

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIII
n. 4

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA per l'anno 2000

*(Articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato
dall'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

PRESENTATA DAL MINISTRO DEL TESORO,
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(AMATO)

il 29 settembre 1999

ALLEGATO:

PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

PAGINA BIANCA

INDICE

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE.....	Pag.	7
1.1. LA SITUAZIONE ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO: PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA.....	»	7
1.1.1. <i>La situazione socioeconomica</i>	»	7
1.1.2. <i>Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro</i>	»	20
1.1.3. <i>Le variabili di rottura</i>	»	25
1.1.4. <i>La situazione ambientale</i>	»	28
1.1.5. <i>La situazione in termini di pari opportunità</i>	»	39
1.2. PRINCIPALI ELEMENTI DELL'ANALISI DEI MEZZI IMPIEGATI E DEI RISULTATI CONSEGUITI NEI PRECEDENTI PERIODI DI PROGRAMMAZIONE.....	»	43
1.2.1. <i>Il QCS 1994/99: struttura e stato di attuazione</i>	»	43
1.2.2. <i>Lezioni per la programmazione 2000-2006</i>	»	46
1.3. I PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA (ANALISI SWOT).....	»	52
2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI.....	»	77
2.1. LA DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO: IL QUADRO DI RIFERIMENTO E GLI OBIETTIVI DEL PSM.....	»	77
2.1.1. <i>La strategia di sviluppo del PSM per il superamento dei nodi e dei problemi e per la valorizzazione delle risorse e delle opportunità</i>	»	77
2.1.2. <i>Le linee direttrici della strategia: una politica di missione per indurre la "rottura"</i>	»	78
2.1.3. <i>Le politiche ed azioni di carattere trasversale</i>	»	81
2.1.4. <i>Gli indirizzi strategici sul piano del metodo: il riferimento al territorio e i criteri di programmazione e attuazione del PSM</i>	»	83
2.1.5. <i>Le priorità strategiche: l'articolazione della strategia in Assi prioritari e l'individuazione degli obiettivi globali</i>	»	86
2.2. LA STRATEGIA A LIVELLO DI ASSE PRIORITARIO: IL SISTEMA DI OBIETTIVI E LE LINEE DI INTERVENTO.....	»	92
2.2.1. <i>L'Asse I "Risorse Naturali"</i>	»	98
2.2.2. <i>L'Asse II "Risorse Culturali"</i>	»	125
2.2.3. <i>L'Asse III "Risorse umane"</i>	»	140
2.2.4. <i>L'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo"</i>	»	171
2.2.5. <i>L'Asse V "Città"</i>	»	197
2.2.6. <i>L'Asse VI "Reti e nodi di servizio"</i>	»	217
2.3. L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA: L'ARTICOLAZIONE DEL PSM IN PROGRAMMI OPERATIVI.....	»	237
2.4. L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA: GLI ELEMENTI DI RIFERIMENTO E DI COERENZA PROGRAMMATICI.....	»	240
3. IL PIANO FINANZIARIO, I CRITERI PER LA PREMIALITA' E LA VERIFICA DELL'ADDIZIONALITA'.....	»	243
3.1. IL QUADRO FINANZIARIO.....	»	243
3.2. LA FINANZA DI PROGETTO.....	»	262
3.3. CRITERI PER L'ASSEGNAZIONE DELLA RISERVA COMUNITARIA (4%) E DELLA RISERVA NAZIONALE (6%).....	»	264
3.3.1. <i>Criteri e indicatori per la riserva del 4%</i>	»	264
3.3.2. <i>Criteri e indicatori per la riserva del 6%</i>	»	266
3.4. L'ADDIZIONALITÀ.....	»	268

4	L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA.....	<i>Pag.</i>	275
4.1.	INTRODUZIONE.....	»	275
4.2.	ANALISI DI IMPATTO DEL PROGRAMMA DI INTERVENTI: SIMULAZIONI MACROECONOMICHE	»	279
4.2.1.	<i>Scenario tendenziale e impatto degli investimenti pubblici (scenario senza esternalità)</i>	»	279
4.2.2.	<i>Il ruolo delle variabili di rottura: scenari con esternalità.....</i>	»	285
4.2.3.	<i>Il mercato del lavoro.....</i>	»	293
5.	MODALITA' DI ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO	»	295
5.1.	GENERALITÀ	»	295
5.2.	IL PARTENARIATO NELLA FASE DI PREDISPOSIZIONE DEI RAPPORTI INTERINALI	»	297
5.3.	IL PARTENARIATO NELLA FASE DI PREDISPOSIZIONE DEL PSM E DEI PROGRAMMI OPERATIVI.....	»	299
5.4.	LE LINEE PER LE FUTURE ATTIVITÀ PARTENARIALI.....	»	302
6	DISPOSIZIONI COMUNI DI ATTUAZIONE DEL QCS.....	»	305
6.1	AUTORITÀ DI GESTIONE.....	»	305
6.2	CIRCUITO FINANZIARIO	»	307
6.3	CRITERI ED INDICATORI PER LA RISERVA DI EFFICACIA E LA PREMIALITÀ.....	»	308
6.4	VALUTAZIONE EX ANTE, SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE EX POST, INFORMAZIONE E PUBBLICITÀ	»	309
6.5	GRANDI PROGETTI	»	314
6.6	DISPOSIZIONI DI ESECUZIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI.....	»	315
6.7	CONTROLLO FINANZIARIO.....	»	320
6.8	IL RISPETTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE	»	324
ALLEGATO 1.....	»	327	
ALLEGATO 2.....	»	337	

RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

per l'anno 2000

*(Articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato
dall'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

ALLEGATO:

PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

PAGINA BIANCA

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

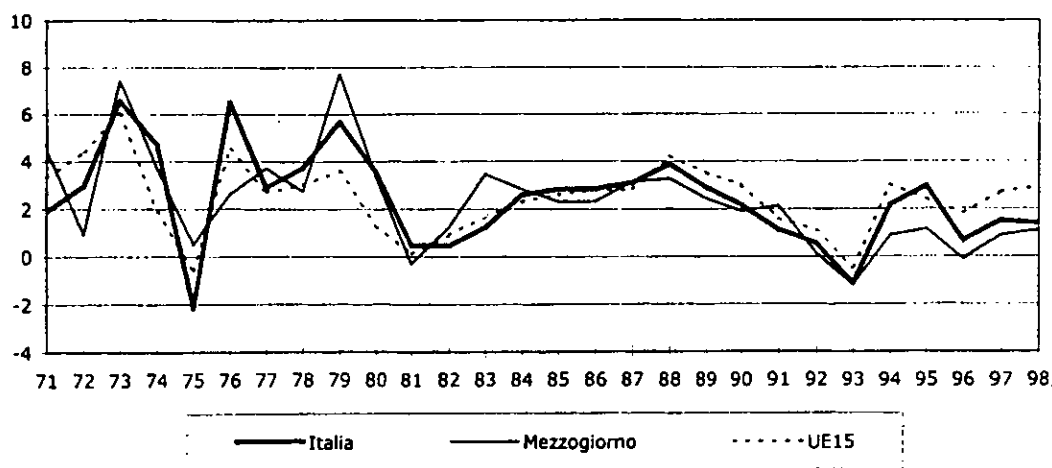
1.1. La situazione economica del Mezzogiorno: punti di forza e di debolezza

1.1.1. La situazione socioeconomica

L'approfondirsi del ritardo meridionale e i segnali di cambiamento.

Quello che si conclude è stato per il Mezzogiorno un decennio particolarmente sfavorevole. Il ripiegamento della congiuntura, che pure è stato intenso nel resto d'Italia e in Europa, ha assunto caratteri di vera e propria persistenza nelle regioni meridionali. Tuttavia, nello stesso periodo si sono manifestati numerosi segnali di rinnovamento dell'economia e della società, che indicano le opportunità da cui può muovere una possibile, drastica riduzione dell'arretratezza del Mezzogiorno.

Figura 1.1. - Tassi di crescita del Pil: Italia, Mezzogiorno e UE15



Dopo la recessione del 1993, la ripresa ciclica al Sud è stata assai più debole che nel resto del Paese; dal 1995 il tasso di crescita medio annuo è rimasto significativamente al di sotto di quello nazionale (figura 1.1). Già dal 1992, l'economia meridionale segna risultati comunque inferiori al trend di lungo periodo (figura 1.2). Tra il 1992 e il 1998 la crescita cumulata del PIL meridionale non raggiunge neanche i 3 punti percentuali. Ancora più sfavorevole è il confronto con la media europea. L'UE a 15 paesi mostra infatti chiari segni di recupero del ciclo già dal 1996, mentre la crescita cumulata dal 1992 è pari a quasi 13 punti percentuali.

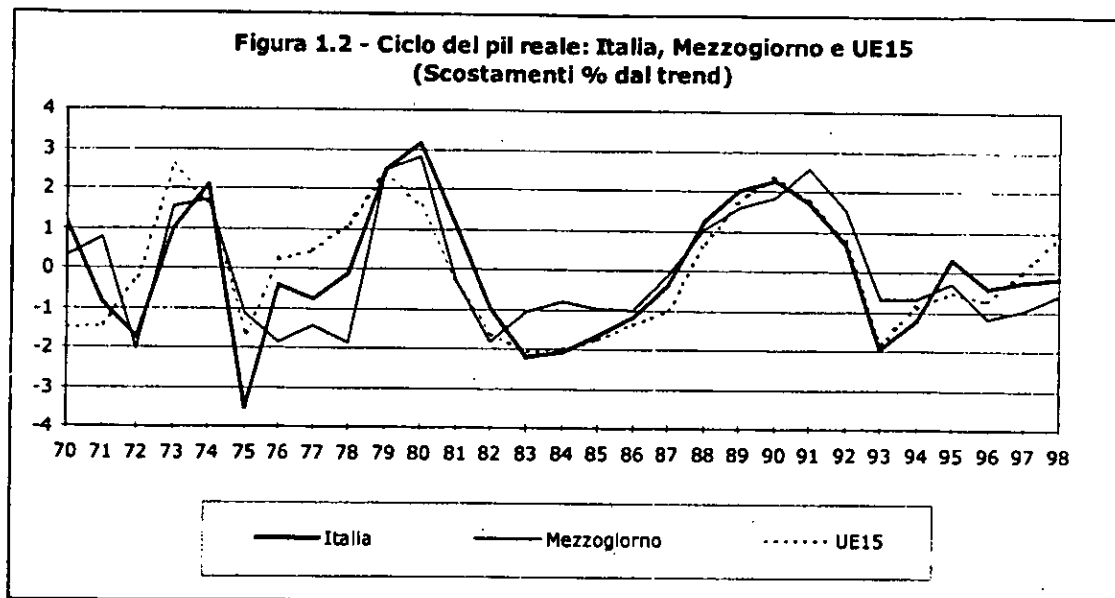
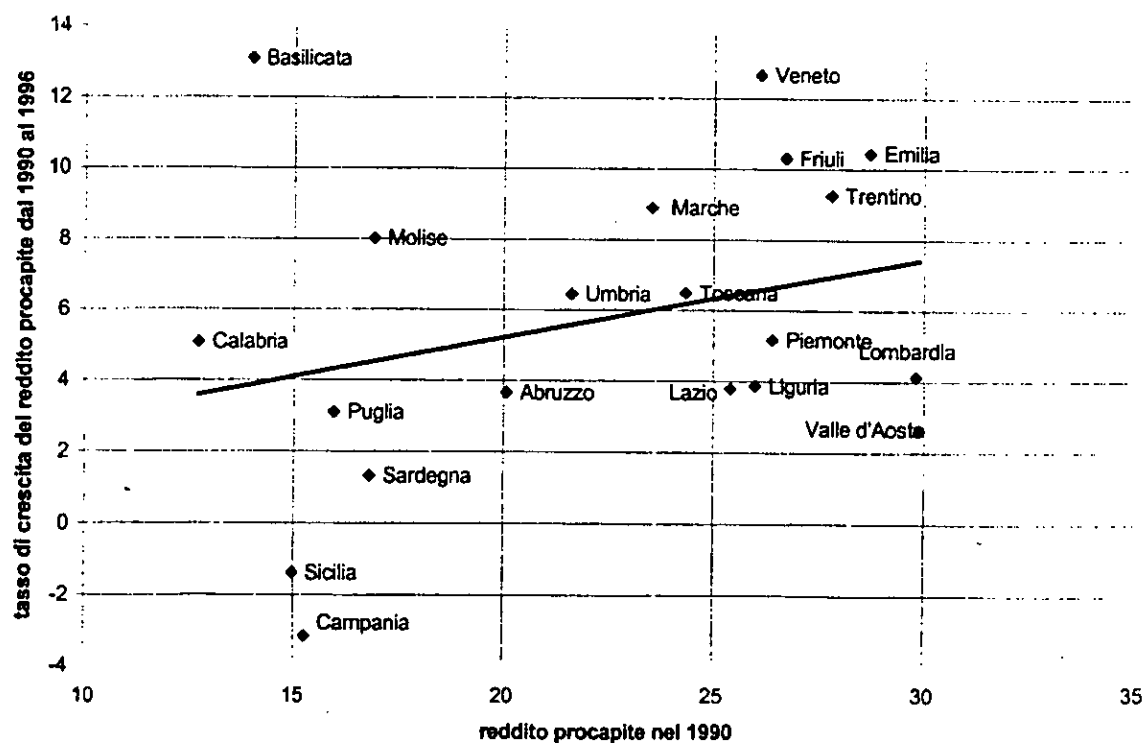


Figura 1.3: La divergenza tra le regioni italiane dal 1990 al 1996



Le conseguenze degli sfavorevoli andamenti congiunturali si leggono nelle dinamiche dei differenziali di reddito. Nel decennio, i redditi pro-capite delle regioni meridionali sono scesi di quattro punti rispetto alla media nazionale, anche per effetto della più rapida evoluzione demografica¹. Il processo di convergenza, già interrottosi alla metà degli anni ottanta, si è dunque invertito. La figura 1.3 mostra a questo riguardo la correlazione positiva determinatasi negli anni novanta fra i livelli iniziali dei redditi pro-capite e la velocità della crescita.

