa direzione esistono e vanno crescendo (cfr. riquadro 5.E); si tratta di moltiplicarle integrandole sempre più in programmi di sviluppo dell'intero territorio.

Per quanto riguarda la *qualità delle città, delle istituzioni amministrative locali e della vita associata*, centrale è la questione della sicurezza. Essa viene affrontata dal Governo con la realizzazione di progetti pilota lungo tre direttrici: il controllo del territorio, con uno spostamento di forze da compiti amministrativi a compiti di controllo; il monitoraggio del territorio attraverso il ricorso a strumenti di alta tecnologia; la creazione di condizioni di "convenienza della legalità". Della prima direttrice fa parte il progetto co-finanziato nell'ambito dei fondi strutturali comunitari 1994-99, che, avviato solo dopo pochi mesi promette risultati assai tempestivi (cfr. riquadro 5.F).

Di grande rilievo sono poi i progetti integrati per la riqualificazione delle città, grandi e minori. Può manifestarsi qui, nella piena attuazione del richiamato principio di sussidiarietà, quella capacità progettuale delle Amministrazioni locali che è oggi sospinta dal risveglio dell'associazionismo - secondo rilevazioni dell'Istat oltre il 60 per cento delle associazioni di recente costituzione opera nel Mezzogiorno - e dalla vivacità politica indotta dalle riforme istituzionali realizzate. In questa direzione si è mosso il Governo disegnando, con l'accordo della Conferenza unificata Stato - Regioni - Città, presso il Ministero dei Lavori Pubblici, i "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio": affrontando alla radice i limiti di esperienze passate, si punta innanzitutto sull'assistenza tecnica e sul finanziamento delle fasi primarie della progettazione degli interventi da parte delle Amministrazioni locali. Spunti per la programmazione 2000-2006 vengono anche da alcuni programmi URBAN del ciclo di progettazione in corso (cfr. riquadro 5.G).

Particolare rilievo assumono gli investimenti per la formazione dei funzionari e tecnici dell'Amministrazione pubblica. Oltre a impegnarsi nell'attuazione dei programmi esistenti il governo intende finalizzare tale formazione alla costituzione di unità tecniche permanenti delle amministrazioni regionali e centrali proprio per l'attività di promozione, vaglio e monitoraggio degli investimenti pubblici (cfr. par. 5.4). Collegato a questi, in un impegno integrato di programmazione che deve travalicare i singoli "settori di spesa", è lo sforzo di accompagnare la nascita di una Rete informatica unitaria dell'Amministrazione pubblica, con l'effettivo e immediato collegamento a essa di tutte le Amministrazioni anche del Mezzogiorno e con l'effettivo accesso a basi-dati strutturate su informazioni amministrative (catastali, anagrafiche, rurali, sulle aree industriali, sugli incentivi, ecc.) e sui processi di spesa.

Per quanto riguarda il quarto grande asse di intervento, quello dei *sistemi locali di sviluppo*, accanto agli interventi di promozione imprenditoriale che sono al centro dell'attività del Governo (cfr. par. 4), particolare rilievo hanno gli investimenti diretti nel sistema logistico e dei trasporti. Nella programmazione in atto essi vanno diretti a soddisfare il fabbisogno prioritario che emerge dalle aree dove più forte è già lo sviluppo locale e dove si concentrano gli strumenti della programmazione negoziata.

**Qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata: sicurezza, servizi per la Rete unitaria della P.A.**

**Sistemi locali di sviluppo: promozione imprenditoriale, energia elettrica, logistica e trasporti**

Collegamento con  
altre aree: strade,  
ferrovie  
e navigazione  
veloce; aeroporti;  
reti informatiche

Di centrale importanza sono anche gli investimenti nella rete elettrica. Secondo i dati rilevati dall'Autorità per la Energia Elettrica e Gas e riportati nella I Relazione Annuale al Parlamento e al Governo (giugno 1998) il numero medio di interruzioni accidentali per gli utenti in base territoriale sono state pari, nelle aree meridionali, a 6,1 per utente contro il 4,8 della media nazionale; 426 minuti persi per utente nel Sud contro una media italiana di 288 (167 nel Nord).

Assumono qui particolare rilievo gli impegni di investimento dell'Enel. Nel 1998 i suoi investimenti nella sola area elettrica saranno, nel Mezzogiorno, di circa 2400 miliardi, con un particolare sforzo per l'adeguamento ambientale degli impianti di produzione; per il 1999-2001 l'Enel prevede già investimenti elettrici nel Mezzogiorno per oltre 7000 miliardi.

Affinché l'insieme di opportunità delineate lungo i quattro assi sin qui richiamati possano effettivamente essere colte, in un contesto internazionale e segnatamente europeo di forte e crescente mobilità delle merci, delle persone e dell'informazione, è necessario l'impegno lungo un quinto asse: quello del *collegamento fisico e immateriale con altre aree*.

Si tratta qui, in primo luogo, di assicurare alle persone e alle merci tempi e costi di circolazione da e verso altre aree che non frenino iniziative di investimento nell'area stessa: i prodotti agricoli "mediterranei" freschi devono poter essere prontamente disponibili su altri mercati; i funzionari, i dirigenti, gli imprenditori delle aziende che operano con l'estero devono potersi spostare continuamente con facilità e con costi sopportabili; la mobilità dei giovani deve essere favorita.

Ne deriva la centralità di un forte rafforzamento delle grandi reti di collegamento terrestre, viario e ferroviario, e/o di navigazione veloce lungo gli assi nord-sud e est-ovest: questione attorno a cui il Governo sta lavorando con l'elaborazione di un Piano dei trasporti. Vanno in questa direzione l'accelerazione dopo anni di posponimenti dei lavori per l'ampliamento e ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e la scelta di avviarne il co-finanziamento privato (cfr. riquadro 5.H); unitamente al potenziamento delle reti dei servizi ferroviari nel Sud (cfr. riquadro 5.I).

Risultati importanti sono stati raggiunti nello sfruttamento a fini portuali della nostra esposizione costiera, per il trasporto di *containers*. Nel caso di successo di Gioia Tauro si tratta ora, nel programmare interventi volti a valorizzare e ampliare i risultati conseguiti, di valutare ad esempio l'opportunità di articolare attorno al transito dei containers strutture logistiche per il trasferimento e la manipolazione del loro contenuto e/o per il loro ulteriore trasporto per via d'acqua o di terra. Adeguamenti parziali sono in corso nel raccordo ferroviario per il porto.

Assumono particolare rilievo anche i risultati già raggiunti o in corso nel rinnovamento e ampliamento degli aeroporti di molte aree del Mezzogiorno; vi dovranno corrispondere passi rilevanti in direzione della libera competizione per gli scali fra le diverse compagnie.

Di notevole importanza sono poi gli investimenti volti a rendere possibili, economicamente convenienti - con sistemi di tariffazione di Internet simili a quelli di altri paesi - e accessibili (nel senso di conoscenze e capacità di utilizzo) servizi di telecomunicazione per i quali il nostro paese, segnatamente il Mezzogiorno, presenta gravi arretratezze.

Inoltre l'impulso alla circolazione delle informazioni richiede il potenziamento delle infrastrutture di reti locali a servizio pubblico e la promozione di servizi a disposizione della collettività. Un impegno in questo senso è posto dal Governo nel-

la formulazione di un Piano di Azione per la Società dell'Informazione, tendente a promuovere la formazione informatica, e l'offerta di servizi di assistenza alle piccole e medie imprese e alle amministrazioni locali per l'accesso e il pieno sfruttamento delle opportunità di informazione.

Il successo dell'azione del Governo lungo questi assi è legata al metodo nuovo con cui la scelta delle "cose da fare" verrà adottata. Ciò è vero sia per le opere da realizzare subito, attuando "completamenti" ritenuti funzionali allo sviluppo o riprogrammando la destinazione di fondi strutturali, sia per il disegno di nuovi programmi. Il Governo sta sperimentando questo nuovo metodo. Le linee di azione intraprese per farlo sono descritte nei tre paragrafi che seguono.

**Il metodo per attuare gli assi**

## 5.2 Le Intese istituzionali di programma e la delibera del CIPE del 9 luglio 1998

Con la delibera Cipe del 9 luglio 1998, le Intese istituzionali di programma fra Stato e Regioni sono state dotate per la prima volta di una specifica risorsa finanziaria: 3.500 miliardi per il finanziamento di completamenti di opere e di studi di fattibilità, 3.000 dei quali espressamente assegnati alle otto regioni del Mezzogiorno.

Per l'assegnazione di queste risorse è stata introdotta una procedura innovativa che prevede l'approntamento da parte di un Comitato di coordinamento interministeriale, attraverso la consultazione con le Regioni di criteri unitari per la selezione e l'approvazione degli interventi e un metodo di lavoro per rendere operativo lo strumento delle intese e l'identificazione e selezione delle iniziative da parte delle amministrazioni responsabili.

Per quanto riguarda i completamenti di opere, verranno predisposti, attraverso la concertazione con tutte le Amministrazioni, appositi criteri che consentiranno una selezione preventiva dei progetti censiti. In seguito alla presentazione delle proposte, il Comitato di coordinamento valuterà poi l'attualità e la realizzabilità degli interventi e fornirà al Cipe un ordinamento delle proposte da finanziare (che terrà anche conto di obiettivi di perequazione territoriale su parametri tradizionali e sui finanziamenti già attribuiti). Punto di partenza dell'intervento sono le opere già individuate, in base all'art. 13 della L. 135/97 (cosiddetto "decreto sbloccacantieri"), funzionali, cantierabili e non ancora finanziate (cfr. riquadro 5.L); Amministrazioni centrali, Regioni e Amministrazioni locali potranno proporre altre opere.

**Completamenti**

La redazione degli studi di fattibilità si configura come un elemento particolarmente innovativo nel processo decisionale di spesa. In questo modo le scelte in merito ai nuovi interventi possono essere assunte sulla base di una disamina delle idee-programma delle amministrazioni centrali, regionali e locali, ossia dei risultati dell'analisi economica, finanziaria, organizzativa e gestionale inclusa negli studi di fattibilità. In sede di intese gli orientamenti congiunti potranno convergere sulle iniziative più promettenti e meno rischiose, alle quali sarà assicurato il rapido accesso alla fase di progettazione e la futura copertura finanziaria per la realizzazione dei lavori. La realizzazione degli studi darà priorità di accesso al Fondo rotativo per la progettualità istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti e che a parti-

**Studi di fattibilità**

re dall'estate del 1997, dopo una prima fase di limitato utilizzo, ha preso a essere impiegato in misura significativa anche nelle Regioni del Mezzogiorno (cfr. riquadro 5.M).

Complessivamente, la novità della delibera Cipe riguarda l'adozione di criteri di merito e di qualità nella attività di programmazione, che introduce anche elementi concorrenziali tra le amministrazioni per l'ottenimento dei finanziamenti.

#### Le intese

Costituisce questa la modalità migliore per dare avvio in maniera strutturata al disegno delle intese. Esse dovranno anche ricomprendere una ricognizione, da parte delle amministrazioni locali e centrali, del complesso degli interventi che le diverse amministrazioni hanno già avviato o intendono avviare, e dovranno dare sviluppo alle principali idee-programma già maturate in ogni regione. Si stabilisce qui, quel legame, quella unitarietà fra Intese e programmazione dei fondi strutturali che caratterizza l'attuale fase.

### 5.3 I fondi strutturali comunitari: la programmazione 2000-2006

#### 1999: anno di transizione

Il 1999 costituisce l'anno di transizione fra i due grandi cicli di programmazione dei fondi strutturali per le Regioni dell'obiettivo 1: mentre arriveranno a conclusione i programmi e gli interventi relativi al ciclo 1994-99, nel corso dell'anno dovrà di fatto essere completata la fase operativa di programmazione del nuovo ciclo 2000-2006, con l'obiettivo di pervenire alla concreta operatività dei nuovi programmi già all'inizio del 2000.

#### La riprogrammazione dei fondi 1994-99

Grazie alle regole rigorose stabilite nell'ambito del Comitato di sorveglianza per l'attuazione del Quadro di sostegno 1994-99 attuate nell'aprile 1998 con la riprogrammazione di circa 1.500 miliardi di lire, è proseguita nel primo trimestre dell'anno in corso l'accelerazione nelle erogazioni, con oltre 2.500 miliardi di spesa (tav. 6). Il volume dei pagamenti al 31 marzo 1998 ha raggiunto, secondo stime provvisorie, il 42,4 per cento degli stanziamenti, in linea con l'obiettivo del 55 per cento per la fine dell'anno.