Anche in questo caso, il confronto a livello europeo si rivela particolarmente sfavorevole (tabella 1.1). Il Mezzogiorno concorre alla formazione del Pil dell'Ue a 15 solo per il 4 per cento, a fronte di un peso demografico consistentemente superiore (circa 6 per cento). Di conseguenza, il livello del Pil per abitante dista di oltre 30 punti dalla media europea, con punte di particolare ritardo in Campania, Calabria e Sicilia (tabella 1.2²).

Tabella 1.1- Pil e Pil per abitante del mezzogiorno			
(media 1994-96, UE15=100)			
	Pil (1)	Popolazione (2)	Pil per abitante (1)
Mezzogiorno	3,9	5,7	69,0
Italia	16,0	15,6	102,0

(1) SPA

(2) 1996

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 1.2 – Numeri indici UE 15=100 del Pil per abitante delle regioni meridionali						
(media 1994-96, SPA)						
Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
77	66	71	68	59	66	74

Fonte: Eurostat

Vi sono anche ragioni di politica economica dietro il preoccupante andamento dell'economia meridionale. Le politiche di risanamento finanziario che hanno guadagnato all'Italia l'adesione all'Unione monetaria europea, hanno infatti avuto effetti di breve periodo di segno depressivo per il Mezzogiorno. In particolare, gli investimenti pubblici hanno subito una forte contrazione, per il loro rallentamento nazionale, e per la riduzione della quota destinata al

¹ Nel periodo che va dal 1991 al 1998, un forte aumento del divario di PIL per abitante accomuna la Campania, la Puglia e la Sicilia (regioni in cui si concentra il 70% della popolazione del Sud). Un peggioramento si osserva anche per la Sardegna e la Calabria. Il divario registra un aumento più contenuto in Abruzzo e risulta sostanzialmente stazionario in Molise. La Basilicata è la sola, tra le regioni del Mezzogiorno, a ridurre la sua distanza con il Centro-Nord.

² I dati delle tabelle 1.1 e 1.2 si riferiscono alla media 1994 - 96, ossia il periodo utilizzato per la definizione dei criteri di eleggibilità

Mezzogiorno. A una modifica dei comportamenti politici va ricondotta l'accresciuta prudenza nelle procedure di assegnazione degli appalti per le opere pubbliche. Si tratta, peraltro, di cambiamenti il cui effetto di medio-lungo periodo potrà rivelarsi positivo per l'economia meridionale in quanto le esigenze del risanamento, facendo avvertire all'operatore pubblico il vincolo di bilancio, hanno spinto ad avviare un processo nuovo di selezione e qualificazione degli investimenti pubblici.

Il mutato atteggiamento dell'operatore pubblico riflette anche la necessità di ripensare una filosofia d'intervento risoltasi in un eccesso di accumulazione, perché concentrata in settori a elevata intensità di capitale, proprio nell'area con i tassi di disoccupazione più elevati d'Italia: secondo alcune analisi, all'inizio del decennio, il rapporto fra capitale e valore aggiunto nell'industria risultava pari a 131,5, ponendo uguale a 100 l'Italia (3).

Il passo indietro del settore pubblico ha comunque evidenziato i vizi di fondo dell'economia meridionale e ciò si è tradotto in una caduta del processo di accumulazione. Nel 1998 gli investimenti fissi lordi rappresentavano solo il 16,6 % del prodotto; erano pari al 21,2 per cento nel 1992; in termini cumulati, gli investimenti fissi lordi del Mezzogiorno si sono ridotti di un quarto; per le sole costruzioni ed opere pubbliche la contrazione cumulata è stata del 30 per cento.

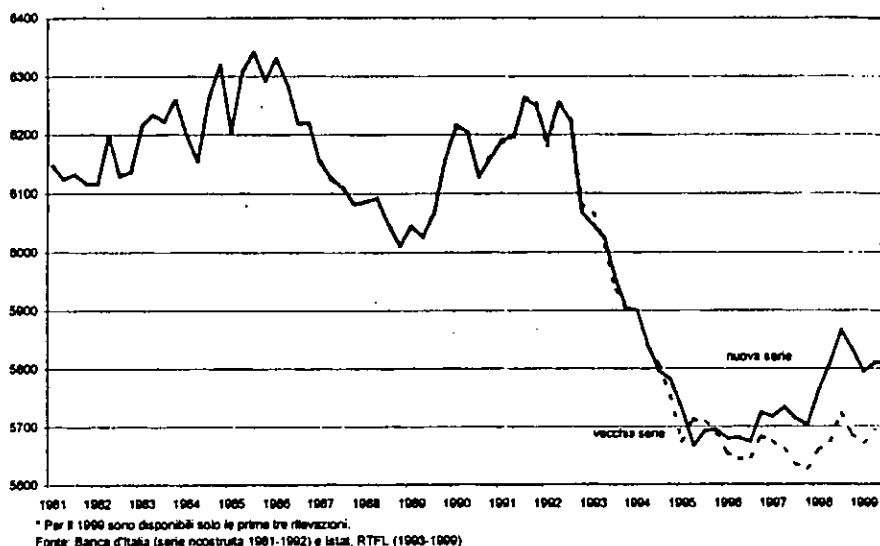
Lo stesso passo indietro ha d'altro canto reso evidente, forse in taluni casi favorito, l'emergere di nuove esperienze produttive (cfr. oltre).

Dall'inizio alla metà del decennio, l'occupazione si è contratta in Italia di oltre un milione di persone, quasi la metà del calo si è realizzato nel Mezzogiorno. Dopo la fortissima caduta, l'occupazione del Mezzogiorno è rimasta a lungo stagnante. Solo nell'ultimo biennio ha mostrato una ripresa significativa (figura 1.4) (4). Essa rimane tuttavia inferiore ai livelli raggiunti prima della fase di contrazione, collocandosi sui livelli medi del 1993-94, quando era ancora in atto la flessione. La struttura dell'occupazione appare tuttavia molto diversa da quella di quel periodo. Hanno perso notevolmente peso l'agricoltura e le costruzioni, mentre aumenta il peso relativo dell'industria manifatturiera, del commercio, del turismo e dei servizi alle imprese.

³ Galli G.P., M. Onado, *Dualismo territoriale e sistema finanziario*, Banca d'Italia, 1990.

⁴ L'Istat ha recentemente diffuso una revisione delle serie storiche dell'Indagine sulle forze di lavoro che mostra come l'evoluzione dell'occupazione nel Mezzogiorno sia stata tra il 1996 e il 1998 più positiva di quanto precedentemente noto (cfr. oltre).

Figura 1.4
Andamento dell'occupazione nel Mezzogiorno
(migliaia di persone, dati trimestrali destagionalizzati)
1981 - 1999*



La struttura produttiva

Il Mezzogiorno ha affrontato la duplice sfida rappresentata dalla recessione mondiale dei primi anni novanta e dal contemporaneo operare di severe politiche di restrizione fiscale con una persistente, grande debolezza della struttura produttiva. Nel confronto col resto d'Italia è infatti maggiore - e in assoluto ancora elevato - il peso del settore agricolo (nei dati più recenti dell'Indagine sulle forze di lavoro, il 9,4 per cento delle persone occupate, contro il 5,4 della media nazionale); è sottorappresentata l'industria manifatturiera; è forte il peso di servizi privati a bassa produttività; è molto elevata l'incidenza della Pubblica Amministrazione, che assolve un ruolo improprio di sostegno dei redditi

I dati del Censimento intermedio delle imprese industriali e dei servizi ⁽⁵⁾ forniscono elementi di ulteriore dettaglio sui fattori di debolezza che contraddistinguono la struttura produttiva meridionale (tabella 1.3):

- lo squilibrio rispetto al Centro-Nord, misurato in termini di distribuzione degli addetti alle unità locali, è notevole per l'industria manifatturiera da un lato (sottospecializzazione) e per le costruzioni e il commercio dall'altro (sovrasspecializzazione);
- una sottospecializzazione si osserva anche per le attività di intermediazione monetaria e finanziaria e per i servizi alle imprese: circostanza che riflette la debolezza del tessuto manifatturiero e la ridotta domanda di terziario che esso esprime;
- un'ulteriore sottospecializzazione, particolarmente rilevante in relazione alle opportunità di sviluppo, è quella degli alberghi e ristoranti, a segnalare la bassa capacità di offerta

⁵ Istat, Censimento intermedio delle imprese dell'industria e dei servizi, Roma, 1999.

turistica in un'area che certo non risulta povera di risorse paesaggistiche e culturali.

Tabella 1.3 – Tassi di specializzazione dell'economia meridionale con riferimento al numero degli addetti				
	Composizioni percentuali			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno (a)	Centro-Nord (b)	Italia (c)	d= a/b
Agricoltura (a)	0,013	0,007	0,02	1,80
Estrattive	0,5	0,3	0,3	1,60
Manifatturiere	25,8	37,7	35,2	0,68
Elett., gas. acqua	1,6	1,0	1,1	1,59
Costruzioni	12,3	9,1	9,7	1,36
Commercio	27,2	20,5	21,9	1,33
Alberghi e rist.	4,9	5,4	5,3	0,91
Trasporti e comunic.	9,7	7,4	7,9	1,31
Intermed. mon. e finanz.	3,6	4,2	4,1	0,86
Servizi alle imprese	10,9	11,4	11,3	0,95
Istruz, sanità altri servizi	3,6	3,1	3,2	1,13
TOTALE	100,0	100,0	100,0	1,00

(a) Sono incluse solo le attività di prima trasformazione agricola comprese nel Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Nel confronto europeo, la peculiarità della struttura produttiva del Mezzogiorno emerge in tutta evidenza (tabella 1.4). Anche solo riferendosi ai grandi settori di attività economica, risulta infatti netto il sovradimensionamento del settore agricolo, che riflette un inadeguato sviluppo del comparto industriale. Si conferma invece in linea con i dati di riferimento la dimensione del settore dei servizi, che tuttavia, come detto, include nel Mezzogiorno una ben più elevata quota di attività caratterizzate da bassi livelli di produttività ed insufficienti saggi di sviluppo.

Tabella 1.4 -Struttura dell'occupazione al 1997 (*)				
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Mezzogiorno	12,0	23,5	64,5	100,0
Italia	6,8	32,0	61,2	100,0
UE15	5,0	29,8	65,2	100,0

(*) Rilevazioni sulle forze di lavoro

Fonte: Istat, Ocse

Con più diretto riferimento ai settori manifatturieri del Mezzogiorno (tabella 1.5), molto debole è la presenza del comparto meccanico e in particolare delle macchine elettriche e non elettriche, settori in cui vengono prodotte numerose tipologie di beni di investimento.

Anche sotto il profilo dimensionale (tabella 1.5), la struttura dell'industria manifatturiera presenta aspetti di fragilità.

E' molto forte l'incidenza delle unità locali di piccola dimensione (in termini di addetti gli stabilimenti con meno di 10 occupati raccolgono circa il 35% degli addetti manifatturieri complessivi), che determinano una dimensione media complessiva molto minore che nel Centro-Nord (5,5 addetti contro 9). Inoltre, come effetto dell'intenso processo di localizzazione di grandi impianti pubblici e privati sino alla prima metà degli anni '70, il peso delle unità locali di più grande dimensione (500 e più addetti), è maggiore che nel resto del Paese.

Il quadro di frammentazione della struttura industriale del Mezzogiorno appare ancora maggiore in confronto alla media europea. Nell'UE a 15 paesi, le imprese industriali con meno di 10 addetti raccolgono solo il 14% del totale degli occupati del settore⁶.

Il forte peso delle piccole dimensioni di impianto nel Mezzogiorno non sembra riconducibile ad un maggior grado di divisione del lavoro tra imprese. Secondo recenti indagini, nel Mezzogiorno la sub-fornitura è scarsamente diffusa (quasi il 77% delle imprese meridionali non affida all'esterno fasi della propria produzione), e tardano quindi a imporsi modelli e comportamenti imprenditoriali di tipo cooperativo, con catene e filiere produttive in cui convivano in maniera efficiente competizione e cooperazione⁷.