**TAV. 6 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 1994-1999 - REGIONI OBIETTIVO 1**  
 Stato di attuazione al 31 marzo 1998 <sup>(1)</sup> (Importi in miliardi di lire) <sup>(2)</sup>

	Disponi- bilità	Impegni assunti	Erogazioni		Var. assolute I trim. 98	Erog. 1/98 c. tot. 6=4/1
			al 31-12-97	al 31-3-98		
	1	2	3	4	5	
<b>Programmi regionali:</b>	<b>27.995</b>	<b>17.930</b>	<b>9.284</b>	<b>10.637</b>	<b>1354</b>	<b>38,0%</b>
Abruzzo	1.077	875	432	496	64	46,0%
Basilicata	2.191	1.972	1.015	1.159	143	52,9%
Calabria	3.825	2.688	1.131	1.347	216	35,2%
Campania	6.045	3.276	2.192	2.361	170	39,1%
Molise	1.046	1.041	463	563	99	53,8%
Puglia	5.196	2.770	1.278	1.535	257	29,5%
Sardegna	3.528	2.370	1.186	1.462	276	41,4%
Sicilia	5.083	2.935	1.587	1.714	127	33,7%
Assistenza tecnica UE	2.204	2.208		1		29,9%
<b>Programmi multiregionali: di cui</b>	<b>30.576</b>	<b>21.364</b>	<b>13.850</b>	<b>15.107</b>	<b>1257</b>	<b>49,4%</b>
PO Industria, artigianato, servizi alle imprese	10.437	9.246	7.474	7.992	517	76,6%
PO M.L. Emergenza occupazione sud	924	551	115	124	9	13,4%
PO Ministero Pubblica Istruzione	917	630	374	407	33	44,3%
PO Ricerca e sviluppo tecnologico	2.451	1.168	865	946	81	38,6%
PO Risorse idriche	3.911	1.533	546	594	48	15,2%
PO Telecomunicazioni	2.096	2.014	1.500	1.745	245	83,3%
PO Trasporti - Ferrovie	3.859	3.580	1.920	2.088	168	54,1%
SFOP Pesca e acquacoltura	930	355	106	106	0	11,4%
PO Infrastrutture di trasporto stradale	970	663	45	50	6	5,2%
PO Energia	945	482	350	416	66	44,0%
PO Infrastrutture aeroportuali	19	21	6	11	5	54,2%
PO Protezione civile	234	53	15	53	38	6,5%
Sovvenzioni Globali in fase di approvazione <sup>(3)</sup>	434					
Importo riprogrammato il 28.4.1998 dal CdS del QCS <sup>(4)</sup>	1.658					
<b>Totale stanziamenti QCS</b>	<b>60.664</b>	<b>39.294</b>	<b>23.134</b>	<b>25.745</b>	<b>2611</b>	<b>42,4%</b>

(1) Dati provvisori.

(2) Valore Lire/Ecu = 1947,60 - Tasso utilizzato dalla Commissione Europea per il mese di settembre 1998 - Per i dati al 31/12/1997 è stato utilizzato il tasso Lire/Ecu = 1920.

(3) Sovvenzioni globali con parere favorevole della DG XVI per le quali si è in attesa della decisione da parte della Commissione Europea.

(4) Riprogrammazione deliberata dal Comitato di sorveglianza del QCS nella riunione del 28 aprile 1998. Nella stessa riunione è stata programmata la quota '98 dell'indicizzazione, pari a 167,5 Mecu di cui 100 quale contributo di solidarietà a favore delle Regioni terremotate Marche e Umbria, in attesa del perfezionamento della procedura.

Allo scopo di accelerare l'attuazione del QCS in modo da consolidare la tendenza a rispettare gli obiettivi annuali di spesa fissati dal "sentiero di rientro", concordato in partenariato, il Comitato di sorveglianza ha altresì stabilito la riprogrammazione automatica di tutte le forme di intervento che alla fine del mese di ottobre 1998 non abbiano raggiunto un livello di spesa pari al 40 per cento del totale delle risorse assegnate. Saranno assoggettate a riprogrammazione automatica le risorse corrispondenti alla differenza tra il livello di spesa raggiunto e la soglia del 40 per cento, ferma restando la salvaguardia degli impegni giuridicamente vincolati. A tal fine si procederà nell'ambito del Comitato di sorveglianza del febbraio 1999, sulla base delle risultanze del lavoro svolto dai gruppi tecnici delle singole forme di intervento.

Sulla base della esperienza maturata e dei Regolamenti proposti dalla Commissione per il nuovo ciclo di politica strutturale, sono state avviate le attività preliminari per impostare la nuova fase di programmazione 2000-2006. Oltre al

Programmazione  
2000-2006

**Le attività avviate**

Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, attraverso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, esse coinvolgono tutti i soggetti del partenariato: la Commissione europea, le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni, le amministrazioni locali, le parti sociali.

Le attività programmatiche avviate riguardano in particolare:

a) la partecipazione al negoziato comunitario sui nuovi Regolamenti dei fondi strutturali;

b) la redazione per la fine di ottobre, con il concorso di tutte le parti coinvolte, di un documento denominato "Schede di programmazione per i fondi strutturali 2000-2006": in esso verranno presentate dalle singole amministrazioni centrali e regionali le principali idee-programma da porre al centro dell'intervento, con l'indicazione degli obiettivi, delle motivazioni, degli effetti attesi; sempre nel documento verranno quindi valutate le procedure contabili e amministrative e i metodi di allocazione delle risorse, di valutazione e di monitoraggio più adatti a predisporre nei tempi stabiliti documenti programmatici di qualità per il concorso ai Fondi e a utilizzarli poi con celerità ed efficienza;

c) l'organizzazione, per la fine di novembre, di un seminario nazionale per la discussione del documento "Schede" e l'avvio della fase centrale del processo di programmazione;

d) l'avvio di Tavoli regionali che, dopo il seminario, con la partecipazione delle Amministrazioni centrali e regionali, degli enti locali, delle parti sociali e delle rappresentanze dell'associazionismo, dovranno gestire la predisposizione dei documenti di programmazione per la Commissione europea;

e) l'utilizzo crescente dello strumento degli studi di fattibilità (cfr. par. 5.2 e 5.4) che consente di orientare, indirizzare e rendere più consapevole la selezione e la scelta delle iniziative infrastrutturali prioritarie.

**Le attività da avviare**

Altre attività programmatiche saranno avviate nei primi mesi del 1999. Esse concernono in particolare:

f) l'individuazione, in stretta concertazione con le Regioni, le amministrazioni locali, le parti sociali e la Commissione europea, delle aree ammissibili agli obiettivi 1 e 2 (con individuazione contestuale delle Regioni che potranno godere delle condizioni di passaggio graduale dall'obiettivo 1 ad altro regime di aiuto regionale);

g) la presentazione alla Commissione del programma di sviluppo del Mezzogiorno, così da innescare tempestivamente la procedura di definizione, da parte della stessa Commissione, del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni dell'obiettivo 1;

h) la definizione della programmazione operativa di attuazione del QCS, vale a dire dei Programmi Operativi Integrati (regionali o multiregionali) e dei relativi complementi di programmazione che dovranno costituire gli strumenti programmatici attraverso i quali si attuerà, nel corso del periodo 2000-2006, la politica di sviluppo regionale cofinanziata da risorse nazionali (pubbliche e private) e da risorse dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

**Gli impegni**

Gli obiettivi di breve termine, gli strumenti e la sincronia temporale che caratterizzano la programmazione dei fondi strutturali e l'attuazione delle Intese istituzionali di programma fra Stato e Regioni sono illustrati in modo sintetico nelle tavole 7 e 8.

Nell'attuazione di questi passaggi un contributo di rilievo potrà venire dai progressi già compiuti e che ancora restano da compiere nella revisione delle procedure amministrative, contabili e di programmazione che sorreggono il ciclo della spesa.

**TAV. 7 - NUOVA PROGRAMMAZIONE: AZIONI E STRUMENTI OPERATIVI PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO**

	Tipologia degli investimenti			
	Progetti in corso	"Completamenti"	Idee-programma già acquisite	Idee-programma nuove
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accelerare l'attuazione</li> <li>- Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riavviare l'attuazione di opere tuttora attuali, funzionali, fruibili e cantierabili attraverso la selezione degli interventi sulla base di criteri di efficacia economica e tecnica</li> <li>- Prevedere adeguate risorse finanziarie</li> <li>- Accelerare l'attuazione</li> <li>- Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Completare e migliorare la programmazione esistente</li> <li>- Avviare celermente la progettazione</li> <li>- Prevedere adeguate risorse finanziarie</li> <li>- Accelerare l'attuazione</li> <li>- Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantire un corretto processo di programmazione-progettazione</li> <li>- Effettuare e finanziare studi di fattibilità</li> <li>- Avviare celermente la progettazione</li> <li>- Finanziare</li> <li>- Accelerare l'attuazione</li> <li>- Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi</li> </ul>
Strumenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riforme procedurali (cfr. par. 5.4 del testo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delibera CIPE 9 luglio 1998 (Completamenti)</li> <li>- Legge finanziaria 1999</li> <li>- Riforme procedurali (cfr. par. 5.4 del testo)</li> <li>- Intese istituzionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delibera CIPE 9 luglio 1998 (Studi fattibilità)</li> <li>- Legge finanziaria 1999</li> <li>- Riforme procedurali (cfr. par. 5.4 del testo)</li> <li>- Intese istituzionali</li> <li>- Studi fattibilità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmazione europea 2000-2006</li> <li>- Delibera CIPE 9 luglio 1998 (Studi fattibilità)</li> <li>- Riforme procedurali (cfr. par. 5.4 del testo)</li> <li>- Intese istituzionali</li> <li>- Studi fattibilità</li> <li>- Redazione del documento Schede e seminario nazionale</li> <li>- Redazione prog. Operativi</li> </ul>

**TAV. 8 - NUOVA PROGRAMMAZIONE: CRONOGRAMMA 1998-1999 DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE**

Date	Intese istituzionali di programma		Programmazione dei fondi strutturali comunitari	
	Delibera 9 luglio 1998 (A)	Intese generali (B)	Riprogr. Fondi 1994-99 (C)	Progr. Fondi 2000-2006 (D)
1998 ottobre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redazione degli schemi per la selezione dei "completamenti" e degli "studi di fattibilità"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisione e completamento degli schemi di Intesa e di Accordo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avvio gruppi tecnici per esame stato di attuazione e prospettive singole misure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redazione delle "Schede Programmatiche" a opera di ammin. centrali e locali e delle parti sociali</li> </ul>
novembre dicembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raccolta ed esame di ipotesi di completamenti e di idee-programma per studi fattibilità da parte di Amministrazioni centrali, regionali e locali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lavoro per la definizione delle Intese (connessione con A, C e D)</li> <li>- Chiusura Intese per la ricostruzione post-terremoto e situazioni particolari</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seminario nazionale (workshops operativi)</li> <li>- Lavoro dei "tavoli regionali" per la presentazione del programma di sviluppo del Mezzogiorno e dei Programmi operativi (input da A e B)</li> </ul>
1999 gennaio febbraio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selezione di completamenti e studi</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riunione Comitato di sorveglianza QCS ob. 1 per riprogrammazione</li> </ul>	
marzo aprile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delibera CIPE per il loro finanziamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chiusura intese</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redazione P.G.S.</li> <li>- Formulazione programmi operativi</li> </ul>
maggio giugno				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentazione alla Commissione</li> </ul>
dicembre				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approvazione QCS</li> </ul>

## 5.4 La riforma delle procedure del ciclo di spesa

**Finalità** Le riforme in atto nelle procedure del ciclo della spesa in conto capitale sono mosse principalmente da quattro finalità:

1. rafforzare, incentivare e finanziare le fasi della progettazione, sia degli studi di fattibilità che successive, al fine di rovesciare la logica che vedeva la prenotazione di finanziamenti nei capitoli di bilancio anticipare le scelte programmatiche;
2. accrescere la natura genuinamente programmatica del bilancio di previsione;
3. accelerare, anticipare e dare certezza alle valutazioni di impatto ambientale, prevedendo efficaci procedure per la soluzione delle controversie;
4. rafforzare il monitoraggio in itinere ed *ex post* delle opere e del conseguimento dei loro obiettivi, rafforzando parallelamente la capacità tecnica delle strutture interne delle amministrazioni.

Si tratta di linee di intervento rilevanti per l'intero paese ma che assumono nel Mezzogiorno particolare rilievo, per la maggiore difficoltà che si incentra in quest'area a compensare nei fatti la debolezza delle regole.

Progressi in queste direzioni sono già in corso di realizzazione.

**Riforme attuate:**  
certezza  
finanziaria,  
valutazione  
ambientale,  
Conferenza  
dei Servizi

Con il disegno di legge attualmente all'esame del Senato (AS 2793-B-ter) viene tra l'altro previsto l'inserimento nella tabella C della Legge finanziaria, che modula su un arco triennale la spesa a natura "permanente", delle risorse in conto capitale. In questo modo si ottiene uno snellimento dell'iter procedurale non essendo più necessario, come accadeva quando le risorse erano iscritte nel fondo speciale di conto capitale (tabella B), ricorrere a un provvedimento legislativo per attivare le stesse.

Con il disegno di legge già approvato dal Senato (AS 422-A) viene introdotta una "autorizzazione unica in materia ambientale" e vengono realizzate le condizioni per una drastica riduzione dei tempi necessari per le autorizzazioni. Con la legge 127/97 è stato meglio definito l'istituto della Conferenza dei Servizi; progressi ulteriori potrebbero essere raggiunti prevedendo che la Conferenza si attivi già in occasione della progettazione preliminare, assicurando valutazioni vincolanti dell'impatto ambientale e territoriale delle opere.

**Riforme da realizzare**  
Verifica del  
Parlamento

Nuovi e rilevanti interventi sono necessari, su cui si incentra oggi l'impegno del Governo.

In primo luogo, rispondendo alle sollecitazioni del Parlamento, il Governo mira a presentare due distinte Relazioni annuali sulle aree depresse: una in occasione del Documento di programmazione economica e finanziaria, in cui esporre il programma annuale e triennale di investimenti pubblici, l'altra in occasione della Relazione previsionale e programmatica, in cui fornire il rendiconto dell'attività svolta e dei risultati.

**Monitoraggio finanziario e fisico degli investimenti**

Il Governo intende, in secondo luogo, rafforzare il sistema di monitoraggio degli investimenti, sotto il profilo sia finanziario sia fisico, da parte delle singole amministrazioni, centrali e locali. A tale scopo dovrà essere progettato e realizzato un sistema di banche dati funzionali al progetto di Rete unitaria della Pubblica amministrazione, tali da seguire i singoli progetti lungo l'intero itinerario del ciclo di spesa, dalla programmazione e progettazione ai pagamenti.

Anche al fine di dare attuazione a questo monitoraggio, e per fornire supporto tecnico alla programmazione e alle analisi di opportunità e fattibilità degli interventi, il Governo intende promuovere - è il terzo obiettivo - presso le amministrazioni centrali e regionali responsabili di politiche di intervento nelle aree depresse, con la previsione di una funzione addizionale, la costituzione di autonome unità di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici.