I segnali di vitalità e le nuove opzioni della politica economica

La difficoltà a creare un tessuto industriale diffuso rappresenta forse il principale segnale di fallimento delle precedenti fasi di programmazione dell'intervento pubblico per il Mezzogiorno. Nonostante l'ingente trasferimento di risorse, la politica economica non è riuscita ad individuare settori di specializzazione e di forza relativa su cui centrare lo sviluppo dell'area. Né si sono realizzate quelle condizioni di contesto che sono alla base dei meccanismi cumulativi descritti dalla teoria della crescita endogena e che spiegano i casi di successo registrati da altre regioni europee nel processo di convergenza.

Tuttavia, si vanno evidenziando negli anni recenti condizioni più favorevoli da cui la nuova fase di programmazione può partire.

⁶ Cfr. ISTAT, Rapporto Annuale 1998.

⁷ Cfr. Istituto G. Tagliacarne - Unioncamere, *Rapporto 1998 sull'impresa e sulle Economie Locali*, Franco Angeli, 1999 (in corso di stampa)

Tabella 1.5 - Specializzazione dell'industria manifatturiera meridionale (in percentuale del numero di addetti)				
	Valori %			Tasso di specializzazione
	Mezzogiorno	Centro- Nord	Italia	$d=a/b$
Tabacco	0,86	0,14	0,25	6,33
Raff. petrolio	1,32	0,35	0,50	3,77
Alimentari e bev.	15,13	7,83	8,95	1,93
Altri mezzi trasp.	3,42	1,83	2,08	1,87
Autoveicoli	5,84	3,46	3,83	1,69
Abbigliamento	10,81	6,47	7,13	1,67
Riciclaggio	0,26	0,16	0,17	1,63
Minerali non metall.	7,35	4,77	5,17	1,54
Legno	4,92	3,25	3,51	1,52
App. telecomunic.	2,87	1,99	2,12	1,44
Pelli e cuoio	5,43	4,62	4,75	1,17
Metallurgia	2,95	2,78	2,80	1,06
Prodotti in metallo	10,77	13,17	12,80	0,82
Carta	1,47	1,81	1,76	0,81
Macch. per ufficio	0,30	0,40	0,38	0,76
Chimica	3,36	4,48	4,31	0,75
Editoria e stampa	2,68	3,77	3,60	0,71
Macch. elettriche	3,15	4,44	4,24	0,71
Mobili e manif. varie	4,44	6,73	6,38	0,66
Mecc. precis.	1,82	2,82	2,67	0,65
Gomma e plast.	2,71	4,34	4,09	0,62
Macchine non elettr.	5,04	12,57	11,41	0,40
Tessile	3,09	7,84	7,11	0,39
TOTALE	100,00	100,00	100,00	1,00

Fonte: elaborazioni su dati Istat

La drastica inversione dei comportamenti politici del passato — che si è tradotta in una riduzione quantitativa dei trasferimenti, nel decentramento amministrativo, nel ritrovato utilizzo di strumenti di valutazione dell'opportunità economica e sociale per la selezione degli investimenti — e la presenza di forti segni di cambiamento proprio in alcuni dei principali punti di fragilità dello sviluppo meridionale (principalmente una maggiore capacità di governo delle città e un'inversione di rotta nella presenza criminale nell'area), hanno infatti consentito l'emergere di nuovi ed importanti elementi di vitalità economica. Dal momento che questi segnali di vitalità sono in massima parte da ricondurre a scelte private, è possibile vedere in essi le nuove tendenze naturali su cui innescare l'intervento programmatico.

Tabella 1.6 - Specializzazione dell'occupazione manifatturieri per classe di ampiezza di impresa				
	Valori %			Tasso di specializzazione
Numero di addetti	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	d= a/b
1	8,95	3,62	4,43	2,48
2	6,35	3,78	4,17	1,68
3-5	11,33	8,63	9,05	1,31
6-9	8,70	8,82	8,80	0,99
1-9	35,33	24,84	26,45	1,42
10-15	8,82	10,55	10,28	0,84
16-19	4,23	5,70	5,47	0,74
20-49	15,65	17,41	17,14	0,90
50-99	7,80	10,80	10,34	0,72
10-99	36,50	44,45	43,23	0,82
100-199	6,93	9,81	9,37	0,71
200-249	2,00	2,80	2,67	0,72
250-499	5,17	7,02	6,74	0,74
500-999	5,14	5,01	5,03	1,03
1000 e oltre	8,92	6,06	6,50	1,47
100 e oltre	28,17	30,70	30,31	0,92
TOTALE	100,00	100,00	100,00	1,00

Fonte: Istat

Importanti indicazioni positive si rinvencono nell'aumento della capacità di esportazione del Sud. Il peso dell'export di beni agricoli e industriali è passato dal 5% del 1992 a quasi il 9% del 1998. In sei anni il valore totale dell'export è raddoppiato, dai 19 mila miliardi del 1992 ai quasi 43 mila del 1998 (tabella 1.7). Il peggioramento delle esportazioni registrato nella prima parte del 1999 appare esteso all'intero paese.

Anche se favorita dalla svalutazione della lira nel 1992 e poi nel 1995, la maggiore propensione all'esportazione si dimostra un fenomeno robusto anche rispetto al recupero del cambio reale della lira osservatosi successivamente. Nel 1998 poi, ossia nella fase di pieno dispiegamento degli effetti reali della crisi finanziaria internazionale, le vendite all'estero sono aumentate dell'8,2% contro il 2,2% nel resto del Paese. La tendenza positiva è continuata nei primi mesi del 1999, a testimonianza di una acquisita competitività sui mercati internazionali.

La crescita delle esportazioni si accompagna ad un processo di trasformazione del modello di specializzazione. L'aumento dell'export si concentra oggi in alcuni beni tradizionali di consumo (abbigliamento, calzature, mobili, prodotti principalmente da imprese meridionali concentrate in alcuni distretti produttivi), nella meccanica e nei mezzi di trasporto, cioè nei principali settori di successo del Made in Italy; minore è diventato il contributo dei prodotti agricoli e dell'industria di base.

La recente dinamica delle esportazioni meridionali è notevole anche nel confronto europeo. Riferendosi ai dati Ocse sul commercio di beni- base doganale- il tasso medio di crescita per il periodo 1992- 98 risulta difatti pari al 7,8 per cento e dunque considerevolmente al di sotto dei valori riportati nella tabella 1.7.

Tabella 1.7 - Esportazioni di prodotti industriali e in complesso a prezzi correnti (a)								
Esportazioni	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Valori assoluti (migliaia di miliardi)								
In complesso								
Mezzogiorno	18,7	19,1	22,8	26,8	35,3	35,5	39,5	42,8
Centro-Nord	186,8	196,8	241,9	280,9	345,8	353,0	369,1	377,1
Var. % rispetto all'anno precedente								
Mezzogiorno		2,1	19,4	17,5	31,7	0,6	11,3	8,4
Centro-Nord		5,4	22,9	16,1	23,1	2,1	4,6	2,2
% Mezzogiorno su Italia								
Mezzogiorno	10,0	9,7	9,4	9,5	10,2	10,1	10,7	11,3

(a) Esportazioni localizzabili territorialmente. Sono comprese le materie prime non energetiche.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

La nuova capacità competitiva del Mezzogiorno si estende anche ai servizi e in particolare al turismo. A partire dal 1992 il numero di presenze turistiche straniere nelle regioni meridionali cresce in misura apprezzabile - dal 12,8% del totale nazionale al 13,4 % - concentrandosi in modo particolare in alcuni distretti turistici della Campania, della Sicilia e della Sardegna. Queste tendenze segnalano, come già rilevato nel DPEF 2000-2003, la crescente vocazione alla internazionalizzazione, all'apertura ai flussi di idee, di persone, di beni e servizi con il resto del mondo - tanto quello occidentale che quello mediterraneo - che emerge chiaramente dai recenti segnali di ripresa della società meridionale. Si tratta di una nuova opportunità strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno che il PSM asseconderà nel metodo e nel merito degli interventi.

Interessanti segnali di vitalità emergono anche sul versante della demografia imprenditoriale. Nel triennio 1996-98 il tasso di natalità delle imprese segna una variazione positiva del 3,5 per cento, rispetto al 2 per cento della media italiana.

Si manifesta quindi una crescente capacità propulsiva autonoma, con la creazione di un tessuto industriale diffuso in alcune aree, talora le stesse in cui il fenomeno era presente negli anni cinquanta, prima dell'intervento massiccio degli investimenti industriali degli enti pubblici. Dietro le crescenti differenziazioni interne si cela un mutamento di rilievo nei fattori che determinano la dinamica complessiva dell'area.

Su 365 sistemi locali del lavoro identificati dall'Istat nel Mezzogiorno (a specializzazione manifatturiera o meno) 102 registrano un aumento dell'occupazione manifatturiera⁸. Tale crescita si concentra in aree per lo più slegate dalla storia dell'impresa pubblica. (tabella 1.8).

⁸ Un sistema locale del lavoro corrisponde ad una aggregazione di comuni (individuata dall'Istat a partire dai dati sul pendolarismo rilevati al censimento della popolazione), caratterizzata da una significativa concentrazione di posti di lavoro e relativamente "autoconcentrata", nel senso che al suo interno offerta e domanda di lavoro tendono, a incontrarsi "poiché la maggior parte della popolazione residente lavora in essa e i datori di lavoro reclutano i lavoratori della località che la costituiscono". La citazione è tratta da F. Sforzi, *I distretti industriali marshalliani nell'economia italiana*, in "Quaderni di studi e informazioni", Firenze 1991.

E' il caso di Avellino, dei distretti industriali di Solofra, Martina Franca, S.Giuseppe Vesuviano, Casarano, Matera (centrati su imprese a capitale meridionale) e dell'area di Melfi dove si sono insediate grandi imprese. I sistemi locali in difficoltà si incontrano principalmente nelle isole, in Calabria ed in Campania, ma anche, quasi dappertutto, intorno alle grandi aree urbane e nelle aree dove più forte era stato in passato il flusso di investimenti delle imprese a partecipazione statale.

Tabella 1.8 - Sistemi locali del lavoro nel Mezzogiorno (numero; quote percentuali sul totale dell'occupazione manifatturiera nel 1996)		
	<i>numero</i>	<i>%</i>
Sistemi locali con crescita di occupazione manifatturiera (1991- 96)	102	22,0
Sistemi locali con diminuzione dell'occupazione (1991- 96)	179	59,0
di cui: inferiore al 13 per cento	74	27,0
tra il 13 e il 26 per cento	105	32,0
Sistemi locali con forte riduzione dell'occupazione (superiore al 26%)	84	19,0

Fonte: Istat

L'elevata quota di lavoro sommerso nasconde potenzialità produttive che la recente crescita del mercato va evidenziando attraverso ancora circoscritti, ma significativi, fenomeni di regolarizzazione.

L'esperienza di «emersione» di lavoratori mediante i «contratti di riallineamento retributivo» (che prevedono che il trattamento economico, previdenziale e contributivo venga allineato con gradualità ai livelli fissati dai contratti nazionali di lavoro vigenti, a partire da soglie e per una durata fissate a livello provinciale), segnala infatti la presenza di sacche di produttività compressa. I contratti di riallineamento hanno sinora coinvolto circa 90.000 lavoratori: la maggioranza è nel settore agricolo; circa 20.000 sono nel settore tessile-abbigliamento-calzature (prevalentemente donne). Hanno avuto in particolare successo i contratti di gradualità nel settore abbigliamento-calzature in provincia di Lecce, a cui hanno aderito molte imprese e lavoratori (si tratta principalmente di donne).

Tabella 1.9 - Principali privatizzazioni di società presenti nel Mezzogiorno			
Società	Settore	Data cessione	Numero dipendenti nel Mezzogiorno
Cirio Bertolli de Rica (IRI)	Alimentari	1993	705
Ina	Assicurazioni	1994-96	5.357
ILP (IRI)	Siderurgia	1995	14.340
Eni	Energia, chimica	1995-98	16.072
Alfa Romeo Avio (IRI)	Aerospaziale	1996	1.581
Condotte (IRI)	Costruzioni	1997	1.019
San Paolo - Imi	Credito	1997	1.967
Banco di Napoli	Credito	1997	8.336
Telecom Italia	Telecomunicazioni	1997	31.016
BNL	Credito	1998	3.384

Fonte: Ministero del Tesoro

Alla perdita di peso del settore pubblico si accompagnano rilevanti processi di privatizzazione (tabella 1.9). Contestualmente, aumentano i segnali di interesse da parte delle imprese

multinazionali per investimenti nel Mezzogiorno, che dimostrano la crescente rilevanza geo-economica dell'area mediterranea in cui il Sud si posiziona, rispetto ai concorrenti dello scenario mediterraneo e balcanico. Così, tra il 1996 e il 1998, si osservano 38 nuovi investimenti di imprese multinazionali estere nell'area (tabella 1.10), di cui 30 nell'industria (principalmente metalmeccanica, mezzi di trasporto ed elettronica) e 8 nei servizi (commercio e trasporti). In 19 casi si tratta di investimenti *greenfield*, mentre in 11 si ha un nuovo investimento in attività preesistenti; 8 sono state le acquisizioni, di cui 3 collegate a processi di privatizzazione. Ventuno di essi sono venuti da imprese UE, in particolari tedesche e francesi. Sei nuovi investimenti sono arrivati dagli Stati Uniti; tre dall'Asia.