In quarto luogo, al fine di promuovere il concorso di capitali privati al finanziamento delle infrastrutture e di utilizzare il mercato come strumento di selezione delle opere, il Governo costituisce un'unità di esperti esterni alla Amministrazione pubblica dedicata a questo scopo (cfr. riquadro 5.N).

In quinto luogo, per il finanziamento delle diverse fasi della progettazione, oltre alle risorse per gli studi di fattibilità attribuite alle intese (cfr. par. 5.2), il Governo assegna alle singole Amministrazioni centrali fondi addizionali da ripartire a cura del ministero dei Lavori pubblici e stanziando ulteriori fondi per la progettazione preliminare che la Cassa Depositi e Prestiti assegnerà alle Amministrazioni locali.

Infine, sempre al fine di promuovere il concorso di capitali privati e accelerare la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, il governo intende adottare, di volta in volta, provvedimenti legislativi che, integrandosi con la cosiddetta Merloniter, risolvano gli specifici problemi che ogni singola grande opera comporta. Tale orientamento trova per la prima volta attuazione con riguardo all'ampliamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (cfr. riquadro 5.H).

L'insieme di queste misure, saldandosi con le linee di azione descritte nei precedenti paragrafi, potrà concorrere a dare corpo al progetto di una "nuova programmazione", consentendo di accelerare la spesa e innalzarne la qualità entro i solchi dei cinque grandi assi di intervento prima delineati.

Unità autonome di valutazione e verifica investimenti

Unità per la promozione del project financing

Finanziamento della progettazione

Norme ad hoc per singole grandi opere

## 5.A - PROGETTI DI PROTEZIONE CIVILE PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO E SISMICO

*I rischi idrogeologico e sismico sono presenti in maniera diffusa nel territorio nazionale, singolarmente e talvolta associati. E' quest'ultimo il caso delle regioni del Mezzogiorno dove la particolare struttura geologica e geomorfologica determina una diffusa presenza di rischi del primo (Molise, Sicilia, Campania) e del secondo tipo (Calabria, Basilicata).*

*La situazione del dissesto idrogeologico del Mezzogiorno è tale che in coincidenza di eventi atmosferici avversi (piovosità anomale, mareggiate etc.), anche di breve durata, si vengono a determinare danni diffusi alle infrastrutture, alle coste, agli abitati e alle attività produttive che mettono in pericolo l'incolumità dei cittadini e lo sviluppo delle aree colpite. Inoltre in coincidenza di eventi sismici anche di non elevata energia si registrano l'insorgenza e l'aggravamento di dissesti idrogeologici in corrispondenza di centri abitati ed infrastrutture.*

*Dal novembre 1994 (alluvione Italia settentrionale) ad oggi, considerati i numerosi eventi alluvionali verificatisi in diverse regioni nonché gli eventi sismici che hanno colpito le regioni Marche, Umbria, Basilicata e Calabria e l'ultimo recente avvenimento frano nella regione Campania, si sono prodotti danni valutati in oltre 30 mila miliardi, in media oltre 7000 miliardi l'anno.*

*La copertura finanziaria di tale onere è stata assicurata parzialmente da specifiche leggi nazionali e solo in minima parte si è fatto ricorso al concorso di fondi comunitari. Inoltre a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, con ordinanze di Protezione Civile sono stati disposti, a carico di questa, finanziamenti urgenti per circa 2000 miliardi per i primi interventi (ripristino infrastrutture, prima sistemazione idrogeologica per la mitigazione del rischio, aiuti alle popolazioni e alle attività produttive) necessari per il superamento dell'emergenza e il ritorno a normali condizioni di vita.*

*Per integrare le risorse nazionali disponibili con i fondi strutturali il Dipartimento della Protezione Civile ha predisposto un primo Programma Operativo relativo a dissesti idrogeologici conseguenti a calamità, che riguarda le Regioni dell'obiettivo 1 (approvato dalla Commissione Europea con decisione C(97) 3498 del 5.12.97.*

*Il Programma, cofinanziato per circa 120 miliardi di lire, riguarda il consolidamento di versanti, la sistemazione e regimentazione di corsi d'acqua, gli interventi di salvaguardia delle coste e di strutture portuali e il riassetto delle strutture danneggiate.*

*Per la realizzazione degli interventi vengono attivate procedure urgenti, comunque nel rispetto delle direttive comunitarie, che consentono in tempi brevi la cantierabilità dei lavori. Ciò ha consentito di attuare, già nei primi nove mesi, circa il 30 per cento del Programma.*

*Il Programma Operativo è stato integrato nel luglio 1998 con oltre 60 miliardi di lire da destinare alla Regione Campania per i primi interventi urgenti nelle aree colpite dai citati eventi franosi. E' stato già redatto il piano degli interventi urgenti.*

## **5.B - PROGETTI PER I PARCHI NAZIONALI**

*L'investimento sulle risorse naturali ha nella valorizzazione dei parchi naturali una linea importante di intervento. Sei sono i grandi Parchi nazionali del Mezzogiorno: Cilento e Vallo di Diano, Vesuvio, Gargano, Pollino, Sila e Aspromonte. Essi interessano una superficie complessiva di oltre 600.000 ettari.*

*Gli Enti preposti alla loro pianificazione e gestione, insediati tra il 1993 e il 1997, sono stati impegnati nel primo periodo di attività nell'organizzazione interna, nella costruzione degli organici, e nella preparazione degli strumenti di piano: il Piano territoriale e il Piano pluriennale economico e sociale.*

*Contestualmente gli Enti hanno avviato la progettazione di interventi di ampliamento e miglioramento dell'offerta turistica, sostegno all'artigianato tipico e di qualità, recupero delle tecniche edilizie tradizionali e restauro del patrimonio architettonico. In particolare, con riferimento alla delibera CIPE del 18 dicembre 1996 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno, che ha riconosciuto priorità agli investimenti tesi alla valorizzazione e al recupero delle risorse naturali, cinque Parchi nazionali - Cilento, Vesuvio, Gargano, Pollino e Aspromonte - hanno elaborato 32 progetti di intervento, dal costo globale di 19 miliardi. La maggior parte di questi progetti riguarda la creazione delle infrastrutture di base necessarie per favorire la fruizione turistica: i sentieri e la cartellonistica, i centri visita, le piccole strutture ricettive di ospitalità diffusa.*

*Per quasi tutti questi interventi la progettazione esecutiva è completata. Sono stati inoltre pubblicati bandi di gara per 5 miliardi, e sono stati aggiudicati lavori per circa 3 miliardi. La spesa programmata è di 4 miliardi entro il 1998, 9 miliardi nel 1999 e 3 miliardi nel 2000.*

*Il Ministero dell'Ambiente ha svolto un ruolo di indirizzo, di orientamento e di assistenza tecnica ai Parchi per l'individuazione degli interventi opportuni, la loro integrazione e la loro corretta progettazione. Pur in attesa del disegno organico di organizzazione dei nuovi servizi di fruizione turistica, che sarà delineato dai Piani in preparazione, si è cercato di operare scelte congruenti con le esigenze di tutela e le caratteristiche e vocazioni specifiche delle diverse zone interne ai Parchi. Le nuove iniziative che saranno programmate in futuro punteranno ad assimilare sempre più il Parco a un sistema integrato di attività e di servizi, in cui dare collocazione coerente ai progetti delle numerose amministrazioni locali ricomprese nel Parco, e favorire lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali.*

### **5.C - PROGETTI IN OPERE IDRICHE**

*Nel settore delle infrastrutture idriche, dopo un lungo periodo di stagnazione e di incertezza degli interventi, si è registrata una significativa accelerazione, specie per il programma "multiregionale" curato dal Ministero dei LL.PP.*

*Rispetto a una spesa programmata totale di circa 4.400 miliardi di lire, dalla fine del 1996 e, in progressione, fino all'aprile del 1998 sono state aggiudicate 75 opere per un valore di 1520 miliardi (34,3 per cento) cui nel restante periodo, di circa quattro mesi del 1998, si sono aggiunte altre 101 opere, per un importo ulteriore di 1017 miliardi. Oltre all'attivazione di circa 8.000 unità di lavoro dirette in media all'anno, va considerata la cospicua attivazione della domanda di beni e servizi presenti in larga misura nell'apparato produttivo del Mezzogiorno.*

*La ripresa del processo di adeguamento della dotazione infrastrutturale nel settore idrico consolida le premesse per l'attuazione del riordino economico-gestionale, per il quale le Regioni, che in larga parte hanno dato corpo all'articolazione degli Ambiti territoriali ottimali, dovranno accelerare l'innovazione organizzativa. Con l'approntamento di idonei apparati tecnici di controllo e di gestione e con l'avvio, in tempi ravvicinati, di gestioni nettamente improntate a criteri di efficienza e di economicità potrà essere realizzato un salto di qualità nella finalizzazione degli interventi ai fabbisogni più urgenti, anche ai fini del nuovo ciclo di programmazione 2000-2006.*

### **5.D - PROGRAMMA DI SVILUPPO DELLA VAL D'AGRI**

*Il programma di sviluppo della Val d'Agri è costituito dall'insieme di interventi relativi allo sfruttamento delle risorse petrolifere nella Val d'Agri e all'inserimento di tale attività nel contesto dello sviluppo economico territoriale della Basilicata e della valorizzazione delle altre risorse locali.*

*Il programma si articola in tre distinti assi di intervento atti a sviluppare le attività di estrazione delle risorse petrolifere; a garantire la compatibilità ambientale dell'attività di estrazione; a migliorare l'infrastrutturazione e lo sviluppo imprenditoriale della regione.*

*Il progetto di sviluppo delle risorse petrolifere, in fase di attuazione da parte dell'ENI, prevede un volume globale di investimenti di circa 3200 miliardi, di cui 1200 già investiti nella fase di esplorazione, perforazione e sviluppo dei primi pozzi. I restanti 2000 miliardi saranno impiegati nel periodo 1999-2002 per lo sviluppo dei campi di perforazione (52 pozzi a regime) per i quali viene stimata una produzione media annua di circa 100.000 barili al giorno, pari a circa il 5 per cento del fabbisogno nazionale. Lo stock di risorse petrolifere sfruttabili nella Val d'Agri è attualmente valutato in 622 milioni di barili per un valore totale ai prezzi 98 del greggio, di circa 14.500 miliardi. Nel periodo 1998-2002 l'occupazione diretta delle attività di cantiere dovrebbe ammontare a circa 800 addetti, mentre la ricaduta occupazionale indotta è stimata intorno alle 2.500 unità.*

*Al fine di assicurare la compensazione ambientale necessaria a controbilanciare le alterazioni dirette ed indotte dell'attività di estrazione, l'ENI e la Regione hanno messo a punto un accordo che prevede interventi di rigenerazione e monitoraggio ambientale, la promozione dello sviluppo produttivo e sostegno alla ricerca nei settori dell'economia dell'ambiente, dell'energia e delle nuove tecnologie e la conversione produttiva del gas associato alle estrazioni al fine di produrre energia elettrica a basso costo. Infine l'accordo prevede la possibilità di ricorso alla anticipazione di parte delle royalties dovute alla Regione ai comuni interessati dalle attività di estrazione. Nel complesso, gli investimenti di medio-lungo periodo - esclusi gli interventi di conversione energetica del gas - e l'anticipazione delle royalties sono stimati pari a circa 550-600 miliardi.*

*Al fine di favorire lo sviluppo integrato della Val d'Agri e un suo effetto propulsivo sull'economia locale, il Governo sta infine studiando la messa a punto di un pacchetto di interventi infrastrutturali finalizzati a eliminare alcuni nodi nel sistema viario e di trasporto locale e a interventi di assetto urbano e del territorio.*

## **5.E - PROGETTI PER I BENI CULTURALI**

*L'impegno per la valorizzazione del patrimonio architettonico, archeologico, storico, artistico del Mezzogiorno si è rafforzato con l'avvio o la realizzazione di programmi basati sull'individuazione di obiettivi chiari, sull'analisi della loro conseguibilità in tempi certi e su una impostazione progettuale conseguente.*

*Alcune importanti esemplificazioni danno conto della varietà delle realtà culturali toccate e dell'articolazione degli interventi, tutti accomunati dalla capacità di combinare la qualificazione e la valorizzazione del territorio con la diffusione di opportunità di lavoro e di occupazione qualificate e durature.*

*A Chieti è in fase di ultimazione - sarà inaugurato entro il 1998 - il Museo della Civitella, perfettamente integrato nel parco archeologico dell'Anfiteatro Romano, nel-*

*l'ambiente, nel paesaggio e nel tessuto urbano. Descriverà il divenire urbano di Chieti, dalla preistoria al medioevo, e sarà dotato di un auditorium, di un centro di documentazione e lettura, di spazi diversificati per attività didattiche e per mostre temporanee, di ambienti per il merchandising e per il ristoro. Alla realizzazione dell'intervento, integrato a scala urbana, hanno operato congiuntamente Soprintendenza, Regione, Provincia, Comune di Chieti attivando fonti di finanziamento diverse.*

*Il progetto di restauro e valorizzazione della "Cittadella Arcivescovile" di Gerace in Calabria costituisce un modello di riqualificazione dell'intero tessuto di insediamento urbano. In questo caso l'intervento sul patrimonio culturale - sulla Cattedrale, la più grande e monumentale chiesa della regione, sul Seminario, sull'Episcopio, sugli appartamenti vescovili - è occasione per la valorizzazione di un centro storico fra i più conservati del Mezzogiorno, con un tessuto urbanistico medievale caratterizzato da numerosi edifici di pregio, fra i quali 37 chiese.*

*A San Vincenzo al Volturno, in provincia di Isernia, sono in corso di scavo, di restauro e di valorizzazione i resti di quello che è stata definita la "Pompei monastica" dell'Alto Medioevo: un monastero benedettino fra i più grandi d'Europa nel corso del IX secolo, di rilevanza cruciale per la conoscenza delle origini del monachesimo occidentale e delle vicende storico culturali dell'epoca di Carlo Magno. Anche in questo caso si tratta di un intervento articolato - vede la collaborazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, della Regione, dell'Abbazia di Montecassino, della missione archeologica Italo-britannica - e decisivo per lo sviluppo di un'area interna priva finora di altre risorse. Mentre si scoprono nuove aree di scavo, proseguono le attività di restauro integrale delle superfici monumentali e dei reperti e si progetta la costruzione del presidio museale e dei relativi servizi, è stata avviata un'intensa attività di valorizzazione (sentieri attrezzati, plastici ricostruttivi del sito e della grande basilica, guide, ricostruzione in Cd-Rom di tutti gli edifici scoperti), così da attivare subito il flusso di studiosi, visitatori, turisti verso quello che diventerà il primo parco archeologico d'Europa sull'età di Carlo Magno.*

*A Napoli è in corso di realizzazione il progetto per la costruzione del "parco archeologico ambientale del Pausilypon", vale a dire per la realizzazione di un intervento a scala urbana in grado, attraverso il restauro e la valorizzazione di rilevanti preesistenze archeologiche (la porta di Seiano, la villa di Vedio Pollione) e il risanamento di una vasta area ambientale della collina di Posillipo, di riqualificare un ampio ambito urbano, offrendo alla fruizione, in piena città, un ambiente altrimenti inaccessibile e di elevatissimo valore archeologico.*

*A Bari, nell'area di quelli che erano gli edifici anonari comunali costruiti nei primi decenni del secolo - il Macello, il Frigorifero, il Mercato del pesce - vengono concentrati, con soluzioni progettuali che prevedono il recupero di un patrimonio edilizio industriale significativo, la Biblioteca Nazionale e l'Archivio di Stato di Bari nonché vasti spazi polifunzionali (museali, per uffici, per conferenze e convegni, per la didattica). Una vera e propria "cittadella" della cultura, a poco più di 1000 metri dal centro della città, caratterizzata da spazi adeguati, strutture funzionali e tecnologicamente innovative, servizi per la fruizione razionali e moderni.*

*Agli interventi di nuovo investimento sul tipo di quelli descritti si accompagnano quelli volti a migliorare la fruizione, e gestione di beni già disponibili. Due sono, in particolare, le linee di attività avviate con risultati soddisfacenti e con caratteristiche di riproponibilità.*

*La prima consiste in un programma articolato rivolto a musei e ad aree archeologiche del Mezzogiorno, nell'ambito del quale sono attualmente in corso di realizzazione o completamento 57 progetti (quasi altrettanti interventi già valutati e verificati quanto a fattibilità e eseguibilità formano un "parco progetti" prontamente mobilitabile). Essi consentiranno di dotare aree archeologiche come Nora e Tharros, parchi archeologici come Velia e Metaponto, musei come Paestum e Certosa di S.Martino a Napoli, siti come la Casina dell'Aquila a Pompei o il Castello di Venosa, di servizi orientamento e di accoglienza per i visitatori efficienti e adeguati per effettivo utilizzo culturale, sociale, didattico ed economico di questi patrimoni.*

*La seconda linea di attività è quella diretta ad allineare gli orari di apertura dei principali poli culturali del Mezzogiorno a quelli del resto d'Europa. L'apertura serale di tre poli del sistema museale napoletano (Museo Archeologico, Capodimonte e Palazzo Reale) ha prodotto, in poco più di quattro mesi monitorati, un incremento della domanda pari ad oltre 122.000 visitatori, vale a dire un livello in grado di coprire largamente - ove interamente tariffato - i costi aggiuntivi correlati al prolungamento di orario. E' l'ulteriore conferma di come una gestione corretta e attiva del patrimonio culturale possa consentire non solo di migliorarne i servizi e con essi la fruizione, ma anche risultare efficiente sul piano finanziario.*

## **5.F - PROGETTI PER LA SICUREZZA**

*Nell'obiettivo generale del Governo di migliorare le condizioni di sicurezza del Mezzogiorno particolare rilievo assume l'intervento in aree di forte sviluppo imprenditoriale, per prevenire rischi connessi alla stessa rapidità dello sviluppo, e per le principali arterie di collegamento, quale l'autostrada Salerno - Reggio Calabria, intesa quale struttura servente dell'impianto produttivo e di commercializzazione.*

*Tali interventi, comportano costi significativi in relazione al massiccio ricorso a sistemi tecnologicamente avanzati e integrati. Per farvi fronte si è ottenuta una cospicua partecipazione comunitaria, attraverso l'utilizzo dei Fondi Europei di Sviluppo Regionale (FESR), che ha consentito il co-finanziamento del Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" per un importo complessivo di oltre 200 miliardi di lire.*

*In tale contesto, attraverso un'articolata e concertata strategia di interventi interforze, sono fra gli altri in fase di realizzazione, nella prospettiva di impegnare l'intera somma assegnata entro il prossimo ottobre:*

*- Il completamento della rete infrastrutturale in ponte radio nelle regioni meridionali, vero e proprio asse portante delle comunicazioni, nell'eccezione tecnologicamente più ampia e avanzata, tra le Forze di Polizia;*

- Una capillare e mirata campagna di comunicazione e sensibilizzazione all'indirizzo di tutte le componenti sociali ed economiche delle aree di intervento, con particolare riguardo al mondo giovanile, per diffondere con graduale incisività i fermenti di una rinnovata cultura della legalità;

- Programmi di formazione e adeguamento degli standard professionali del personale delle Forze di Polizia, attraverso l'apposito Sottoprogramma P.A.S.S., affinché in una rimodulata visione dell'interazione con il territorio, possano essere esattamente concretizzati gli interventi previsti dal Programma Operativo.

Le ulteriori misure previste dal Programma - a sua volta integrato dal complementare Programma Operativo "INTERREG II Italia-Albania/Italia-Grecia", che persegue obiettivi di sicurezza analoghi nell'area sud-orientale del Paese attraverso il rafforzamento dei controlli alle frontiere e sugli assi viari di alcune provincie pugliesi - prevedono, in un quadro più ampio di modernizzazione tecnologica e professionale delle Forze di Polizia, un loro impiego coordinato ed unitario. L'applicazione di sofisticate strumentazioni concorrerà a un'effettiva interconnessione tra le centrali operative degli Organismi territoriali impiegati nelle aree destinarie dei cennati interventi e consentirà un concreto, razionale ed efficace controllo del territorio.

## 5.G - IL PROGRAMMA URBAN DI SALERNO

Il programma URBAN - programma di iniziativa comunitaria cofinanziato dai Fondi Strutturali con l'obiettivo di promuovere programmi di riqualificazione urbana che integrino le dimensioni economica, sociale e infrastrutturale - è gestito dal Ministero dei Lavori Pubblici e coinvolge 15 comuni capoluoghi di provincia, di cui 12 nel Mezzogiorno. In Italia, dove non vi è tradizione di politiche urbane integrate e dove i Comuni non hanno esperienza nella programmazione e nella gestione di interventi di questo tipo, si tratta di un programma molto innovativo che ha messo in evidenza le prevedibili lacune, ma ha anche dato vita a esperienze positive quale quella di Salerno.

Il programma URBAN Salerno, che ha l'obiettivo di rivitalizzare il centro storico, ha una dotazione complessiva per il periodo 1994-99 di circa 40 miliardi di lire e prevede interventi di tipo economico, sociale e infrastrutturale, articolati in 6 misure: avvio di nuove attività economiche, formazione e promozione di occupazione locale, servizi sociali, infrastrutture e ambiente, sostegno al potere decisionale locale, attuazione e diffusione dei risultati.

La maggior parte degli interventi finanziati all'interno del programma sono di tipo infrastrutturale: nei casi della creazione del centro per l'imprenditorialità, del centro servizi per minori e del centro polivalente, il programma finanzia la creazione del contenitore, non della funzione che esso andrà a svolgere. In questo modo, l'Amministrazione comunale si trova a gestire interventi di cui controlla meglio il processo di produzione, lasciando ad altri settori (associazioni di categoria, associazioni culturali) il compito di dare contenuto alle strutture. Nello spirito del programma integrato, una parte minima, ma significativa, delle risorse disponibili viene destinata a rafforzare i presupposti per il fun-

zionario a regime delle strutture, ad esempio attraverso la formazione degli operatori, e per il raggiungimento degli obiettivi economici, sociali ed occupazionali, attraverso la promozione di interventi di stimolo alla partecipazione della popolazione (come nel caso dell'osservatorio).

### 5.H - IL PROGETTO AUTOSTRADALE: SALERNO-REGGIO CALABRIA

L'autostrada Salerno - Reggio Calabria (A3) è oggetto dal 1997 di lavori di adeguamento infrastrutturale, che si protrarranno per sei anni, fino al 2003, con un costo globale che dovrebbe risultare non inferiore ai 6.000 miliardi.

All'origine dell'intervento sono l'assenza della corsia di emergenza lungo l'intera estensione e della terza corsia in tratti con maggiore intensità di traffico, nonché le caratteristiche del tracciato, risalente ai primi anni '60, con raggi di curvatura e pendenze che condizionano fortemente la velocità e sicurezza della circolazione.

Gli interventi in corso e quelli programmati mirano a innalzare significativamente la qualità della circolazione, attraverso la realizzazione della terza corsia nel tratto di 54 km fra Salerno e Sicignano e della corsia di emergenza lungo 265 km dei 443 complessivi. E' previsto inoltre l'infittimento delle piazzole di sosta lungo i 178 km che rimarranno sprovvisti della corsia di emergenza.

La diluizione dei lavori di adeguamento nell'arco di sei anni risponde a due obiettivi: non gravare oltre misura sulla qualità della circolazione, già difficile; assicurare per tempo la predisposizione di progettazioni esecutive di qualità.

Il progetto esemplifica il metodo cui l'Amministrazione intende improntare il proprio operato sia sotto il profilo pianificatorio che finanziario.

Sotto l'aspetto pianificatorio significativo è l'impegno del Governo ad assicurare un flusso di risorse pubbliche coerente con i tempi di progettazione ed esecuzione dell'opera, procedendo nel contempo ad un costante monitoraggio dello stato di attuazione anche tramite l'istituzione di apposita Unità interministeriale in cui sono rappresentate le Amministrazioni dei Lavori Pubblici e del Tesoro. Si è così potuto provvedere alla sostituzione di lotti già finanziati, ma la cui progettazione non risultava disponibile nei tempi previsti, con lotti a progettazione pronta (cfr. tavola).

Dal lato finanziario sono state sviluppate sinergie nell'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari. Inoltre, sulla base di uno studio preliminare redatto dalla BEI, il Governo ha introdotto in occasione della Legge finanziaria una procedura che, sfruttando il nuovo contesto normativo creato con l'approvanda legge "Merloni ter", consente il concorso di capitali privati attraverso il ricorso a tecniche di finanziamento di tipo DBFO (design, build, finance, operate). Rispetto al mero finanziamento pubblico tale soluzione offre vantaggi, con riferimento: all'accelerazione e al rispetto della tempistica nella fase di progettazione e di realizzazione, alla garanzia di adeguata manutenzione nella successiva fase di esercizio e al raggiungimento di standards qualitativi di servizio più elevati mediante il trasferimento del rischio di traffico al concessionario e l'adozione di un sistema di incentivi/penali.

IL PROGETTO AUTOSTRADALE: SALERNO-REGGIO CALABRIA				
Stato della progettazione	Estesa (km)	Costo opera (mld.)	Fonte copertura	Note
1. PROGETTAZIONE ESECUTIVA				
- Lavori appaltati	87	249,6	5 lotti: Q.C.S. 94/99	Al netto dei ribassi d'asta Da finalizzare economie fondi ex L. 341
Totale parziale		435,6 685,0	7 lotti: L. 341/95	
- Lavori in corso appalto	24	435,6	Economie Q.C.S. 94/99 e L.135/97	Importi "lordi"
- Lavori da appaltare	27	690,0	L. 135/97 e L. 208/98 (delibera CIPE 9.7.1988)	Importi "lordi" Prog.ne pronta per 2,6 km ed in corso per 24,39 km
2. PROGETTAZIONE IN GARA	106	1.025,0	In parte L. 208/98	Importi "lordi"
3. DA PROGETTARE	196	2.887,0		Stima. In corso studi di fattibilità per 97,358 km (importo "lordo" lotti relativi stimato in 1.180 mld.)