Questi segnali di vitalità possono ragionevolmente essere considerati all'origine della ripresa delle dinamiche occupazionali di cui si offre ulteriore evidenza nel paragrafo 1.1.2.

Tabella 1.10- Principali investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno 1996-1998				
<i>Impresa</i>	<i>Nazione</i>	<i>Investimento</i>	<i>Settore</i>	<i>Regione</i>
Texas Instruments	Stati Uniti	Potenziamento	Elettronica	Abruzzo
Evergreen	Taiwan	Greenfield	Serv. Portuali	Puglia
Getrag	Germania	Greenfield	Trasporti	Puglia
RWE-DEA	Germania	Potenziamento	Chimica	Sicilia
Bosch	Germania	Acquis. e potenz.	Trasporti	Puglia
US3	Stati Uniti	Greenfield	Elettronica	Campania
Rhone Poulenc	Francia	Potenziamento	Tessile	Basilicata

Fonte: Ministero del Tesoro

I movimenti della società

Paralleli ai cambiamenti di taglio strettamente economico, significativi mutamenti negli assetti sociali e politici testimoniano un'evoluzione del tessuto relazionale del Mezzogiorno.

Appare oggi maggiore la capacità di governo delle città, se è vero che il sistema di elezione diretta dei sindaci si è tradotto in una stabilità delle amministrazioni sconosciuta fino al recente passato. Nella maggioranza dei casi, le giunte elette nel 1994-95 sono state riconfermate per il successivo quadriennio.

Le nuove amministrazioni hanno puntato su priorità diverse, ma tutte con significativi elementi di discontinuità rispetto al passato: dalla redazione di nuovi piani urbanistici, alla valorizzazione della cultura, ai rapporti con l'Università, all'integrazione nelle reti associative nazionali e internazionali. Particolare attenzione è stata data alle politiche in favore delle imprese.

E' in aumento l'associazionismo e la capacità progettuale del terzo settore. In Molise, Basilicata e Calabria, gli indici di associazionismo toccano il 30 per cento.

Soprattutto rileva la sensibile diminuzione della criminalità rispetto alla punta raggiunta all'inizio del decennio nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), in cui tale fenomeno ha maggiore rilevanza. In queste regioni il quadro degli anni novanta mostra un costante sensibile miglioramento per tutte le tipologie di delitti gravi a partire dal 1991 (gli omicidi volontari, ad esempio, cresciuti da 1150 a 1812 tra il 1987 e il 1991, sono 863 nel 1997). Questi risultati sono dovuti non solo all'efficace azione di contrasto delle forze dell'ordine, ma anche alla rinnovata fiducia nella capacità di combattere il crimine

organizzato (segnalata dall'aumento del rapporto tra persone denunciate e totale dei delitti), e anche alla maggiore disponibilità a collaborare a difesa delle condizioni di sicurezza-legalità: condizioni che risultano rafforzate non solo dai successi contro la criminalità, ma anche dalla maggiore qualità e certezza dei servizi pubblici ai cittadini e alle imprese.

Accanto alla crescita dei sistemi locali di sviluppo, si assiste dunque alla diffusione di "capitale sociale", di relazioni fiduciarie non gerarchiche, essenziali per realizzare un decollo dello sviluppo economico. Al capitale sociale era stata pertanto prestata scarsa o nessuna attenzione nelle passate fasi di intervento; anzi l'intervento pubblico centralistico aveva operato in direzione opposta. Al rafforzamento di tale capitale deve dunque anche indirizzarsi la nuova politica.

La positiva evoluzione del tessuto relazionale del Mezzogiorno sconta infatti un notevole ritardo nella situazione "di partenza". All'inizio degli anni '90, secondo alcuni tentativi di quantificazione delle dotazioni territoriali di beni relazionali, anche da questo angolo visuale era ravvisabile un chiaro dualismo Nord-Sud. In particolare, in base a un indicatore sintetico della presenza di beni relazionali riferiti all'ambiente civico (tradizioni civiche, associazioni, relazioni informali di fiducia, ecc.), le province del Mezzogiorno si situavano quasi tutte in coda alla graduatoria delle province italiane⁹.

⁹ Cfr. Carlo Sessa, *I beni relazionali nelle province italiane: una metodologia di misurazione*, in "Economia e Lavoro", n.2, 1998.

1.1.2. Gli andamenti demografici e il mercato del lavoro

Il permanere di una profonda debolezza strutturale dell'economia meridionale si manifesta nella contestuale presenza di un basso tasso di attività, di un'alta disoccupazione, di una elevata quota di economia sommersa.

L'andamento dell'occupazione è risultato storicamente insufficiente ad assorbire le dinamiche demografiche, più rapide che nel resto del Paese.

L'analisi dei dati demografici (registrazioni anagrafiche) evidenzia come durante gli anni '90 la popolazione meridionale abbia continuato a crescere con saggi superiori alla media italiana (1,8 contro 1,5 per cento), salendo fino a 20 milioni e 910 mila unità del 1998. Questa dinamica demografica trova origine in un saldo naturale positivo (+468 mila unità fra il '92 ed il '98), che è soltanto in parte compensato dal ricordato fenomeno migratorio. Resta superiore al dato italiano il tasso di natalità, con 10,6 nati vivi per ogni mille abitanti (8,5 del Centro-Nord). Se pure tale da determinare incrementi di popolazione superiori alla media, la maggiore natalità del Mezzogiorno non è stata tuttavia sufficiente ad impedire il processo di invecchiamento della popolazione. L'indice di vecchiaia, ossia la quota di popolazione con 65 e più anni, ha raggiunto un valore del 15 per cento, circa due punti in più che nel 1991.

La più rapida dinamica demografica non si è completamente riflessa nei dati dell'offerta di lavoro. Il tasso di attività è nelle regioni del Mezzogiorno più basso di circa 12 punti rispetto alla media europea, e di circa 4 rispetto alla pur contenuta media italiana (tabella 1.11).

Tabella 1.11 - Tassi di attività, 1998			
	UE15	Italia	Mezzogiorno
15 - 24	45,9	37,9	32,5
25 - 34	82,5	74,4	63,1
35 - 54	83,7	72,2	66,4
55 - 64	40,1	28,6	33,0
Totale	55,4	47,7	43,9
Maschi	65,9	61,0	60,2
Femmine	45,6	35,3	28,7

Fonte: Eurostat e Istat

Lo scarto nei tassi di attività è particolarmente forte per le donne e per le classi di età giovanili (nella classe d'età 25-34 anni è quasi 20 punti inferiore rispetto alla media europea). L'insufficiente dinamica dell'occupazione, pur avendo compreso i tassi di attività attraverso fenomeni di scoraggiamento, si è comunque tradotta in elevatissimi tassi di disoccupazione, più che doppi rispetto alla media europea (tabella 1.12).

Tabella 1.12 - Tassi di disoccupazione in Europa, Italia e Mezzogiorno

	UE15	Italia vecchia serie	Italia nuova serie	Mezzogiorno vecchia serie	Mezzogiorno nuova serie
1990	7,9	11,4	n.d.	20,7	n.d.
1995	11,2	12,0	11,6	21,0	20,3
1998	10,5	12,3	11,8	22,8	21,9

Fonte: Ocse e Istat n.d.: non disponibile

Negli anni novanta la situazione del mercato del lavoro è peggiorata (tabella 1.13). Hanno pesato fortemente su questo risultato la ristrutturazione e il risanamento, ritardati rispetto al Centro-Nord, di molte grandi imprese. La caduta dell'occupazione si è interrotta solo alla fine del 1996.

L'Istat ha recentemente diffuso una revisione dei dati sulle Forze lavoro, all'interno della quale vengono apportate modifiche nelle procedure di campionamento e completato l'adeguamento delle definizioni agli standard comunitari.

Tabella 1.13 - Occupazione
(migliaia di persone)

	Vecchia serie		Nuova serie	
	Italia	Mezzogiorno	Italia	Mezzogiorno
1993	20.466	5.979	20.485	5.983
1994	20.119	5.824	20.156	5.825
1995	20.010	5.696	20.028	5.695
1996	20.088	5.657	20.123	5.690
1997	20.086	5.649	20.211	5.718
1998	20.197	5.685	20.435	5.812
gen-lug98	20.169	5.684	20.401	5.803
gen-lug99	-	-	20.658	5.817

Fonte: Istat, Indagine sulle forze di lavoro

L'applicazione dei nuovi criteri ha condotto a rivedere in maniera assai cospicua verso l'alto le stime dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno: circa 2,2 per cento in più, pari a 125.000 persone. Anche la dinamica dell'occupazione risulta più sostenuta di quanto precedentemente noto e più in linea con le informazioni sulla natalità d'impresa e alle rilevazioni effettuate da Unioncamere. Nell'ultimo biennio, l'occupazione ha registrato incrementi rispettivamente dello 0,5 e dell'1,6 per cento. La crescita ha rallentato nel corso del 1999. Nel periodo gennaio-luglio 1999 si è infatti registrato un incremento modesto pari allo 0,2% rispetto allo stesso periodo del 1998.

Questi dati potrebbero riflettere un effettivo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro meridionale, collegato ai fattori di vitalità che la società ha saputo esprimere come risposta alla crisi degli anni novanta, di cui si è prima detto. Resta comunque elevato il sostegno dell'operatore pubblico alle dinamiche dell'occupazione. Ai recenti miglioramenti

delle condizioni dell'occupazione nel 1998 hanno infatti presumibilmente contribuito le iniziative di occupazione sussidiata (le borse di lavoro, i lavori socialmente utili ed i lavori di pubblica utilità).

Il tasso di disoccupazione, pur avendo registrato recentemente una flessione, è arrivato a un massimo storico. Nei nuovi dati messi a disposizione dall'Istat (che pure rivedono verso il basso i dati precedentemente disponibili) risulterebbe infatti pari al 21,9 per cento nella media 1998, al 22,4% a luglio 1999. Tra i disoccupati, circa il 75 per cento lo è da oltre dodici mesi. La disoccupazione raggiunge come noto tassi elevatissimi per i giovani (nella classe di età fino a 24 anni è ben oltre il 50 per cento) e per le donne (oltre il 30 per cento), che più di altri gruppi risentono nell'area, oltreché della effettiva scarsa disponibilità di occasioni, anche dell'inadeguatezza dei meccanismi istituzionali che governano i processi allocativi, in particolare di carenza di informazione a cui sono da ricollegare anche i cosiddetti fenomeni di disoccupazione "di attesa".

I tassi di disoccupazione sono tuttavia elevati anche per i gruppi tradizionalmente forti sul mercato del lavoro (i maschi e gli scolarizzati). E' soprattutto questo connotato a caratterizzare la disoccupazione meridionale. Anche se i livelli massimi di disoccupazione si riscontrano per le giovani donne meridionali, infatti, i divari tra i tassi di disoccupazione tra giovani e adulti sono nel Mezzogiorno meno forti che nelle altre aree. Inoltre con la caduta dell'occupazione dei primi anni '90, e la sostanziale stagnazione ad essa seguita, la disoccupazione nel Mezzogiorno è aumentata fortemente soprattutto per i maschi adulti.

Le caratteristiche della disoccupazione del Mezzogiorno, anche quella di lunga durata, si differenziano fortemente da quelle rinvenibili nelle aree più sviluppate. I disoccupati di lunga durata del Mezzogiorno sono soprattutto giovani che trovano enormi difficoltà a inserirsi nella prima esperienza di lavoro significativa. Pur in presenza di sacche di disoccupati adulti in condizione di dipendenza dai trasferimenti pubblici, la maggior parte dei disoccupati non riceve sussidi. La pressione potenziale di un mercato del lavoro in così grave squilibrio è attenuata in parte dalle reti familiari e tende a manifestarsi tradizionalmente fuori del mercato regolare.

Il fenomeno della disoccupazione nelle regioni meridionali si intreccia così in modo complesso con il persistere di una larga quota di lavoro sommerso. Le unità di lavoro irregolari (al netto dei secondi lavori) del Mezzogiorno vengono misurate dall'Istat in 1,7 milioni, superiori a un terzo del volume complessivo di lavoro impiegato nella produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (tabella 1.14).

Particolarmente esteso appare il fenomeno del lavoro irregolare nell'edilizia; nella sola trasformazione industriale, la percentuale di lavoratori irregolari sfiora comunque il 30 per cento. Nella disponibilità al lavoro sommerso si annida la risposta del mercato del lavoro meridionale alle condizioni di arretratezza produttiva. Il lavoro non regolare coinvolge infatti tipologie molto differenziate, che vanno da rapporti di lavoro molto discontinui a situazioni stabili di irregolarità, caratterizzate talora anche da una notevole specializzazione. L'assenza di condizioni di lavoro regolari, in questi casi, sposta di fatto sul lavoratore il rischio d'impresa (che per scelta razionale o difficoltà oggettive l'impresa non riesce a sostenere).

Tabella 1.14 - Unità di lavoro irregolari nel Mezzogiorno nei settori dei beni e servizi destinabili alla vendita, 1998 (1)			
	Migliaia di unità	In percentuale delle unità regolari	
		Mezzogiorno	Italia
Totale	1.542	33,8	22,6
di cui:			
Industria	481	42,8	18,2
Servizi vendibili	422	21,4	18,4

(1) Lavoratori irregolari, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, al netto del secondo lavoro

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat

L'incidenza dell'economia sommersa nel Mezzogiorno è senz'altro molto maggiore rispetto alla media comunitaria. Secondo recenti studi, infatti, il contributo delle attività sommerse è già a livello italiano fra i più elevati in ambito europeo; ciò vale ancor di più per il Mezzogiorno, per il quale si è documentata la diffusione particolarmente ampia del fenomeno nel confronto con il resto del paese. E' evidente che un fenomeno percepito anche dalla statistica ufficiale come di dimensioni così rilevanti non possa risultare estraneo all'intervento di politica economica, tuttavia un esame più analitico delle caratteristiche del sommerso sembra indicare che l'azione di policy per l'emersione non possa essere legata solo a provvedimenti specifici, né che l'economia non regolare possa essere semplicemente interpretata come reazione a un sistema troppo oneroso. Vi sono almeno tre tipologie distinguibili che presentano un diverso grado di estraniamento dall'economia regolare. Innanzitutto vi è un sommerso da economia informale, discendente da attività discontinue e non organizzate in forma di impresa, talora esercitate nel contesto di una famiglia allargata, talora sul mercato. Questa parte del sommerso si caratterizza per non essere in generale la fonte principale di reddito dei soggetti che vi partecipano. Nella gran parte dei casi l'operatore sommerso non si è posto ancora il problema del futuro della sua attività. Vi è poi la quota, forse prevalente del sommerso (anche al Centro-Nord), che trova la sua origine nella difficoltà/impossibilità/non convenienza di mantenere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole fiscali e contributive. Questo sommerso nasce da una scelta razionale dell'imprenditore e del lavoratore di rimanere al di fuori dell'economia regolata in maniera totale o di nascondere parte del valore aggiunto prodotto. Un'ultima categoria racchiude il sommerso derivante dall'arretratezza dell'organizzazione produttiva e spesso culturale dell'imprenditore sommerso e dallo stato di necessità della forza lavoro, il cui potere contrattuale è molto basso. Accanto agli immigrati, partecipano a questa forma di sommerso anche molti lavoratori meridionali e soprattutto donne. Ne risulta dunque un quadro in cui accanto alla, necessariamente lenta, operazione di riorganizzazione del modello fiscale e all'opportuna predisposizione di schemi legali per l'emersione, vi sono spazi per l'utilizzo di altri strumenti di policy legati all'accesso delle imprese a servizi reali alla predisposizione di politiche di creazione di impresa destinate a piccoli operatori sommersi, alla sensibilizzazione degli imprenditori sommersi e semi-sommersi alle occasioni e alle politiche di parità.

L'elevata e crescente nel decennio disoccupazione ha invece solo in parte influenzato i salari sul mercato del lavoro regolare. Indipendentemente dal giudizio sulla dimensione del differenziale salariale adeguato a risolvere gli squilibri aggregati del mercato del lavoro meridionale, è indubbio che nell'assetto complessivo del sistema nazionale della

contrattazione collettiva e dell'organizzazione delle imprese, l'elevata disoccupazione non appare in grado di generare autonomamente i necessari meccanismi di aggiustamento. Nei dati amministrativi disponibili, i differenziali salariali con il Centro-Nord, pur significativi, si sono mantenuti stabili malgrado l'accresciuta disoccupazione. Quest'ultima ha dunque presumibilmente agito prevalentemente sui salari nel mercato informale.

La persistente disoccupazione ha tuttavia influito in modo direttamente percepibile anche dalle statistiche ufficiali sull'atteggiamento dell'offerta di lavoro. Le indagini statistiche registrano una crescente disponibilità dell'offerta di lavoro all'impiego in condizioni flessibili: è in costante aumento la quota delle persone in cerca di lavoro che si dichiarano disponibili a lavorare a qualsiasi orario e fuori dal comune di residenza. Le recenti modifiche al regime regolamentare hanno di molto accresciuto la flessibilità potenziale del mercato del lavoro, segnalata dal ricorso crescente al part-time, ai contratti a tempo determinato o atipici. Dal 1994 ad oggi, l'incidenza percentuale degli occupati "part-time" è salita dal 5 al 6,5 per cento, avvicinando la media nazionale del 7,3 per cento; l'incidenza degli occupati dipendenti a termine è salita attorno al 15 per cento, 4 punti superiore alla media nazionale. Stante l'atteggiamento dell'offerta, in presenza di un rafforzamento del processo di crescita, questo canale potrebbe assorbire nell'occupazione regolare un'ampia quota della forza lavoro disponibile.

1.1.3. Le variabili di rottura

Alla fine degli anni novanta, la situazione sociale ed economica del Mezzogiorno conserva, dunque, aspetti di marcata debolezza. Ma una parte di questa debolezza — stagnazione dei consumi, legata al cedente sussidio esterno, riduzione di occupazione, anche legata al risanamento di imprese ex-pubbliche — è segno dell'inizio di un processo di rinnovamento. E, soprattutto, dietro questa generale debolezza si delinea una situazione di movimento, di trasformazione, l'emergere di nuovi gruppi dirigenti pubblici e privati, quale mai si era verificata nell'ultimo quarto di secolo. Larga parte di tale cambiamento si manifesta sotto forma di un'apertura del Mezzogiorno al resto del mondo, del possibile avvio di un nuovo processo di internazionalizzazione dopo una lunga fase di chiusura.

È questa pertanto la biforcazione cui il Mezzogiorno si trova di fronte: da una parte il rischio dell'impovertimento relativo, dall'altro l'opportunità di un balzo decisivo nello sviluppo.

In un ambiente di moneta unica e fortemente concorrenziale ciascun territorio dispone di *risorse immobili*. Si tratta delle risorse fortemente "localizzate" il cui utilizzo a fini privati e sociali può avvenire solo, o meglio, nel territorio di appartenenza: le risorse naturali, le risorse culturali e le risorse umane (quelle la cui produttività, privata e sociale — è il caso di una parte di rilievo del lavoro sommerso — è maggiore nel contesto locale di quanto lo sarebbe altrove). Ma le *risorse mobili* (i risparmi, le capacità imprenditoriali, il lavoro specializzato) si spostano più liberamente di prima alla ricerca dei rendimenti e dei redditi più elevati. Sono le risorse mobili a decidere quale delle due strade il Mezzogiorno imboccherà. In assenza di cambiamento, permanendo nell'area rendimenti finanziari più rischiosi, profitti più incerti e — a parità di tecnologia — più bassi (per via dei costi di contesto) e soddisfazione retributiva più modesta (sempre per via dei costi di contesto), la concorrenza di altre aree sarebbe vincente. Le risorse mobili del Mezzogiorno tenderebbero a spostarsi verso altre aree (soprattutto il capitale umano e finanziario); l'area, al contrario, non riuscirebbe ad attirare risorse dall'esterno. Tenderebbe ad affermarsi lo scenario peggiore.

Tuttavia, come mostrano i segnali passati in rassegna, il cambiamento è in atto. Vi sono aree, numerose e crescenti, dove si sono realizzate condizioni tali da incoraggiare le risorse mobili locali a rischiare nel futuro, a investire e da attirare risorse dall'esterno.

Il crinale fra impoverimento e balzo di sviluppo è dunque rappresentato dalla capacità di attrarre e di incentivare all'investimento le risorse mobili. Per farlo, non basta la compressione dei costi che quelle risorse devono sopportare. Certo, il costo del lavoro e quello del capitale sono rilevanti, e in questa direzione occorre operare. Ma, insieme e prima di questo, viene l'attrattiva del contesto, la capacità delle singole aree del territorio di offrire:

- a) condizioni socio-istituzionali - sicurezza, giustizia, relazioni fiduciarie, qualità dell'Amministrazione pubblica - che facilitino l'insediamento e le scelte irreversibili di investimento;
- b) opportunità "speciali", caratteristiche dell'area che sfruttano e valorizzano il proprio vantaggio comparato in termini di risorse immobili.

Si tratta allora di attivare rapidamente le occasioni già esistenti: dai sistemi locali di sviluppo delineatisi negli anni più recenti; alle città dove è stato avviato un processo di riqualificazione e rilancio; alle *risorse culturali, ambientali e umane* dell'area. Solo se le risorse mobili — interne o esterne all'area — percepiranno i sistemi locali, le città, tutte le risorse immobili del Mezzogiorno come una fonte di maggiori investimenti, di maggiori profitti, di maggiori

salari, affluiranno/resteranno nell'area e vi investiranno. E l'odierna condizione di "bilico" si scioglierà in modo positivo.

Il complesso della conoscenza accumulata sul funzionamento dell'economia del Mezzogiorno e l'analisi degli sviluppi recenti consentono dunque di riconoscere le *grandi aree* dalla cui evoluzione dipende la crescita futura. Esse sono le dotazioni dell'area (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane); i sistemi propulsivi della crescita economica (sistemi locali di sviluppo); i luoghi di aggregazione delle convivenze civili e produttive (città); le strutture di funzionamento del territorio - mobilità, informazione sicurezza - necessarie all'organizzazione della vita economica e sociale (reti e nodi di servizio).

La valorizzazione delle risorse naturali, culturali e umane richiede ovunque un'azione che solo in parte può essere accompagnata da capitale privato. Presenta externalità e richiede costi iniziali, un coordinamento, un cambiamento del contesto sociale e culturale, che sono propri dell'azione pubblica. Questa deve essere capace di mutare profondamente le aspettative nell'evoluzione economica del Mezzogiorno; di determinare forti discontinuità nel comportamento degli operatori privati, interni ed esterni all'area; di innescare un processo, il più possibile rapido e crescente, di sviluppo e attrazione di risorse mobili. Un'azione pubblica, dunque, che deve intelligentemente innescare meccanismi di sviluppo endogeni, guidati dalle forze di mercato.

Per far ciò, non è solo necessario indirizzare a questo scopo una spesa pubblica di ingenti dimensioni. E' necessario che questa spesa sia certa; e che essa sia di elevata qualità tecnica, che venga concentrata in aree di intervento capaci di produrre le desiderate externalità. In quali aree concentrare questa azione?

E' necessario individuare alcuni principali aspetti della situazione socio-economica del Mezzogiorno, al cui cattivo andamento può essere legata la precedente stagnazione e a cui, al contrario, possono essere ricondotti i cambiamenti positivi già in atto. Tali aspetti assumono nel programma la natura di "punti di rottura" con l'esperienza passata e sono identificabili con precisione attraverso *un numero limitato di variabili di rottura*. Tali variabili assumono il ruolo di obiettivi intermedi dell'azione programmatica e possono essere utilizzate quali indicatori dell'efficacia dell'intervento pubblico nel generare i meccanismi endogeni dello sviluppo.

Queste variabili, identificando alcuni punti critici del funzionamento del modello socioeconomico del Mezzogiorno, hanno quindi il doppio ruolo di orientare le scelte strategiche in modo adeguato a generare le necessarie discontinuità e di essere in itinere, il metro con cui valutare l'impatto complessivo del programma

Le variabili di rottura (tabella 1.15.) si caratterizzano, dunque, sia per la loro capacità di sintetizzare gli attuali punti di forza o di possibile cambiamento dell'economia meridionale, sia per il loro collegamento con le condizioni ambientali in cui si racchiudono le externalità, oggi negative, del contesto meridionale. Esse coincidono, peraltro, con gli indicatori chiave che derivano dall'osservazione delle esperienze di sviluppo in altri contesti economici

Tabella 1.15

n.	Variabili di rottura	Indicatori
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante
4	Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL
5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi
6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati
10	Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità

La scelta degli indicatori statistici per rappresentarle risponde alle stesse esigenze di trasparenza e di misurabilità che sono alla base del PSM; consentono la scomposizione della crescita in obiettivi quantificabili, in indici a forte valenza operativa:

- di significato chiaro, univoco ed immediato (evitando il ricorso a indici di sintesi nel cui ambito non sia precisamente distinguibile il contributo delle singole variabili)
- monitorabili con continuità, in quanto disponibili con un buon grado di attendibilità per un lasso temporale ampio, così da consentire di verificare gli scostamenti rispetto al trend del passato;
- di facile comprensione per i cittadini, così che questi siano posti in grado di verificare con immediatezza i risultati delle politiche di sviluppo e trarre proprie valutazioni.