*Uno studio volto ad accertare i flussi di traffico e l'elasticità della domanda, che tenga conto del ricorso al sistema viario alternativo, consentirà di valutare adeguatamente l'ipotesi di prevedere il pedaggiamento dell'autostrada o, in alternativa, di procedere all'introduzione, a carico del concedente, di un "pedaggio ombra", cioè di erogazioni pubbliche di parte corrente commisurate - piuttosto che ai costi sostenuti dal concedente - all'effettivo traffico generato dall'autostrada e/o ad altri parametri che incentivino un uso ottimale dell'infrastruttura.*

### 5.1 - IL PROGRAMMA OPERATIVO TRASPORTI FERROVIE Q.C.S. (1994-98)

*Il programma di interventi che le Ferrovie dello Stato stanno realizzando nelle regioni meridionali permetterà di integrare la rete ferroviaria del sud con il resto d'Italia e d'Europa, facilitare gli spostamenti su ferro nel Mezzogiorno e nelle isole e migliorare la qualità ambientale e la mobilità nelle aree metropolitane meridionali.*

*Il programma si articola in venti progetti, localizzati sulle reti transeuropee TEN, per un importo complessivo di 3.800 miliardi e un contributo comunitario del 40 per cento.*

*Lo stato di attuazione degli interventi è elevato, con il 94 per cento degli impegni e il 52 per cento di avanzamento della spesa.*

*Il programma è articolato in quattro tipi di misure (cfr. figura):*

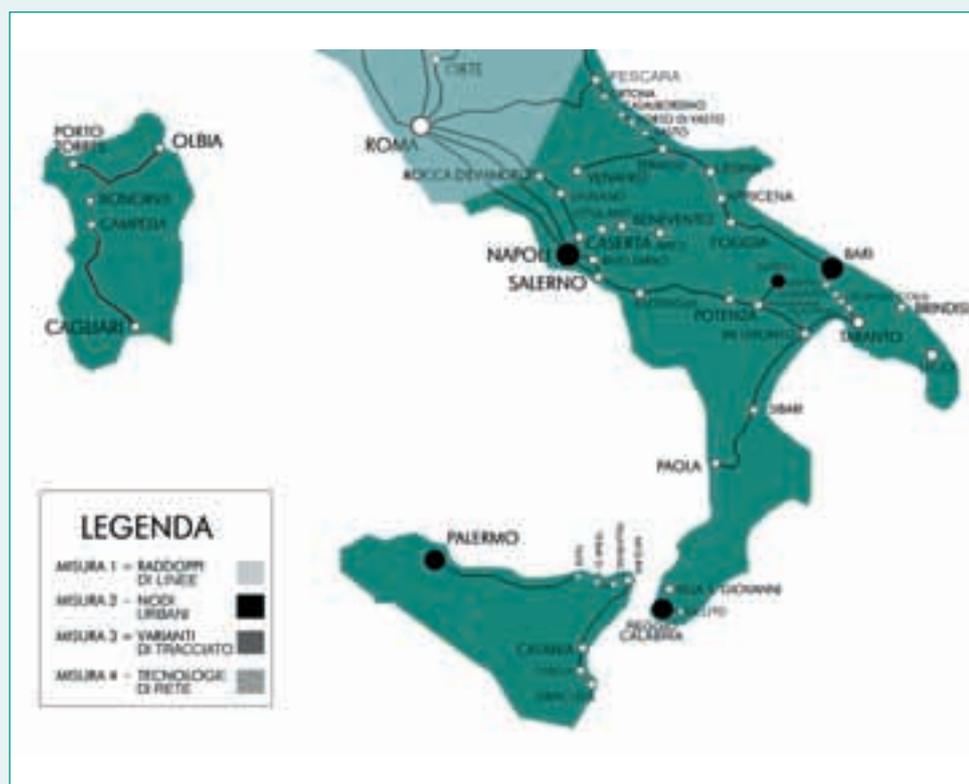
- 1. potenziamento delle direttrici principali mediante raddoppi di linea, che consentono di aumentare la velocità e il numero dei treni, e il miglioramento della dotazione tecnologica;*
- 2. potenziamento dei nodi ferroviari nelle aree metropolitane;*
- 3. rettificazione dei tracciati e rimozione dei punti di crisi che limitano la capacità delle linee ferroviarie (curve, precedenza, ecc.);*
- 4. interventi tecnologici sulle linee esistenti per razionalizzare i sistemi di gestione del traffico, elevando gli standard di sicurezza.*

Con la realizzazione definitiva di questi progetti nell'arco di tempo di programmazione dell'intervento comunitario, la rete ferroviaria meridionale subirà un miglioramento consistente in particolare su quattro direttrici:

- *adriatica, con il raddoppio e l'elettrificazione completa tra Bologna e Lecce;*
- *tirrenica, velocizzata da Battipaglia a Reggio Calabria, in prosecuzione dell'Alta Velocità Roma-Napoli e della nuova linea a monte del Vesuvio, che costituisce la prosecuzione a sud di Napoli del Programma di quadruplicamento veloce;*
- *Napoli-Caserta-Foggia, cioè la trasversale meridionale, potenziata tecnologicamente e parzialmente raddoppiata secondo gli standard previsti per la rete transeuropea di trasporto;*
- *le principali linee siciliane (Messina-Catania-Siracusa e Messina-Palermo), di cui si raddoppiano tratte significative.*

A completamento del programma, si avrà, inoltre il parziale raddoppio della Bari-Taranto con un primo intervento sull'asse ionico, nonché la variante di tracciato in Sardegna tra Campeda e Bonorva.

Altri interventi consentiranno la fluidificazione della circolazione di alcuni nodi importanti, come Napoli, Palermo e Bari, e di alcuni secondari, come Reggio Calabria e Matera, che sarà collegata alla rete ferroviaria.



## 5.L - ATTUAZIONE DEL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI

Rendere funzionale e fruibile la massima parte dello stock di interventi infrastrutturali avviati nel passato e non completati assume un valore emblematico nell'ottica di razionalizzare la spesa pubblica per investimenti e si configura come una priorità nel processo di infrastrutturazione del Mezzogiorno.

Ciò vale peraltro nei casi in cui l'interruzione o la sospensione non derivino direttamente da un accertamento della sopraggiunta inattualità degli interventi a suo tempo intrapresi ma da altre cause, riconducibili al processo autorizzativo e alla necessità di procedere a revisioni del progetto originario, o di integrare i finanziamenti disponibili.

Si tratta di situazioni molto diffuse, eredità di procedure di approvazione e appalto delle opere pubbliche oggi superate dalla normativa vigente. A esse si è inteso dare risoluzione negli ultimi due anni a partire dal decreto sblocca-cantieri per giungere alla recente delibera Cipe del 9 luglio 98 (cfr. par. 5.2).

Il decreto sblocca-cantieri (art. 13 del DL 67/97, convertito dalla L. 135/97) con riguardo all'intero settore delle opere pubbliche e all'intero territorio nazionale ha permesso di rilevare l'esistenza di oltre 740 opere incompiute, accertando solo per una parte di esse la sussistenza dei presupposti di legge per il rapido completamento.

In una prima fase sono state riavviate (autonomamente dalle stazioni appaltanti o a seguito dell'intervento del commissario ad acta) 40 opere per un valore di circa 700 miliardi. In una seconda fase sono state riavviate (con DPCM in via di perfezionamento) 31 opere per un ammontare complessivo di oltre 586 miliardi: fra queste ultime, 24 ricadono nel Mezzogiorno, per un importo superiore a 270 miliardi.

Ulteriori 21 opere contenute nelle liste sblocca cantieri per un importo di oltre 440 miliardi potranno essere sbloccate a seguito dello stanziamento previsto dalla delibera Cipe del 9 luglio 98 nell'ambito del riparto delle risorse di cui all'art. 1 della legge n. 208/98. Di esse, come evidenziato nel prospetto che segue, la quasi totalità ricade nelle aree del Mezzogiorno.

### INTERVENTI COMMISSARIATI (art. 13, legge 135/97) Disponibili per il finanziamento ex delibera Cipe 9 luglio 1998 (miliardi di lire)

REGIONE	IMPORTO	N. INTERVENTI	INTERVENTI PRINCIPALI
Basilicata	23,9	8	Strade, lavori di adeguamento sismico
Calabria	75,0	3	Diga sul fiume Alaco e Mamone (40 mld)
Campania	11,0	1	Completamento autostazione, AV
Puglia	47,5	1	Recupero produttivo città vecchia, TA
Sardegna	25,0	2	Diga Rio Pagghiolu (19 mld), museo di Olbia
Sicilia	232,2	2	Ospedale CT (142 mld), porto di PA (90 mld)
Totale Sud	414,6	17	
Totale Italia	442,6	21	

### 5.M - IL FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ

*Il Fondo rotativo per la progettualità istituito presso la Cassa DD.PP. (art. 1 della L. 549/96 e art. 8 della legge 135/97) si configura come lo strumento finanziario per l'attivazione della progettualità di enti locali e territoriali con l'obiettivo di:*

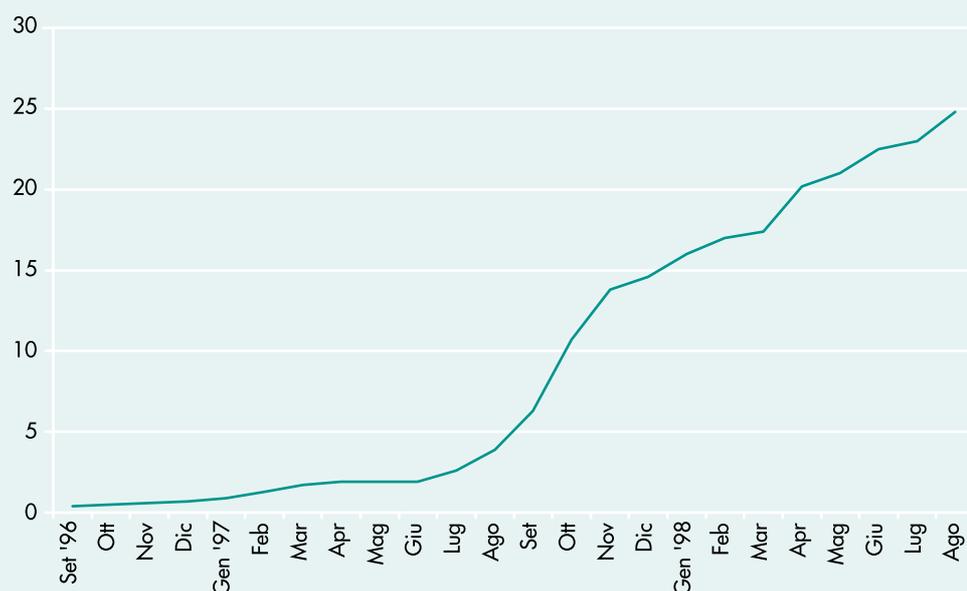
- *incentivare la redazione di progetti effettivamente realizzabili;*
- *ovviare alle difficoltà connesse alle scarse disponibilità degli enti beneficiari;*
- *contribuire all'accelerazione dei tempi di realizzazione degli investimenti.*

*Ai fini del perseguimento degli obiettivi indicati, il Fondo, la cui dotazione è di 500 miliardi e sulle cui anticipazioni gli interessi sono posti a carico dello Stato, assegna priorità ai progetti finalizzati alla realizzazione degli interventi ammessi al co-finanziamento comunitario, con una riserva di legge pari al 60 per cento della dotazione a favore nelle aree depresse. Gli interventi sono concentrati su progetti che abbiano una rilevanza incisiva sullo sviluppo urbano e territoriale a livello locale, attraverso la previsione di un limite di importo pari ad 1 miliardo, salvo casi specifici ed eccezionali, quali gli eventi sismici del settembre 1997.*

*Nel futuro, secondo le recenti indicazioni del CIPE, i finanziamenti saranno prevalentemente indirizzati agli studi di fattibilità inclusi nella lista degli interventi definiti prioritari.*

*L'analisi dei dati di utilizzo del Fondo, dalla sua istituzione a oggi, evidenzia la concessione di 283 anticipazioni per un importo complessivo di oltre 122 miliardi, pari al 24,4 per cento della dotazione iniziale, di cui il 39,6 per cento utilizzato dal Nord e il 35,8 per cento dal Mezzogiorno. Si osserva una forte accelerazione nell'uso del Fondo a partire da luglio 1997.*

**FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ** (Situazione al 31 agosto 1998 - Percentuale utilizzo)



*Le anticipazioni concesse, che hanno riguardato in prevalenza la realizzazione di progettazioni definitive ed esecutive, hanno contribuito all'attivazione di progetti per opere pubbliche per un importo stimato in oltre 2.500 miliardi.*

*Tra le regioni meridionali, la Campania è risultata la maggiore utilizzatrice del Fondo, in virtù soprattutto della capacità degli enti locali di collegare l'intervento del Fondo stesso all'accesso ai co-finanziamenti comunitari del progetto operativo 1994-1999 della Regione.*

## **5.N - UNITA' PER LA PROMOZIONE DELLA FINANZA DI PROGETTO (PROJECT FINANCING)**

*L'urgenza dell'avvio dell'attività di project financing è stata ribadita nel Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 che precisava la necessità di definire interventi di rete di grande scala, "tesi a rafforzare la competitività dell'intero Mezzogiorno", con il ricorso a diverse forme di finanziamento tra cui "il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati".*

*Il ricorso alle risorse per il finanziamento di progetti infrastrutturali è reso più agevole dalla importante modifica in atto nel quadro normativo. Con la riforma della legislazione attualmente in discussione (c.d. Merloni ter), vengono eliminati i maggiori ostacoli giuridici in precedenza riscontrati e vengono introdotti i meccanismi operativi richiesti dal settore bancario e da quello imprenditoriale come condizione per il coinvolgimento in tali attività di investimento.*

*Ai fini della concreta attuazione di tale metodo di finanziamento e alla sua diffusione nell'ambito dell'amministrazione pubblica, è tuttavia necessario che vengano meno gli ostacoli - culturali, attitudinali, normativi - al pieno utilizzo di tale metodo, agendo contemporaneamente sul versante del privato e dell'amministrazione pubblica.*

*Lo strumento operativo proposto per raggiungere tali finalità è la costituzione, per iniziativa congiunta dei Ministeri del Tesoro e dei Lavori Pubblici, di una "Unità tecnica per la finanza di progetto (Project Financing)" di durata quadriennale.*

*L'Unità - soggetto dotato di autonomia funzionale - opererà come supporto tecnico alle amministrazioni centrali, regionali e locali interessate da progetti di investimento che prevedono il ricorso al project financing.*

*L'ufficio sarà competente a:*

- a) diffondere la tecnica di finanziamento tra le amministrazioni pubbliche nell'ambito delle indicazioni degli atti di programmazione;*
- b) individuare e sponsorizzare progetti-pilota di investimento infrastrutturale suscettibili di attuazione in regime di project financing;*
- c) dare assistenza finanziaria e giuridica ai soggetti promotori;*
- d) dare supporto per la soluzione di problemi di natura amministrativa che possano ostacolare la tempestiva attuazione di determinati progetti; anche segnalando e promuovendo modifiche normative atte ad adeguare il quadro legislativo nazionale alle esigenze di tale tecnica di finanziamento.*

*L'entrata in piena operatività dell'Unità - prevista nel termine di 12 mesi - permetterà la costituzione di un'interfaccia tra amministrazioni e categorie produttive interessate, attraverso cui migliorare le fasi di selezione dei progetti atti ad essere finanziati con il ricorso a finanza di progetto e la fase di attuazione delle operazioni di finanziamento.*



## ESPOSIZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA DEL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Camera dei Deputati - Roma, 1 ottobre 1998

Onorevoli Deputati,

i documenti di politica economica e di bilancio per il 1999-2001 raccolgono i frutti di una condotta dell'economia che ci ha fatto raggiungere obiettivi di grande rilievo e che dischiude orizzonti prima preclusi di crescita e di lavoro.