Le variabili di rottura vengono con precisione quantificate, in termini di valori attuali e di obiettivi da raggiungere in questo stesso documento (cfr. Cap. 4). La scelta formulata in questa sede è comunque condizionata dall'attuale disponibilità delle informazioni statistiche che, proprio per effetto delle necessità di monitoraggio del PSM, è destinata ad accrescersi nel tempo. Di conseguenza nel percorso di elaborazione (ed attuazione) del QCS vi sarà anche una revisione ed arricchimento degli indicatori di misurazione delle variabili di rottura, in coerenza con le esigenze di adattabilità e flessibilità ai cambiamenti del contesto che sono alla base dell'impostazione programmatica.

1.1.4. La situazione ambientale

In questo paragrafo si sintetizza la descrizione della situazione ambientale di riferimento nel Mezzogiorno¹⁰, con l'intento di rappresentare le pressioni sull'ambiente e lo stato di qualità delle risorse, e offrire essenziali elementi di conoscenza dei problemi emergenti, rilevanti per l'impatto sia sull'ambiente sia sulla salute. Questo aspetto assume particolare rilievo all'interno della strategia del PSM che, basandosi sulla valorizzazione delle risorse immobili, richiede una specifica attenzione per gli aspetti ambientali. L'articolazione è per temi. In successione saranno trattati: *aria, acque e coste, suolo, aree naturali protette, paesaggio e patrimonio culturale, rifiuti, rischio tecnologico, ambiente urbano*; a cui fa seguito un quadro sullo stato di attuazione delle Direttive comunitarie. Nell'ambito dei vari temi la descrizione quantitativa della qualità ambientale verrà svolta, per quanto possibile, utilizzando le informazioni relative a indicatori di pressione e stato secondo la terminologia usata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente e adottate nel nostro paese dalla Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (ANPA).

Un'avvertenza preliminare è doverosa. Il livello di conoscenza che sarà qui rappresentato non è ottimale per quantità e qualità dei dati. La ragione risiede nella carenza di reti di monitoraggio, nella frammentazione delle conoscenze tra diversi soggetti, e nella quasi totale assenza di sistemi informativi ambientali regionali. Il superamento di tali difficoltà da parte delle autorità ambientali che presiedono alla programmazione, alla gestione e al controllo dell'ambiente nel Mezzogiorno, attraverso il completamento e potenziamento del sistema ANPA-ARPA (Agenzia Nazionale e Agenzie Regionali di Protezione Ambientale), costituisce quindi condizione prioritaria per assicurare le successive fasi della valutazione degli interventi che le Regioni hanno in progetto di avviare nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Qui di seguito si riportano gli indicatori ambientali che potranno essere impiegati per il monitoraggio nel periodo di attuazione del Programma. Essi in parte sono già disponibili e regolarmente alimentati, in parte saranno resi disponibili da nuove attività di raccolta e di elaborazione dati già previste.

Tra questi, gli indicatori che saranno utilizzati per il monitoraggio del Programma sono identificati nel successivo paragrafo 2.2 in coerenza coi i requisiti ivi indicati.

¹⁰ Il paragrafo sintetizza il capitolo "Analisi della situazione ambientale", prodotto dal Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con l'ANPA, per il documento di Valutazione ex ante associato al Programma per lo Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006. Per la caratterizzazione della situazione ambientale è stato assunto come riferimento metodologico il documento "Fondi strutturali 2000-2006. Linee guida per la valutazione ambientale strategica" (maggio 1999) predisposto dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dall'ANPA con la collaborazione delle Regioni e delle Agenzie regionali per l'ambiente.

TEMATICHE AMBIENTALI	Indicatori- Fonte	Periodicità
ARIA	Emissioni di CO ₂ (stima) - ANPA	Annuale
	Emissione totale di gas a effetto serra (stima) - ANPA	Annuale
	Produzione e consumo di CFC e di HCFC - ANPA	Annuale
	Emissioni di SO ₂ , NO _x , NH ₃ , CO, VOC. Particolato (stima) - ANPA	Annuale
ACQUE E COSTE	Concentrazioni di azoto, fosforo, nitrico, nitroso e ammoniacale, O ₂ disciolto e clorofilla <i>a</i> per la valutazione dell'indice trofico Trix nelle acque costiere - ANPA/ARPA	Annuale
	Percentuali di coste dichiarate balneabili - Min. Sanità	Annuale
	Qualità delle acque dolci superficiali - ANPA/ARPA	Annuale
	Numero di impianti di trattamento delle acque reflue (capacità, tipologia di trattamento, funzionalità) - ANPA/ARPA	Biennale
SUOLO	Siti contaminati - Min. Ambiente, ANPA	Annuale
	Distribuzione di pesticidi per usi agricoli - ISTAT, ANPA	Annuale
	Superficie delle aree a rischio idrogeologico - Min. Ambiente, ANPA	Annuale
	Densità di popolazione residente in aree a rischio idrogeologico - ISTAT / Min. Ambiente	Annuale
ECOSISTEMI NATURALI	Superficie totale aree protette - Min. Ambiente	Annuale
	Inventario forestale - Corpo Forestale dello Stato, MIPA	Annuale
	Superficie forestale colpita da incendi - Corpo Forestale dello Stato	annuale
RIFIUTI	Produzione totale e pro capite di rifiuti urbani - ANPA	Annuale
	Produzione di rifiuti industriali - ANPA	Annuale
	Produzione di rifiuti pericolosi - ANPA	Annuale
	Numero di impianti di trattamento/smaltimento dei rifiuti - ANPA	Annuale
	Quantità di rifiuti trattati/smaltiti per tipologia di trattamento/smaltimento - ANPA	Annuale
	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani per frazione (carta, vetro, alluminio, farmaci scaduti, ecc.) - ANPA	Annuale
RISCHIO TECNOLOGICO	Quantità di materiali riciclati/recuperati - CONAI/ANPA	Annuale
	N° incidenti notificati: Industria e Trasporti - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Impianti a rischio di incidente rilevante (siti "Seveso") - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Aree a rischio di incidente rilevante - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Piani di disinquinamento o di risanamento - ANPA/Min. Ambiente	Annuale
AMBIENTE URBANO	Popolazione residente in aree a rischio - ISTAT/ANPA/Min. Ambiente	Annuale
	Emissioni di CO, SO ₂ , NO _x , particolato, metalli pesanti, VOC (stima) - ANPA	Annuale
	Qualità dell'aria urbana, concentrazioni di: SO ₂ , NO ₂ , Pb, Benzene, Ozono, particolati, fumo nero, Pm10/Pm2,5, IPA, CO, composti del fluoro (rilevazioni) - ANPA/ARPA	Annuale
	Numero delle stazioni di rilevamento della qualità dell'aria - ANPA	Annuale
	Numero di Agende 21 locali adottate - ANPA	Annuale

Aria

Per inquinanti atmosferici e gas a effetto serra, di rilevante impatto sia sull'ambiente sia sulla salute, la fonte disponibile più recente è l'inventario nazionale del 1990, realizzato dall'ANPA, secondo lo standard europeo CORINAIR, che contiene dati a base provinciale. L'inventario mostra che le province meridionali pesano per circa un terzo dei totali nazionali per tutti gli inquinanti, eccetto che per l'anidride solforosa (su cui incide la presenza dei vulcani). L'aggiornamento dell'inventario al 1995 — le stime sono attualmente in corso — mostra tendenze positive di diminuzione dell'anidride solforosa (dovuta principalmente alla desolforazione dei combustibili fossili) e degli ossidi di azoto (nell'ordine del 9% in generale, del 6% nel solo settore trasporti). Riduzioni di minore entità si osservano per altri inquinanti: ammoniaca, monossido di carbonio, protossido di azoto; mentre risultano in aumento i principali gas serra: consistente il metano (+9%), i composti organici volatili non metanici (+7%) e l'anidride carbonica (+1%). In aumento anche il particolato fine (+2%) le cui stime però non sono del tutto consolidate, mancando rilevazioni e studi modellistici applicati alla realtà meridionale.

Particolare importanza assumono gli scenari di emissione di gas a effetto serra, in relazione a ipotesi di sviluppo socio-economico e di innovazione tecnologica. In tale contesto i riferimenti normativi sono i trattati internazionali che chiamano il Paese a concorrere alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, alle ricerche relative ai cambiamenti climatici, con particolare riferimento all'area mediterranea, all'evoluzione del clima e agli equilibri ambientali complessivi sia nel breve che nel lungo periodo. Particolare rilievo assume la direttiva comunitaria n. 96/61/CEE *Integrated Pollution Prevention and Control* (IPPC), in base alla quale dovranno essere realizzati gli 'inventari integrati' delle emissioni non solo in aria ma anche nelle acque e nel suolo.

Circa l'ozono troposferico sono disponibili dati recenti ma incompleti: raccolti nel 1998 da sette stazioni localizzate in Campania e Sicilia, segnalano eccedenze rispetto alla soglia di attenzione per la protezione della salute umana prevista dalla "Direttiva ozono" 92/72/CEE.

Per quanto riguarda infine l'ozono stratosferico un elemento di particolare criticità è dato, anche nel Mezzogiorno, dall'utilizzo in agricoltura come fumigante per il trattamento antiparassitario del terreno, del bromuro di metile, sostanza di cui l'Italia è il maggiore consumatore in Europa.

Al fine di ridurre le emissioni delle sostanze che contribuiscono alla rarefazione della fascia di ozono (meglio conosciuta come 'buco dell'ozono'), nell'ambito del Protocollo di Montreal sono state intraprese azioni al fine di ridimensionare la produzione e il consumo delle sostanze CFC e halon. Gli interventi che dovranno essere adottati sono principalmente di riduzione di tutte queste sostanze nei tempi concordati a livello mondiale e nella riconversione di impianti e trasferimento di tecnologie, mentre per il bromuro di metile è opportuno adeguare le ricoperture dei terreni trattati agendo sia sulla permeabilità delle ricoperture che sulla loro sigillatura, onde evitare dispersioni in atmosfera.

Acque e coste

La conoscenza dello stato di qualità delle acque non può essere considerata soddisfacente né dal punto di vista ambientale né da quello sanitario. Le ragioni essenziali sono da individuarsi in carenze metodologiche (mancata definizione di obiettivi di qualità ambientale) e normative (prescrizioni essenzialmente orientate alla definizione di limiti di emissione).

La situazione delle regioni del Mezzogiorno è caratterizzata da tre principali temi: controllo della qualità, uso sostenibile delle risorse in termini di disponibilità, carenze strutturali. Tali temi sono gli stessi che caratterizzano tutto il Paese, ma nelle regioni meridionali sono aggravati in primo luogo da una disponibilità della risorsa molto minore (sia per le acque superficiali sia per quelle sotterranee), quindi anche da una minore attenzione alla gestione dei problemi qualitativi, che a lungo andare si ripercuotono sulla disponibilità. Si è inoltre molto lontani da una gestione integrata del ciclo dell'acqua (previsto sin dal 1994 dalla legge 36) che attribuisca un proprio valore economico alla risorsa. Ne è risultato per le regioni del Mezzogiorno — anche nel quadro della classificazione di qualità proposta da IRSA e riportata dalla *Relazione sullo stato dell'ambiente del 1997* — la non definibilità dello stato di qualità in pratica per tutto il reticolo idrico dei territori interessati.

Attualmente sono disponibili i dati derivanti dall'attuazione del DPR 470/82 sulle acque idonee alla balneazione, del Dlgs n. 130/92 sulla idoneità delle acque destinate alla vita dei pesci, e del Dlgs 131/92 sulle acque idonee alla molluschicoltura. In prospettiva, con l'emanazione e l'attuazione del Dlgs n. 152/99, si potrà prevedere una conoscenza organica, integrata e territorialmente significativa dello stato di qualità ambientale delle acque superficiali e sotterranee con un approccio ecosistemico.

L'unica banca dati consolidata, gestita dall'ANPA, è quella relativa alla *qualità delle acque di balneazione* (sia pure con carenze di rilevazione, in particolare in Sicilia e Sardegna). Da questa si evince che la percentuale di Km di costa non balneabili, nel Mezzogiorno, è in linea con la media nazionale con l'eccezione della Campania (19% contro 6% nazionale — dati 1998), e che negli ultimi anni si è avuto nel complesso un lieve miglioramento, a parte i casi di Calabria, Puglia e Molise. Sulla *qualità delle acque dolci superficiali* (corsi d'acqua e laghi) è invece impossibile trarre conclusioni significative: la più recente campagna di rilevazione svolta nel 1997 impiegando il metodo del monitoraggio biologico (che prevede la classificazione di corpi idrici in base alla idoneità alla vita dei pesci) è stata infatti condotta solo su corpi idrici appartenenti a parchi nazionali e regionali, e per di più senza applicare integralmente i dispositivi di controllo previsti.¹¹ Analoga sorte ha avuto il monitoraggio delle *acque idonee alla molluschicoltura*, per il quale le Regioni hanno analizzato parametri disomogenei o non adeguati.

Lo stato dei *depuratori* (rilevato dall'Istat nel 1993 e oggetto di indagine NOE nel 1998) è sulla carta apparentemente soddisfacente nel Mezzogiorno. Dal punto di vista quantitativo, infatti, il rapporto fra abitanti equivalenti ed abitanti serviti risulta in linea con i più elevati standard nazionali, anche tenuto conto della significativa quota di popolazione turistica. Tuttavia molti impianti non funzionano o scaricano fuori legge: condizione che riguarda un terzo della potenzialità esistente nel Mezzogiorno (la punta negativa è in Puglia, 69%). Nella

¹¹ Anteriormente al 1997, sono disponibili dati ormai superati relativi al biennio 1991-93. Elaborati secondo la metodologia IRSA-CNR, essi riguardarono 43 corsi d'acqua per un totale di 156 punti di prelievo. Il 32% dei punti risultò inquinato, il 9% molto inquinato; il 9% fortemente inquinato. Sulla qualità delle *falde sotterranee* non sono disponibili dati. E' noto tuttavia che in molte aree del Mezzogiorno la mancata pianificazione dei prelievi, oltre a provocare una generale diminuzione volumetrica, ha determinato la miscelazione delle acque superficiali con acque sempre più profonde. Queste ultime, se pure esenti da fenomeni di inquinamento, mancano spesso dei requisiti di potabilità per la presenza di alcuni parametri "indesiderati" (ferro, manganese, solfati, ammoniaca, magnesio, residuo fisso). Questa situazione riguarda in particolare gli acquiferi della pianura campana e dell'Etna. I prelievi in profondità hanno anche condotto ad una progressiva salinizzazione degli acquiferi in alcune aree costiere (pianure peritirreniche, Puglia, Siracusano).

maggior parte dei casi il non funzionamento dei depuratori è da imputare alla bassa qualificazione gestionale e tecnica dell'amministrazione locale, che spesso gestisce ancora direttamente queste opere, e agli elevati costi di manutenzione. Gli impianti funzionanti, d'altro canto, non sono in linea con la normativa europea: per tutto il sistema depurativo si profila pertanto un imponente sforzo di adeguamento agli indici fissati dalla direttiva 91/271/CEE ora recepiti nel Dlgs. 152/99, decreto che prevede l'adeguamento della qualità degli scarichi delle pubbliche fognature al massimo entro il termine del 31.12.2005.

Lungo le *coste* delle regioni del Mezzogiorno si concentrano rilevanti valori paesaggistici, storico culturali e naturalistici. Essi risultano direttamente interessati, in molti casi, da una varietà di fattori di pressione: la concentrazione della popolazione lungo il litorale, la cementificazione, le attività di sfruttamento delle acque, il diffuso uso turistico delle spiagge, gli intensi traffici marittimi.¹² Tali pressioni hanno determinato la scomparsa delle dune recenti, la profonda alterazione dei tratti naturali delle coste interessate e un forte contributo alla desertificazione. E' spesso mancato un effettivo coordinamento tra politiche urbanistiche, di vincolo agli usi del suolo, e politiche di valorizzazione delle coste. Le coste rimaste completamente libere da insediamenti si sviluppano, a livello nazionale, per il 29% della estensione complessiva (indagine WWF 1996). La disaggregazione regionale permette di constatare che nel Mezzogiorno la disomogeneità è altissima: si va dal 73% di coste non occupate della Sardegna al 4% della Campania. Infine, è stato accertato che il fenomeno dell'erosione interessa diffusamente le coste del Mezzogiorno (41% delle spiagge), mentre per assenza di indagini non se ne conoscono le dinamiche evolutive.

Suolo

I processi di *degrado* del suolo risultano in accelerazione, per effetto sia delle attività agricole sia soprattutto della presenza di aree industriali dismesse e di discariche. L'uso eccessivo di mezzi chimici e gli allevamenti zootecnici 'senza terra' sono tra le principali cause di perdita di fertilità dei suoli. Le attività agricole, zootecniche e agro-alimentari esercitano pressione principalmente con l'uso di fertilizzanti azotati minerali, l'uso di prodotti fitosanitari, lo spandimento sui suoli agricoli dei reflui zootecnici e dei reflui dell'industria agro-alimentare (tra cui le acque di vegetazione dei frantoi oleari).

Sebbene i maggiori consumi di pesticidi siano registrati nel settentrione d'Italia, consumi rilevanti si verificano anche in Campania e in Puglia, ed altre aree del Mezzogiorno sono caratterizzate da un elevato consumo di pesticidi per unità di superficie (ad esempio, provincia di Ragusa e Metaponto). Meno intensa è la responsabilità dell'agricoltura sulla tendenza alla desertificazione emergente in alcune aree (in particolare Sardegna e Sicilia): questa appare infatti determinata da una pluralità di cause tra cui il mutamento del clima, gli incendi boschivi, il sovrappascolamento, la salinizzazione dei suoli dovuta a sovrasfruttamento delle falde in prossimità della fascia costiera (fenomeno che assume rilievo soprattutto in Puglia).

Le grandi aree industriali dismesse, spesso inserite in contesti urbani intensamente popolati, sono sedi di accumuli ingenti di rifiuti pericolosi da cui derivano pesanti contaminazioni dei

¹² Dati recenti relativi allo sviluppo della portualità (1994-98) mostrano un consistente incremento della quantità di merci movimentate, e in modo particolare di containers, con punte di rilievo a Napoli, Taranto, Salerno, Catania, Augusta, Gioia Tauro.

suoli e delle falde. Il massiccio ricorso allo smaltimento in discarica, spesso in condizioni di emergenza, associato a una frequente inadeguatezza di tali impianti, ha determinato in molti siti una situazione di pesante compromissione della qualità dei suoli e delle falde. Tale situazione è ulteriormente aggravata dal diffuso fenomeno dello smaltimento abusivo dei rifiuti (nella sola regione Campania, per esempio, sono stati segnalati dai comuni 272 siti e 207 discariche che necessitano di bonifica).

Il *rischio idrogeologico* è, nel Mezzogiorno, consistente e diffuso. Una recente indagine condotta dal Ministero dell'Ambiente ha classificato i comuni in base al "Livello di attenzione per il rischio idrogeologico" portando a evidenza un quadro estremamente critico: 940 comuni (41,7%) presentano un livello di attenzione elevato (540 comuni) o molto elevato (400 comuni). L'avvio su un territorio così fragile di piani di realizzazione di infrastrutture in carenza di strumenti pianificatori di area vasta e di settore, potrebbe causare un peggioramento generalizzato delle situazioni di rischio già note o potenziali. Appare perciò quale ulteriore elemento di preoccupazione l'incompletezza e la mancata adozione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e la loro integrazione con i Piani di bacino previsti dalla legge quadro di difesa del suolo (L. 183/89)¹³; tanto più che non risultano adottati regimi vincolistici temporanei o misure di salvaguardia e di prevenzione del rischio.

Aree protette

A livello nazionale la superficie complessiva del sistema delle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve terrestri e marine) supera i 2,4 milioni di ettari, una estensione che rappresenta il 7% del territorio¹⁴; altri ambiti riconosciuti di particolare valore naturalistico, i 2.800 Siti di Interesse Comunitario (SIC) identificati in base alla direttiva 92/43/CEE 'Habitat', si estendono per 1,6 milioni di ettari; gli ambiti fluviali di pregio, le zone montane a maggiore naturalità e gli ambiti di paesaggio più integri, si stima occupino una superficie di 1,5 milioni di ettari. Nel complesso la 'rete ecologica', o il territorio al quale sono formalmente riconosciuti caratteri di pregio sotto il profilo ecologico e paesaggistico (o al quale tali caratteri sono associabili benché non formalmente riconosciuti) ha una dimensione nell'ordine del 19-20% del territorio nazionale.

L'estensione delle aree protette del Mezzogiorno rappresenta il 30% circa della superficie protetta totale, incidenza non trascurabile a cui contribuiscono in misura rilevante i 500 mila ettari dei quattro parchi più estesi d'Italia: Cilento, Gran Sasso-Monti della Laga, Pollino e Gargano, tutti di recente istituzione. La distribuzione del territorio protetto tra le regioni è però molto disomogenea: in Basilicata si registrano 15,6 ettari di territorio protetto ogni 100 abitanti, quasi quattro volte più della media nazionale, e su valori superiori alla media si attestano anche Sicilia e Calabria, mentre del tutto irrisoria è la presenza di territorio protetto in Campania, in Puglia e sostanzialmente anche in Sardegna, nonostante la costituzione dei nuovi parchi nazionali (dati ISTAT 1996).

¹³ Fatta eccezione per il Liri Garigliano Voltumo e le Autorità di bacino regionali della Campania e della Puglia, le attività connesse all'attuazione della L. 183/89 risultano molto carenti. Il settore della difesa del suolo si distingue così, nel Mezzogiorno, per una notevole arretratezza: sia rispetto alle conoscenze, sia rispetto alla programmazione di efficaci interventi di conservazione dell'integrità del territorio.

¹⁴ Il dato tiene conto degli aggiornamenti effettuati all'Elenco Ufficiale delle aree naturali protette (pubblicato sulla GU n.141/97) e dei nuovi Parchi istituiti.

Le aree protette, i SIC e le altre zone che formano il tessuto connettivo della rete ecologica (zone cuscinetto, corridoi di connessione) costituiscono un'enorme potenzialità per il Mezzogiorno, in chiave sia di sviluppo turistico sia di promozione di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali. Ma in questa direzione si incontrano anche difficoltà consistenti, riconducibili a due principali categorie di problemi: marginalità o sottoutilizzo, uso conflittuale o sovrautilizzo delle risorse naturali; ove con 'sottoutilizzo' si fa riferimento a quelle situazioni in cui la presenza di un patrimonio ambientale di pregio (naturalistico, paesaggistico, culturale) non contribuisce al benessere e alla crescita delle comunità locali, non è curato e mantenuto adeguatamente, subisce processi di degrado e abbandono; con 'sovrautilizzo' a quelle situazioni in cui il patrimonio ambientale è frazionato e sottoposto a un eccesso d'uso, o soggetto a forme di gestione conflittuali con la tutela che ne minacciano la conservazione. Condizioni, dunque, entrambe critiche, che — se pure diversamente caratterizzate — hanno in comune il fatto di rendere difficile la compiuta valorizzazione del patrimonio naturale.

Le foreste rappresentano una componente importante del patrimonio naturalistico del Mezzogiorno. Il primo inventario forestale nazionale (1985) ha accertato che circa un terzo dei boschi e delle foreste del Paese si trova nelle regioni meridionali, con un contributo particolarmente rilevante della Calabria e della Sardegna. Ma tale patrimonio è fortemente esposto agli incendi che interessano annualmente vaste superfici boschive, costituendo un allarmante fattore di impoverimento e di distruzione degli ecosistemi forestali, e di erosione e distruzione del suolo: nel periodo 1986-95 sono stati interessati da incendi, in media, 12mila ettari per anno; nel solo 1995 la superficie interessata è stata di quasi 49mila ettari. Il 60% dei fenomeni si concentra nelle regioni a pronunciata siccità estiva, quali Sardegna, Sicilia, Calabria e Campania.¹⁵

Paesaggio e patrimonio culturale

Nel Mezzogiorno risulta sottoposto a vincoli di natura paesaggistica quasi il 45% del territorio. La pianificazione di settore è tuttavia assai debole. I piani paesaggistici approvati sono spesso qualitativamente inadeguati, di generica definizione, e quindi insufficienti a regolare le trasformazioni. In alcune regioni, come Calabria e Puglia, sono assenti.

Secondo stime in corso di elaborazione (Touring Club Italiano, ISTAT) esistono nel Mezzogiorno, tra complessi architettonici, siti archeologici e centri storici urbani, oltre 3.200 siti in grado di esercitare attrazione sulla domanda di turismo culturale. Si tratta di un patrimonio consistente, superiore - se rapportato agli abitanti - a quello esistente nel Nord Italia. Tuttavia le istituzioni che presiedono a tale patrimonio vivono da tempo una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, così che molte risorse restano poco valorizzate o del tutto non utilizzate, come mostra il divario nella dotazione di strutture e servizi. Per esempio, il numero di musei per 100mila abitanti nel Mezzogiorno è pari alla metà del corrispondente dato del Centro-Nord (4,4 contro 8,8), e il divario è ancora più grande se si considerano i soli musei aperti al pubblico (2,6 contro 6); l'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, ma le effettive condizioni di tutela e di gestione ne riducono di molto la fruibilità; i musei, i monumenti e le aree archeologiche sono caratterizzati da sistemi di gestione mediamente arretrati e da una qualità dei servizi

¹⁵ Fonte: Ministero dell'Ambiente, *Terzo Rapporto sullo stato dell'ambiente*, 1996.

relativamente meno elevata di quella esistente nelle altre regioni. Inoltre nel comparto dei beni culturali solo il 25% degli addetti risulta in possesso di una qualifica di tipo tecnico: fattore che certamente non sarà di aiuto a Regioni ed Enti locali nell'assumere le nuove responsabilità e funzioni che ad essi verranno assegnate dal processo di decentramento in corso.