A una sfida coronata dal successo - il ricupero della stabilità monetaria, il riequilibrio dei conti pubblici, la riconquista della credibilità internazionale, la partecipazione alla creazione della moneta unica europea - segue ora una sfida, ancor più ambiziosa, ancor più vitale, ancor più difficile: tradurre in atto pienamente le potenzialità di sviluppo che il Paese possiede, far divenire effettivo per ogni cittadino l'esercizio del diritto al lavoro, ampliare la partecipazione dei più deboli alle condizioni socio-economiche generali, dare loro le opportunità per poter governare responsabilmente la propria vita, costruire il nuovo pensando al benessere delle generazioni future.

La preparazione e la discussione dei documenti che il Governo sottopone al Vostro esame hanno luogo in un contesto internazionale che vede il susseguirsi di crisi economiche, sociali, politiche in vaste aree geografiche, l'insorgere di rischi, di insidie gravi per l'intera comunità mondiale, strettamente legata da interrelazioni sempre più immediate.

E dobbiamo prestare tutta la massima attenzione all'allarme lanciato ieri dal Fondo monetario internazionale: gravi pericoli incombono sull'economia mondiale. Sta alla responsabilità dei governi e delle banche centrali del mondo industriale operare in modo da ridurre l'impatto di quelle crisi sull'economia reale.

L'Europa della moneta unica si sta già dimostrando scudo per i Paesi che vi partecipano, argine solido; deve divenire elemento di forza dell'economia mondiale nel fronteggiare e superare gli effetti che quelle crisi producono, nel sostenere l'azione stessa di riequilibrio nei paesi dove quelle crisi si sono generate.

Tutto questo ci impone, ancor più che in passato, la capacità di saper coniugare l'altezza dei proponenti con la concretezza dell'azione, per "contare" e non solo per "stare" in Europa.

Le due sfide costituiscono un *continuum* nella politica economica impostata dal Governo sin dal suo insediamento; nel porle e nell'affrontarle si esprime il suo modo di essere. Differiscono fortemente nell'enfasi sulle finalità e quindi negli stessi strumenti e nei modi di utilizzarli. Qui sta il nuovo. Ma non potremmo oggi porci obiettivi ambiziosi di crescita e di occupazione, di riduzione delle condizioni di disagio sociale pur presenti tra di noi e, al tempo stesso, di partecipazione attiva in Europa e nel mondo, se non fossimo stati capaci di risanare la nostra economia, di entrare in Europa, di liberarci dalla camicia di forza di una finanza pubblica che assorbiva larga parte del risparmio privato, utilizzandolo per fini non produttivi e spiazzando l'attività imprenditoriale.

Resta, non dimentichiamolo, l'eredità del passato, il peso di un ingente debito, anche se ridotto dal venir meno del rischio Italia, della penalizzazione sui tassi di interesse.

Proprio in relazione a questa gravosa realtà, pensiamo a quanto diversi sarebbero il contenuto, la prospettiva di questi documenti, se predisposti non nell'attesa, che è certezza, della convergenza nel volgere di poche settimane anche dei nostri tassi di interesse a breve verso il livello europeo, ma in presenza del rialzo dell'intera curva degli stessi tassi, come accade ai paesi che non partecipano all'euro. Basti riandare con la mente al 1995, agli effetti della crisi messicana sui nostri mercati, finanziari e valutari, per capire quanto sia stato prezioso l'ingresso nella moneta unica.

Ed allora, impostiamo con decisione la via della crescita, perseguiamola con determinazione, ma non dimentichiamo le condizioni e i vincoli del nostro cammino: ce lo impone il rispetto degli impegni presi con gli altri paesi-euro, ce lo impone ancor più la consapevolezza che se uscissimo da quei "paletti" mancheremmo il raggiungimento degli stessi obiettivi di crescita e di occupazione.

Il Paese è avviato su una strada ben tracciata, fa parte di un convoglio sicuro. Non ci sono scorciatoie. Porterebbero al precipizio e pagherebbero soprattutto i più deboli.

D'altra parte il Governo non ha atteso di aver passato il Rubicone dell'euro per preoccuparsi dei problemi della crescita. La riforma fiscale, la riforma dell'Amministrazione pubblica, la semplificazione e la delegificazione, la riforma del commercio e degli ordini professionali, le privatizzazioni sono tutti elementi di un disegno coerente di una politica economica di una società che vuole avanzare, che sa di aver bisogno di crescere per risolvere il problema drammatico della disoccupazione.

## La condizione economica del Paese e la finanza pubblica

L'Italia conosce dall'inizio degli anni novanta un ciclo economico meno positivo di quello delle altre grandi economie industriali. Ne sono note le cause: all'inizio del decennio le gravi tensioni provocate dai forti squilibri accumulati; interni ed esterni. Poi gli inevitabili effetti dello sforzo di risanamento. Con il 1997 il risanamento si è sostanzialmente concluso, anche se sappiamo di doverlo consolidare.

Già nella seconda parte del 1997 l'economia ha dato segni chiari di ripresa. Contavamo su un loro rafforzamento nel 1998, su una velocità crescente; ciò non è avvenuto. Al netto della componente stagionale, a un primo trimestre piatto ha fatto seguito nel secondo un moderato miglioramento. Contiamo che la ripresa si rafforzi nel prosieguo dell'anno; ma, realisticamente, non pensiamo - e ci auguriamo di essere smentiti - che l'accelerazione possa essere tale da realizzare nell'anno una crescita superiore all'1,8 per cento. Ad ogni modo, il ritmo previsto ci consentirebbe di entrare nel 1999 con un effetto di trascinamento dell'1,3 per cento e di mirare a una crescita del 2,5 per cento nel nuovo anno e a un ritmo di espansione medio intorno al 3 per cento annuo nel biennio 2000-2001.

In termini nominali l'aumento del PIL nel 1998 si aggirerà sul 4,5 per cento per effetto di un deflatore del PIL che si prevede maggiore del previsto a causa del diverso andamento fra i deflatori della domanda, in aumento, e quello delle importazioni, in diminuzione.

Notizie migliori provengono per il lavoro dall'ultima rilevazione trimestrale ISTAT al luglio scorso. I dati destagionalizzati mostrano, rispetto al primo trimestre, un aumento dell'occupazione di circa 80 mila unità, concentrato nel Mezzogiorno e che ha interessato soprattutto la componente giovanile e femminile.

Hanno influito sul non favorevole andamento della congiuntura fattori di doppia origine. Le preoccupanti crisi internazionali diffondono incertezze, oltre agli effetti quantitativi di minore domanda mondiale e di più aggressiva competitività delle economie le cui monete si sono svalutate. Ma anche all'interno ha influito negativamente sulle aspettative un senso di sfilacciamento che, annebbiando l'orizzonte politico e sociale, ha generato insicurezza negli operatori, imprese e famiglie. Di qui un cauto comportamento di consumo da parte delle famiglie, già nel fondo riflessivo e più in linea, a stabilità raggiunta, con l'effettiva ricchezza del Paese.

Anche l'accumulazione si sta muovendo più lentamente del previsto, rivelando una debole inclinazione degli operatori ad allungare l'orizzonte temporale delle proprie scelte, nonostante il venir meno, già dal 1997, proprio per effetto del risanamento dell'economia privata e pubblica, di molti degli ostacoli che costituivano freno alle iniziative di investimento.

In sintesi l'economia italiana è oggi caratterizzata dalla compresenza di due equilibri che tende a perpetuarsi: un equilibrio di quasi piena occupazione al Nord, un equilibrio di sottoccupazione al Sud, entrambi segnati, con ampiezza e intensità diverse, da aree di disagio sociale.

Occorre un'azione di politica economica orientata alla salvaguardia dell'equilibrio al Nord, a innalzare il livello di funzionamento dell'economia al Sud, a combattere le cause del sottosviluppo.

Le forze di mercato, malgrado le punte di eccellenza che pure sono presenti anche nel Meridione, non riescono spontaneamente a rompere questa condizione che tiene prigioniera l'economia e la società del nostro Paese.

Si rende allora necessario un intervento forte. Il Governo ve lo propone con due iniziative, distinte, ma fra di loro congiunte: la "nuova programmazione" e il "patto sociale". In questa prospettiva, veniamo prima ai contenuti essenziali dei documenti a Voi proposti.

I provvedimenti di finanza pubblica per il 1999-2001, deliberati dal Governo e tradotti nei testi normativi presentati alla Vostra attenzione, da un lato raccolgono i frutti delle politiche economiche, ed in particolare di quelle di bilancio, adottate in precedenza; dall'altro sono responsabilmente vincolati al mantenimento degli obiettivi che il Governo si è dato sin dal suo formarsi: in sintesi sviluppo nella stabilità e nell'equità. Tale insieme di proposte è l'attuazione del DPEF 1999-2001; riflette gli impegni assunti dal Governo italiano in sede europea e approvati dal Parlamento nel maggio scorso.

Richiamiamo le linee della manovra di finanza pubblica in esso definite:

la stabilizzazione del rapporto tra avanzo primario e PIL sul valore del 5,5 per cento;

la riduzione del rapporto tra indebitamento netto e PIL dal 2,6 per cento nel 1998 all'1 per cento nel 2001;

la riduzione graduale e strutturale del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno dal 121,6 per cento del 1997 al 110,9 a fine 2000 e al 107,0 al termine del triennio, che si avvantaggerà anche dei proventi delle privatizzazioni.

Questi tre obiettivi vengono perseguiti attraverso un percorso che porta gli interventi relativi a maggiori entrate (sostanzialmente riconducibili alla riscossione accelerata di crediti INPS) a un valore prossimo a 5.100 miliardi annui. Gli interventi diretti a ridurre le spese sono cifrati in circa 9.600 miliardi. Complessivamente, risultano correzioni pari a circa 14.700 miliardi, rispetto ai 13.500 inizialmente previsti.

A fronte di questi maggiori interventi, vengono introdotte misure di rafforzamento delle politiche sociali pari appunto a 1.200 miliardi, che salgono a 1.600 miliardi se si considera che le nuove esenzioni dai *tickets* sanitari (420 miliardi) sono finanziate per 400 miliardi con contenimenti della spesa sanitaria.

Il valore complessivo degli interventi consente il finanziamento delle maggiori spese destinate allo sviluppo, nella misura di 5.550 miliardi nel 1999, come previsto nel DPEF.

A queste misure si aggiunge l'insieme degli sgravi contributivi che saranno integralmente coperti con il gettito della "*carbon tax*".

Entro il sentiero delineato, il Governo sta operando e intende operare attraverso la graduale riduzione della pressione fiscale, la riqualificazione della spesa pubblica, il miglior controllo e la responsabilizzazione della finanza locale.

Circa l'andamento della finanza pubblica nell'anno in corso, il raggiungimento degli obiettivi che si sta realizzando, come indicano i dati relativi al fabbisogno dello Stato nei primi nove mesi dell'anno oggi resi noti, conferma che gli interventi correttivi e i criteri innovativi adottati con le ultime due Leggi finanziarie e i relativi provvedimenti di accompagnamento avevano carattere duraturo. Cade la critica di chi voleva vedere negli eccezionali risultati del 1997 l'effetto di una provvisoria, superficiale correzione dei conti pubblici, di cui avremmo dovuto pagare le conseguenze nell'anno successivo.

La strategia di controllo dei flussi è stata estesa anche ai conti degli enti decentrati attraverso il monitoraggio sia dei trasferimenti dello Stato a questi enti, sia dell'utilizzo delle giacenze di tesoreria.

La definizione di un patto di stabilità con i responsabili delle autonomie locali renderà più razionale e solida questa nuova impostazione nella gestione dei conti dell'intera pubblica Amministrazione.

Un risultato altrettanto importante è stato perseguito in materia di entrate con la riforma fiscale, che ha consentito un significativo successo nella lotta all'evasione e all'erosione fiscale e l'ampliamento delle basi imponibili. Si sta così accrescendo, e non di poco, il grado di equità del nostro sistema fiscale: chi non pagava

o pagava troppo poco ha cominciato a pagare o a pagare di più, chi pagava troppo ha cominciato a pagare di meno.

Nel corso dell'anno hanno iniziato a manifestarsi gli effetti dell'azione di recupero delle basi imponibili avviata dal Governo sin dall'inizio del mandato. Ricordo, tra gli interventi direttamente o indirettamente finalizzati a questo obiettivo: la nuova strategia di accertamento, anche con l'ausilio dell'adesione; la semplificazione e unificazione della dichiarazione e dei versamenti; le misure sulle società di comodo, sulla deducibilità delle spese non inerenti l'attività d'impresa, sugli obblighi per i sostituti d'imposta. Tutto ciò ha consentito un ricupero di entrate che, al netto del minor gettito attribuibile all'introduzione dell'IRAP e dei maggiori rimborsi di crediti di imposta, ha compensato gli effetti riduttivi sulle entrate della minore espansione economica in termini reali.

La riqualificazione della spesa e delle stesse procedure assecondano l'accelerazione degli investimenti pubblici. Progressi significativi emergono già dalle risultanze del primo semestre dell'anno.

## La nuova programmazione e il Mezzogiorno

Lotta alla disoccupazione e rilancio del Mezzogiorno in larga parte coincidono.

È nel Mezzogiorno che si concentra quel drammatico spreco di risorse umane che risponde ai nomi di disoccupazione, inoccupazione, occupazione sommersa, disagio sociale.

Si osserva spesso che non esiste «uno» ma «tanti» Mezzogiorno. Certo, ci sono aree, province del Mezzogiorno che hanno ridotto il divario di reddito *pro-capite* rispetto al Centro-Nord, e che non hanno perso terreno negli anni più recenti. Ma ciò serve a sottolineare che vi sono altre province in cui i progressi sono stati anche negli anni recenti inferiori a quelli del Centro-Nord.

Non è questo, tuttavia il solo motivo della centralità del Mezzogiorno nella questione "sviluppo".

Il Mezzogiorno è l'area del Paese dove più limitato è lo sfruttamento delle risorse e delle opportunità; dove maggiore è la distanza fra scenari positivi e negativi. E' dunque il Mezzogiorno l'area dove più alto può essere il rendimento, per l'intero Paese, di una strategia di sviluppo.

La ragione di questa affermazione sta nel bivio di fronte al quale il Mezzogiorno oggi si trova: fra il concreto rischio di un ulteriore arretramento relativo rispetto al resto del Paese e dell'Europa e la credibile occasione di un salto di sviluppo.

Il bivio è creato dall'operare di due fattori. Da una parte sta il restringersi del flusso cospicuo di trasferimenti pubblici che in passato, attraverso il ripiano di perdite delle imprese pubbliche, la compensazione dei redditi minori e il finanziamento di spese, hanno sostenuto i consumi del Mezzogiorno. Dall'altro sta l'unificazione monetaria in corso in Europa che elimina lo strumento, e il rischio, del cambio fra i paesi partecipanti, incentiva la mobilità dei capitali, accelera la creazione di un vero mercato unico europeo.

Dal primo fattore viene un impulso negativo alla domanda; ma viene anche l'incentivo a riallocare forze, "intelligenze" per anni assorbite nell'attività di mediazione dei trasferimenti pubblici; vengono meno distorsioni profonde nell'allocatione delle risorse. Dal secondo fattore viene, *in primis*, una spinta ai capitali e al lavoro specializzato, più liberi, a muoversi verso le aree più sviluppate d'Europa, dove maggiore è il loro rendimento; ma viene anche l'incentivo a lanciare "profezie credibili", a proporre progetti capaci di portare nel Mezzogiorno capitali e lavoro specializzato per sfruttarne, con profitto di tutti, le peculiari risorse, le condizioni stesse del ritardo.

Se le forze migliori del Mezzogiorno preferiranno le occasioni più facili che altre aree, in una visione statica, possono offrire, la situazione economica e sociale del Mezzogiorno si aggraverà. Se, invece, quelle stesse forze coglieranno la possibilità che le scelte imprenditoriali in loco trovino domani un premio, un ritorno anche assai superiore - per le più basse condizioni di partenza, per le risorse locali inutilizzate - a quello offerto da investimenti altrove, allora potrà essere imboccata la strada di uno sviluppo accelerato, della produttività e dell'occupazione.

Queste, e non solo il desiderio e il dovere di compensare una situazione di arretratezza, di perequare i redditi, sono le considerazioni che portano a porre il Mezzogiorno al centro della strategia del Governo per lo sviluppo e per l'occupazione.

Perché questo si realizzi, è necessario un grande sforzo di investimento. Esso presuppone una capacità del Paese di proiettarsi nel futuro, di farsi carico del benessere delle generazioni future; postula condizioni di fiducia e di stabilità politica, sociale, economica.

Non si tratta di ripercorrere una logica meccanica che vede l'accumulazione di capitale come automatica sorgente di crescita. Si tratta piuttosto, per tutte le forze produttive, di saper costruire, dare corpo a progetti, iniziative ad alto rendimento, capaci di offrire soluzioni a problemi che tutti riconosciamo essenziali per l'intero Paese.

Di questo sforzo di investimento i comportamenti privati debbono divenire componente essenziale, alla quale occorre offrire occasione di partecipazione attiva, sia come impiego di risorse, sia come apporto di imprenditorialità.

All'operatore pubblico compete, direttamente, il rilancio quantitativo e qualitativo degli investimenti che esso realizza. Gli compete anche di creare le condizioni in cui ai soggetti privati siano facilitati comportamenti virtuosi.

È in atto un salto di qualità nella politica di sviluppo. L'abbiamo definita "nuova programmazione". Essa intende valorizzare le nuove positive tendenze della società meridionale; trae lezione dall'esperienza del passato.

Tre sono le tendenze ben visibili nella società e nell'economia del Mezzogiorno: nell'Amministrazione pubblica locale, nella "società civile", nell'imprenditoria.

L'Amministrazione pubblica è stata influenzata in modo positivo dalle modifiche istituzionali introdotte con l'elezione diretta dei responsabili degli Enti locali; potrà esserlo ulteriormente con l'assunzione da parte delle Regioni di crescenti responsabilità di spesa e di governo, e con un coordinamento fra i vari livelli.

La società civile rivela una tendenza crescente alla mobilitazione di fasce della popolazione, in associazioni di diversa natura, per il conseguimento di fini comuni.

L'imprenditoria appare, a scorrere le statistiche sulla nati-mortalità delle imprese e a constatare l'adesione a nuove forme di intervento programmato sul territorio, maggiormente dinamica e aperta al rinnovamento.

Dalle esperienze del passato la "nuova programmazione" ha appreso che:

- la conoscenza dei bisogni e delle opportunità, la cui chiara identificazione va posta al centro di ogni scelta di investimento pubblico, non è patrimonio di alcun centro di governo, ma è diffusa fra i suoi diversi livelli, fra le parti sociali, fra le varie forme di associazione della società;

- solo il confronto fra queste diverse parti può consentire a questa conoscenza di venire alla superficie;

- solo una chiara attribuzione di responsabilità di spesa e un robusto sistema di monitoraggio dei risultati creano condizioni sufficienti a garantire la scelta, la qualità e l'attuazione degli interventi.

La strada della «nuova programmazione» è fondata sull'attuazione di un metodo di selezione delle priorità che si articola nel confronto fra idee-programma diverse, nella valutazione *ex ante* della fattibilità di queste idee, nella verifica «*in itinere*» della loro attuazione, nella garanzia ai cittadini di poterne verificare gli effetti.

Si tratta di un metodo che:

- rifugge da ogni centralismo, affidando al centro un ruolo di promozione e di diffusione di metodi, di prassi migliori e di idee forti;

- si caratterizza per un grado elevato di sussidiarietà nel processo di selezione degli interventi, che rafforzi, fin dove è efficiente, la responsabilità dei livelli decentrati di governo e che ricerca, quando possibile, il vaglio del mercato;

- ambisce a creare una «rete» di conoscenze e di rapporti tra istituzioni, imprese e società civile, a rendere più coese le azioni intraprese da Stato, Regioni ed Enti locali;

- si avvale della nuova propensione, alla presenza attiva di stimolo e di controllo, da parte di cittadini organizzati, fornendo loro informazione ampia sugli obiettivi e sui risultati;

- premia, secondo meccanismi concorrenziali, le "eccellenze" imprenditoriali, favorendo il processo di emersione di nuove forze;

- mira a togliere agli stanziamenti di bilancio la natura di mere "prenotazioni" finanziarie, restituendo loro la funzione di previsioni di spesa a fronte di progetti già studiati e predisposti.

Due sono le linee portanti dell'azione che, attuando questo metodo, il Governo va dispiegando.

a) La prima riguarda la realizzazione e l'accelerazione di infrastrutture materiali e immateriali di elevata qualità. Non si tratta di «colmare il ritardo con il Centro-Nord», come se per ogni tipologia di infrastruttura esistesse l'obiettivo di un *quantum pro-capite*, indipendente dalle condizioni geografiche e dalle vocazioni economiche e sociali dei diversi territori.

Si tratta, piuttosto, di:

- realizzare quelle opere, quelle reti, la cui assenza o carenza qualitativa sono di ostacolo alla vita civile e alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo;
- investire nella conservazione e nella valorizzazione del patrimonio culturale e naturale;
- investire nella costruzione di quel capitale sociale indispensabile allo sviluppo: la sicurezza del territorio; una più intensa attività di formazione; una amministrazione efficace della giustizia, dell'istruzione, della sanità; relazioni di fiducia all'interno delle comunità locali, fra imprenditori, fra capitale e lavoro, fra attori privati e pubblici, fra Amministrazioni pubbliche diverse.

b) La seconda linea portante è legata alla centralità che i sistemi locali di impresa dimostrano di poter avere, devono avere, nello sviluppo del Mezzogiorno.

Gran parte della forza economica del nostro Paese, della sua tenuta anche in contingenze economiche gravi, della capacità di creare nuove opportunità di lavoro, derivano dalla diffusione e dalla vivacità innovativa dei sistemi locali di impresa. Piccole e medie aziende, unite da solidi legami, anche sociali, al territorio, sono sorte e si sono affermate, trasformando la realtà economica di intere Regioni. In altri casi, medie e grandi imprese hanno costituito punte di eccellenza alle quali si sono collegati "nugoli" di imprese minori con marcati tratti di autonomia.

E' il modello di sviluppo, peculiare del nostro Paese, che ha interessato la penisola dal Nord, al Centro, al Sud, fino a costituire in Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata, ma anche in Campania, aree a forte specializzazione produttiva e vivacità imprenditoriale. E' il modello che oggi in tutta Europa viene portato ad esempio, per i suoi effetti benefici sull'occupazione, per la sua capacità di adattarsi con prontezza alle mutevoli condizioni dei mercati.

E' questa la strada da percorrere: puntando sul rafforzamento reciproco di piccole imprese e delle Amministrazioni locali, sull'emersione di "distretti sommersi" e sulla formazione di nuovi, su investimenti diretti dall'esterno dell'area, di singole grandi imprese e di sistemi di piccole e medie imprese.

In questa direzione devono essere impiegati sia gli incentivi al capitale e al lavoro, volti a compensare gli svantaggi locali, sia gli strumenti della programmazione negoziata volti direttamente a promuovere nuove iniziative.

Per quanto riguarda l'attuazione della prima linea, cioè **gli investimenti in infrastrutture di rete e nel patrimonio naturale e culturale**, cinque sono i grandi assi di intervento che esperienze recenti e una diffusa domanda sociale propongono al centro delle decisioni di spesa di cui Amministrazioni centrali, regionali e locali devono darsi carico:

- a) la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali, dove segni di novità rispetto al passato si vanno già manifestando nell'attuazione dei programmi di spesa comunitari per la riduzione dei rischi idrogeologici e sismici e per le risorse idriche;
- b) la valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche, dove molteplici, piccole esperienze di successo nel restauro e nella fruibilità di risorse culturali importanti indicano una nuova strada all'azione pubblica;

c) il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata, dove importanti e innovativi investimenti sono già in corso di disegno nei campi della sicurezza, della riqualificazione urbana, della formazione dei funzionari delle Amministrazioni pubbliche;

d) lo sviluppo di sistemi produttivi locali, che richiede un'accelerazione decisa negli investimenti nella rete di trasporti, logistica ed elettrica, le cui carenze frenano l'insediamento di nuove imprese, gravano sui costi di quelle già operanti, ostacolandone la crescita;

e) il collegamento fisico e immateriale con altre aree, nel quale agli investimenti importanti, realizzati o in atto, in opere come Gioia Tauro, dovranno seguire interventi nella rete ferroviaria, portuale e aerea e investimenti nella rete telematica e nei servizi necessari ad assicurare l'accesso effettivo del Mezzogiorno, imprese e famiglie, alle informazioni che transitano sulla rete.

Al conseguimento di risultati in queste direzioni il Governo si è volto con molteplici iniziative descritte nella Relazione previsionale e programmatica alla quale faccio rinvio.

In particolare, il Governo:

ha avviato con la delibera CIPE del 9 luglio scorso, sui completamenti delle opere iniziate e sugli studi di fattibilità, l'attuazione delle Intese istituzionali Stato-Regioni;

sta promovendo, con misure di supporto tecnico alle Amministrazioni locali e con l'avvio di un progetto di finanziamento per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, il concorso di capitali privati al finanziamento delle infrastrutture, sia per ampliare le disponibilità finanziarie sia per utilizzare sempre più il mercato come strumento di selezione delle opere;

ha accelerato la programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 avviando la redazione di un documento a più voci denominato «Schede di programma», che verrà dibattuto in un Seminario nazionale a fine novembre;

si è impegnato a riferire al Parlamento due volte l'anno sui programmi pluriennali per gli investimenti e sulla loro attuazione.

La seconda linea portante dell'azione di Governo, volta a stimolare e ad assecondare il sorgere di imprese, muove lungo due direttrici, la promozione di iniziative, la compensazione degli svantaggi in loco.

Il rafforzamento degli strumenti della **programmazione negoziata** (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma) è volto a incentivare l'emersione dal basso di sistemi di imprese o l'investimento diretto dall'esterno e la realizzazione di accordi, a livello locale, fra soggetti privati e pubblici, così da creare nel sito di localizzazione convenienze anche per soggetti terzi e da generare meccanismi virtuosi di sviluppo.

Dopo avere sbloccato l'attivazione della prima generazione di patti territoriali, il Governo sta operando per dare, secondo gli impegni presi, alcuni a scadenza imminente, certezze di tempi e di finanziamento ai nuovi patti e innalzarne la qualità.

È impegnato nella sperimentazione dello strumento del contratto di programma anche per investimenti coordinati in aree del Mezzogiorno da parte di imprese organizzate in distretto. La realtà dei contratti d'area sta prendendo consistenza in importanti iniziative, quale quella in corso di realizzazione a Manfredonia.

Al tempo stesso, per colmare lo svantaggio che oggi esiste a sfavore di iniziative imprenditoriali nel Mezzogiorno è necessario mantenere, rafforzare e riqualificare gli **incentivi di compensazione**.

In questa direzione il Governo ha già investito ingenti risorse. Particolarmente significativo, per l'impegno finanziario e per l'efficienza dell'intervento, è lo strumento introdotto dalla Legge 488. Con i circa 13 mila miliardi di lire di cui ha finora disposto, quasi per il 90 per cento rivolti al Mezzogiorno, lo strumento ha consentito di co-finanziare investimenti con un forte impatto occupazionale. Nuove risorse verranno messe a disposizione per consentire di soddisfare una quota crescente delle domande valide ricevute.

In almeno altre tre direzioni si muove l'azione intrapresa dal Governo con la Legge finanziaria:

- a) mantenere un divario di costo del lavoro a favore del Sud che compensi quello sfavorevole di produttività, attraverso un provvedimento che raccolga il consenso comunitario;
- b) rafforzare ed estendere nel tempo gli sgravi contributivi per nuove assunzioni nel Sud;
- c) avviare un riordino del sistema di incentivi al capitale e al lavoro volto alla semplificazione e ad accrescere la conoscenza e l'accesso da parte delle imprese alle opportunità loro aperte.

Il pieno utilizzo degli strumenti di intervento offerti dal Governo, la maturazione di idee-programma per lo sviluppo coordinato, dal basso, del territorio possono trarre grande giovamento dal varo dell'**Agenzia Sviluppo Italia**, nella forma di una società per azioni che realizzi il riordino, sotto il suo controllo, delle società e degli enti di promozione e sviluppo esistenti, secondo un piano unitario.

Tra tali enti sono emerse sovrapposizioni in termini di settori di attività e di modalità di intervento. Di qui la possibilità di conseguire ricuperi di efficienza nella loro gestione aziendale e di efficacia nelle azioni di politica pubblica e nell'utilizzo delle risorse disponibili, attraverso un'opera di razionalizzazione e coordinamento delle attività svolte.

Controllate dalla capogruppo, saranno costituite due unità operative dalle missioni specifiche e complementari. Una (Progetto Italia) si occuperà di fornire sostegno alle autorità locali nelle attività di promozione e attrazione degli investimenti, nello sviluppo della domanda di innovazione e nella promozione di nuova imprenditorialità; l'altra (Investire Italia) si occuperà di attività di *merchant banking* e di finanza per lo sviluppo produttivo locale.

La nuova "Agenzia" dovrà rispondere unitariamente al Governo e verificare il rispetto da parte delle unità operative dell'indirizzo strategico e dei criteri per l'allocatione delle risorse determinati annualmente dal CIPE.

Di grande importanza è, infine, l'azione volta ad aprire al sistema imprenditoriale del Mezzogiorno l'opportunità di accesso a un sistema finanziario più forte e articolato, nei soggetti e nelle modalità di finanziamento.

Il risparmio non manca. E' elevato nello stesso Mezzogiorno, ed è alla ricerca, già ora e nei prossimi anni ancor più, di impieghi alternativi ai titoli di Stato. Elevata è anche l'offerta potenziale di risparmio che viene da altre aree, rafforzata proprio dalla stabilità conquistata con l'unificazione monetaria europea.

La situazione attuale è insoddisfacente. L'accesso al credito, in particolare da parte delle piccole e medie imprese, è ostacolato da un livello dei tassi attivi significativamente superiore - oggi circa due punti percentuali - a quello esistente nel resto del Paese.

Nel recente passato sono stati effettuati interventi, alcuni molto costosi per la collettività, volti alla stabilità e al recupero di efficienza delle banche meridionali. Sta ora ai responsabili di quegli istituti fare di essi strumento efficace di promozione, di sostegno, di sviluppo dell'imprenditoria locale.

## Un patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione

Onorevoli Deputati,

abbiamo dato conto di come il Governo intende muoversi per rendere più pronta ed efficace l'azione pubblica, per affrontare con nuovi strumenti i problemi dello sviluppo non soltanto del Mezzogiorno, ma dell'intera economia e della società italiana.

Non è una semplice enunciazione di buoni propositi. La creazione di una nuova rete di rapporti fra istituzioni, imprese e società civile è sostenuta e stimolata dal maggiore impulso che il Governo centrale le può ora dare. Superata la fase di unificazione e di riorganizzazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, oggi disponiamo di strumenti e di professionalità appropriati al nuovo modo di vedere i problemi delle zone meno avvantaggiate del Paese. Disponiamo anche di una buona coesione, da rafforzare ancora, fra le Amministrazioni centrali che sono in prima linea nell'attuazione dell'opera che abbiamo delineato, e fra queste e le Amministrazioni regionali e locali.

Ma ciò non basta. Alla rete dei rapporti tra istituzioni, imprese e società civile, alla nuova programmazione, occorre aggiungere una più ampia e solida rete di rapporti con le forze sociali: imprese e sindacati.

Le due «reti», ben distinte, sono complementari l'una all'altra, interagiscono per concorrere a impostare un valido, efficiente modello di sviluppo equilibrato, territorialmente e socialmente.

Non è facile impostare un siffatto modello. E' un problema che investe anche gli altri Paesi dell'Europa dell'euro, afflitti tutti da tassi di disoccupazione elevati, consapevoli tutti dell'esigenza di dover trovare nuove vie per assicurare ai propri cittadini, insieme con il mantenimento della stabilità, condizioni di benessere diffuso, che è in primo luogo lavoro.

In questa ricerca, l'unirci, l'integrarci nell'Unione europea, costituisce elemento di forza, sia nel disegno delle vie da seguire, sia nelle sinergie operative.

Quanto più rapidamente progrediremo verso un governo europeo dell'economia, quanto più in quel governo sapremo far affermare principi, criteri a un tempo di rigoroso ed efficiente utilizzo delle risorse e di coraggioso impegno verso obiettivi di innovazione, in una prospettiva che abbracci l'intero continente, tanto prima l'Europa diverrà non solo baluardo di stabilità, ma anche protagonista di avanzamento economico e civile nella comunità mondiale.

Non è facile, ne abbiamo piena coscienza. E' per questo, è per ridurre il campo delle incertezze che tendono a frenare gli operatori, che il Governo ha chiamato a un libero confronto imprese e sindacati. La conclusione di un patto sociale è pensata e proposta per accrescere lo sviluppo e l'occupazione; poggia su alcune condizioni e finalità ben precise:

a) rafforzare la stabilità sociale ed economica del Paese nel quadro della stabilità finanziaria;

b) cogliere l'occasione della moneta unica per colmare il divario tra il Nord ed il Sud dell'Italia e quello tra l'Italia nel suo complesso e la comunità europea;

c) stimolare e orientare, in un clima di costruttiva collaborazione, comportamenti liberamente e responsabilmente assunti dalle parti sociali, per irrobustire, in atto e in prospettiva, la competitività del sistema Italia;

d) assicurare, attraverso «tavoli regionali» di consultazione, la partecipazione delle parti sociali al disegno dei programmi di investimento pubblico segnatamente quelli incentrati sui fondi strutturali comunitari.

Il nuovo patto si fonda sul principio di responsabilità.

Questo, combinandosi con la cultura della stabilità, che ha consentito al nostro Paese di cogliere il successo della moneta unica, ambisce a fortificare quella sana passione civile, che è voglia di fare, di creare guardando al futuro, di porsi traguardi, realistici e avanzati, di impegnarsi con convinzione per attuarli.

La crescita del Paese, l'aumento dell'occupazione, l'allargamento della base produttiva, l'avvicinamento ai più elevati livelli qualitativi e quantitativi presenti nell'Unione europea possono essere raggiunti solo se si è capaci di congiungere l'elevatezza dei proponenti con la determinazione, con la perseveranza dell'impegno quotidiano.

Va certo mantenuto, adeguandolo alla realtà dell'oggi, l'accordo del luglio del 1993, che consentì l'attuazione di una politica concertata tra le parti sociali avente come obiettivo non la redistribuzione dei redditi, affidata principalmente all'azione della finanza pubblica, ma l'abbattimento dell'inflazione e dei tassi di interesse.

Nulla vi fu di "dirigista" in quell'accordo. Al contrario, operò una libera assunzione di responsabilità da parte del Governo e delle parti sociali mosse dal convincimento che la stabilità dei prezzi è un bene collettivo da perseguire e tutelare.

Quel patto costituisce uno degli elementi più importanti di quella cultura della stabilità che ha consentito all'Italia di riconquistare credibilità e fiducia in Europa, nel mondo.

La stabilità economica e sociale del Paese richiede che insieme con la stabilità finanziaria si tuteli e si persegua con determinazione collettiva, retta da una rinnovata etica della responsabilità, un altro ancor più prezioso bene comune: la piena

occupazione della forza lavoro e delle risorse di capitale. La stabilità finanziaria è condizione per ridurre la disoccupazione. La crescita della occupazione e dei capitali investiti dalle e nelle imprese, a sua volta, sostiene la stabilità finanziaria in un contesto non deflazionistico. E' un circolo virtuoso che va tutelato: è una preziosa conquista.

A tal fine molto può fare l'azione di Governo, ma a condizione che essa sia assecondata da una politica degli investimenti delle imprese che allarghi il tessuto produttivo, facendo crescere le imprese esistenti, creando nuove imprese.

Il Governo può operare - e lo sta facendo - per conseguire il mantenimento del contesto macroeconomico favorevole ad ogni azione positiva delle parti sociali; può accrescere, con la politica di liberalizzazione, la competitività dei settori dominati da vincoli burocratici e da condizioni di monopolio legale; può intervenire per concorrere a sviluppare la capacità produttiva delle zone più bisognose del Paese con la politica degli investimenti in infrastrutture pubbliche; può adottare specifiche misure sul versante del costo del lavoro e del costo del capitale che sollecitino ad intraprendere; può perseguire obiettivi di equità sociale.

Il Governo non può, né vuole, imporre alcunché alle parti sociali, sindacati e imprese. Vuole soltanto sollecitare, di fronte a chiari obiettivi, una altrettanto chiara assunzione di responsabilità. Solo una libera scelta da parte di imprese e di sindacati di orientare i propri comportamenti nella direzione di far venir meno, da un lato, alcune rigidità sul mercato del lavoro e di rafforzare, dall'altro, un nuovo ciclo di investimenti che allarghi la base produttiva, puntando all'aumento delle vendite e quindi dei profitti globali più che di quelli unitari, può offrire il contenuto del nuovo patto sociale. Questo, va ripetuto, ha come obiettivo la crescita della occupazione e della competitività, nel contesto di una concorrenza internazionale acuita dalle forti svalutazioni delle monete di molti paesi.

Non si tratta di intervenire, a parità di valore aggiunto ed in una visione statica e di breve periodo dell'economia, sulle quote distributive tra salari, profitti e rendite, ma di adottare comportamenti costruttivi e decisioni concertate volti a fare crescere e rafforzare, nella dimensione e nella qualità, la struttura produttiva del Paese. La copertura dei necessari investimenti è assicurata alle imprese: dall'auto-finanziamento con i profitti non distribuiti; da un indebitamento bancario a medio e lungo termine a costi storicamente bassi; dalla facilitata raccolta di capitale di rischio sul mercato dei capitali. E' favorita dalla riforma fiscale e rafforzata dai nuovi provvedimenti oggi proposti che riducono il costo del capitale di rischio e i costi unitari del lavoro già ridotti con l'introduzione dell'IRAP e la riduzione dei contributi sanitari.

Il nuovo patto sociale non deve essere inteso in modo riduttivo, al pari di un semplice scambio tra risorse date. Esso è la premessa per accrescere le risorse disponibili, per sfruttare più ampiamente le potenzialità del Paese; vuole essere strumento per entrare e per crescere stabilmente nel nuovo millennio.

Onorevoli Deputati,

in questo contesto di realtà economica e di proponimenti, nello spirito che anima questo mio intervento, ho l'onore di presentare a Voi, a nome del Governo, i tradizionali strumenti legislativi di bilancio per il 1999.

E' la prima volta, da anni, che viene sottoposta alla Vostra approvazione una proposta di Legge finanziaria con caratteristiche di "normalità".

Non più una totale, necessariamente esasperata, concentrazione di impegno sulle quantità; ma, pur nel rispetto pieno dei limiti quantitativi, una attenzione nuova alla qualità degli interventi in relazione agli obbiettivi di crescita, di occupazione, di equità.

Certo è solo un inizio. Ma credo sia un sollievo per tutti, anche per coloro ai quali domani toccherà la responsabilità di governo, sapere che il Paese è fuori dall'emergenza economica, è "uscito fuor del pelago a la riva".

Con questi documenti il Governo propone un progetto di ampio respiro, lancia una nuova sfida a se stesso, a tutti gli italiani. Sfida ambiziosa, ancor più di quella che ha portato l'Italia nella moneta unica, nell'euro. Al pari di quella può e deve avere successo.

Il Paese ha bisogno di fiducia, di fiducia in sé, nella sua capacità di costruire il nuovo per imboccare con decisione la via dello sviluppo. Le condizioni di base esistono.

Per vincere anche questa sfida l'impegno del Governo è totale. Al Parlamento chiede quel sostegno senza il quale la sfida non può essere vinta. E perdente sarebbe l'Italia.