Rifiuti

Il ritardo di sviluppo nella gestione dei rifiuti nelle regioni del Mezzogiorno ha prodotto una dichiarata emergenza ambientale e sanitaria: in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia si è reso necessario l'intervento diretto del Ministero dell'Ambiente. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti ha evidenziato fenomeni di smaltimento illecito, con un'intollerabile presenza di discariche abusive. Il sistema attuale di gestione dei rifiuti non è in grado di garantire livelli sufficienti di protezione ambientale; i punti di debolezza, che pure si riscontrano in altre aree del Paese, nelle regioni meridionali sono dovute a carenze sia infrastrutturali sia amministrative; il soddisfacimento di indirizzi e obblighi, comunitari e nazionali, rimane un obiettivo distante nel tempo.

La situazione dei *rifiuti urbani* nel Mezzogiorno può essere riassunta come segue. Le discariche sono di fatto l'unica forma di 'gestione' di tali rifiuti (raccolgono oltre il 98% dei rifiuti prodotti). La raccolta differenziata è di poco superiore all'1,4% (media nazionale 9,4%), si contano solo due inceneritori funzionanti, non è in atto alcuna azione di prevenzione di produzione dei rifiuti, gravi ritardi si registrano nell'attuazione di impianti alternativi alle discariche, non esistono impianti di riciclaggio (al riguardo, un fattore determinante è la mancanza di flussi di materiali provenienti dalle raccolte differenziate). Il quadro è dunque di forte divario dal resto del Paese. Il sistema dei controlli è carente; le Amministrazioni locali (a tutti i livelli: regionale, provinciale, comunale) non sono in grado di predisporre piani di gestione integrata; la gestione dei servizi di raccolta e trasporto è frammentata a livello municipale (l'85% dei comuni meridionali la svolge direttamente, in economia o con appalto, le esperienze consortili o comunque intercomunali sono episodiche). L'assenza di gestioni a livello di ambito territoriale intercomunale produce una parcellizzazione delle gestioni e un freno agli investimenti per gli impianti necessari alla gestione integrata. La realizzazione di sistemi di raccolta differenziata è penalizzata all'origine dall'assenza di impianti di nobilitazione e trattamento dei materiali, nonché di punti di intermodalità strada/ferrovia per il loro trasporto.

Non migliore è la situazione per quanto riguarda i *rifiuti industriali*. I dati disponibili non sono sufficienti a fornire una rappresentazione organica e verificata della produzione di questa componente di rifiuti. Sembra tuttavia accertata un'alta produzione di rifiuti, che si estende dalle grandi industrie del siderurgico, petrolifero, petrolchimico e metallurgico, alle piccole (agroindustrie) e alle imprese a carattere artigianale. Per esempio nei settori della produzione di metalli e della chimica la produzione di rifiuti risulta ammontare, rispettivamente, a 42,5 e 48,5 t/addetto, contro rispettivamente 16,8 e 9,2 t/addetto nel Nord (Ecocerved 1996). L'applicazione della direttiva IPPC produrrà miglioramenti derivanti dall'obbligo di applicare le migliori tecnologie disponibili di processo e di chiusura del ciclo, ma l'individuazione delle migliori tecnologie di riferimento e dei livelli di produzione degli inquinanti avvierà una fase di adeguamento con prevedibili alti costi (nel 1995 un processo analogo ha comportato in Olanda costi di investimento pari al 3% del PIL). La situazione attuale è aggravata dall'assenza di servizi di supporto informativo per il riordino dei sistemi di processo/prodotto, per la "migliore" produzione, per il riciclo e recupero. La mancanza di forme di integrazione

rappresenta un fattore di ulteriore debolezza, come anche l'assenza di interventi di supporto per migliorare i processi e i prodotti, l'assenza di servizi per incrementare il riciclo/recupero (borsa rifiuti, osservatori), la carenza di impianti a tecnologia avanzata per la gestione dei rifiuti, l'assenza di attività di ricerca sull'industria del riciclo.

Nel sistema commerciale e artigianale, la mancanza di raccolta differenziata da parte dei comuni incide pesantemente sulla possibilità di realizzare gli obiettivi di raccolta degli imballaggi primari, resa ancor più problematica dalla carente attivazione dei punti di raccolta CONAI e filiere per il ricevimento degli imballaggi primari, dalla mancanza di sistemi di raccolta degli imballaggi secondari e terziari, da ritardi nell'attività di valorizzazione, nell'industria del riciclaggio e nello sviluppo di mercati per i prodotti a valle del riciclo. Si verifica inoltre l'assenza di attività di ricerca per il riciclo e la valorizzazione.

Il sistema agricolo è penalizzato dalla scarsa integrazione tra politiche ambientali e agricole, nonché dall'insufficiente percezione del problema rifiuti da parte del mondo agricolo, anche nei suoi risvolti di impatto sulla salute degli stessi operatori del settore. Nessuna azione di prevenzione è attivata. Si registrano mancanza di servizi all'impresa, ritardi nell'attuazione di iniziative per gli imballaggi di prodotti agrochimici, ritardi nell'avvio di iniziative finalizzate alla raccolta e al riciclo dei teli agricoli, mancanza di sinergia tra comparto agricolo e servizi urbani sul riciclaggio della frazione organica.

Rischio tecnologico

Nel Mezzogiorno si contano otto aree dichiarate a elevato rischio di crisi ambientale. Esse interessano complessivamente quasi 4,3 milioni di abitanti distribuiti in quasi 150 comuni.

Si tratta di: Manfredonia (presenza di industrie chimiche), Brindisi (centrali termoelettriche, industrie chimiche, petrolchimiche e meccaniche), Taranto (raffinerie, industrie siderurgiche, cementifici e centrali termoelettriche), area del Sarno (alto inquinamento industriale e urbano), provincia di Napoli (alto inquinamento industriale e urbano), Gela-Caltanissetta (raffinerie e industrie petrolchimiche), Priolo-Augusta-Siracusa (industrie petrolchimiche e attività portuali), Sulcis Iglesiente (industrie dell'alluminio, zinco e piombo).

Le aree in questione presentano un elevato indice di degrado territoriale, ambientale e per la salute umana; nella maggior parte - segnatamente le aree di Manfredonia, Brindisi, Taranto, Napoli e Siracusa - è presente anche un elevato tasso di disoccupazione, principalmente connesso con il fenomeno del regresso industriale in atto, che ha determinato la dichiarazione di area di crisi occupazionale. Solo per tre di esse è stato già adottato il Piano di disinquinamento o di risanamento: il Piano del Sulcis-Iglesiente prevede investimenti complessivi per circa 800 miliardi, il Piano per Gela-Caltanissetta per 620 mld, il Piano per Siracusa-Priolo-Augusta per 1100 mld.

Per quanto attiene alle aree a rischio di incidente rilevante, in attuazione della "Direttiva Seveso" in materia di rischi di incidente rilevante (recepita con DPR 175/88), il Ministero dell'Ambiente ha predisposto il primo Rapporto sui rischi esistenti in 18 aree ad elevata concentrazione di attività industriali. Sette di queste aree sono situate nel Mezzogiorno: Porto Torres, Napoli, Brindisi, Taranto, Gela, Priolo, Cagliari (tutte, a eccezione di Cagliari e Porto Torres, incluse in aree dichiarate a elevato rischio ambientale). Il Rapporto evidenzia l'elevata vulnerabilità delle aree studiate. I rischi di incidente, secondo gli scenari, coinvolgono direttamente importanti infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti e aeroporti) e zone ad alta densità abitativa.

I rischi associati al trasporto e alla movimentazione delle sostanze pericolose assumono maggiore rilevanza, nel Mezzogiorno, per la scarsa manutenzione delle principali direttrici autostradali e l'inadeguatezza delle linee ferroviarie. A ciò si aggiunge la mancanza di idonee infrastrutture di sicurezza nei nodi di interscambio (ferro/gomma), nei porti e nelle aree industriali ove avviene la rottura del carico. A valle di depositi, stoccaggi e porti, inoltre, la maggior parte della movimentazione dei prodotti pericolosi avviene su strada, con elevato rischio per la popolazione e per l'ambiente. Il trasferimento modale a favore del trasporto ferroviario, associato a una adeguata riqualificazione degli scali, delle reti e dei mezzi di trasporto (carri ferroviari) rappresenta un'esigenza di rilievo per la riduzione dei rischi e degli impatti sull'ambiente.

Ambiente urbano

Dato l'elevato numero di persone esposte, *l'inquinamento atmosferico* nelle aree urbane costituisce motivo di grande attenzione e preoccupazione per la tutela della salute. Recentemente si è assistito a livello nazionale a un netto miglioramento della qualità dell'aria nelle città relativamente al biossido di zolfo. Inoltre nelle aree urbane si affaccia ormai sempre più intensamente il problema dell'inquinamento fotochimico che, con l'ozono, costituisce uno dei più importanti motivi di preoccupazione. I riferimenti normativi sono dati dai decreti emanati negli ultimi anni dal Ministero dell'Ambiente, che si rifanno a Direttive comunitarie — pubblicate o in corso di pubblicazione — derivanti dalla Direttiva quadro sulla qualità dell'aria (96/62/CE).

Per quanto riguarda le altre sostanze inquinanti, sono in corso di raccolta dati (riferiti al 1998) relativi agli indicatori statistici da trasmettere alla Commissione europea secondo la Decisione Europea 97/191/CE *Exchange of information Decision*. I pochi dati disponibili relativi agli anni pregressi e considerazioni di carattere generale permettono di affermare che esiste una sostanziale omogeneità di problemi su tutto il territorio. Anche la situazione dei centri urbani del Mezzogiorno appare pertanto critica, benché questi godano di condizioni meteorologiche mediamente più favorevoli alla dispersione degli inquinanti. Problemi di inquinamento atmosferico sono presenti nelle medie e grandi aree urbane, e appaiono associabili all'incremento del traffico veicolare e alla mancanza di progetti di riorganizzazione della mobilità.

Nel regioni meridionali, peraltro, il quadro informativo è su questo punto tutt'altro che ottimale. Le stazioni di misura sono meno dense che nel Centro Nord e la loro distribuzione spaziale è disomogenea: si concentrano in pochi centri urbani e rilevano soprattutto le concentrazioni di ossido di zolfo e azoto, del particolato sospeso totale, di ossido di carbonio e, in misura minore, di ozono. Ciò pone l'esigenza di sviluppare una nuova, più estesa e capace rete di rilevamento. Fatta eccezione per la regione Sardegna, dotata di una rete già in gran parte funzionante e in fase di completamento sull'intero territorio, lo stato attuale delle reti nelle altre regioni risulta estremamente carente.

L'inquinamento acustico associato al traffico veicolare è risultato, da un'indagine di settore del Ministero dell'Ambiente (1995), la principale causa di disturbo per le popolazioni urbane. Il rumore rappresenta ormai una componente non secondaria del degrado ambientale e del conseguente peggioramento della qualità della vita. Le stime svolte nei paesi dell'OCSE evidenziano che oltre 140 milioni di persone sono esposte a livelli di rumore superiori ai limiti di accettabilità e che oltre 110 milioni hanno subito danni nelle attività di lavoro e nel sonno. In Italia il 72% della popolazione residente in ambiente urbano è esposto a livelli di rumore ampiamente superiori ai limiti di accettabilità definiti in ambito comunitario e fissati

dalla normativa nazionale vigente. I dati disponibili presso il Ministero dell'Ambiente riferiti ad alcuni comuni capoluogo di regione o provincia del Mezzogiorno (biennio 1989-1990) evidenziano una situazione di generale superamento dei limiti di accettabilità del rumore. Tali dati sono stati confermati dalle Regioni nei Documenti di Programmazione inviati nell'ambito del PPTA 1994-1996.

Stato di attuazione delle Direttive comunitarie

Qui di seguito si elencano gli atti di trasposizione della principale normativa comunitaria di riferimento avendo attenzione ai settori di intervento del PSM. Come accennato precedentemente la completa attuazione della normativa comunitaria, specialmente nel campo dei rifiuti e delle acque si presenta ancora come un obiettivo estremamente ambizioso. Il concorso del PSM al raggiungimento di tale obiettivo verrà dettagliato nel successivo paragrafo 2.2. Ancora due regioni, Molise e Calabria, non hanno una propria normativa in materia di valutazione dell'impatto ambientale.

Settori prioritari per i Fondi strutturali	Principali atti legislativi comunitari in materia ambientale (direttive del Consiglio)	Principali atti di recepimento
Energia Trasporti Industria Agricoltura Pesca Silvicoltura Turismo Risorse idriche Ambiente Ricerca Altri	91/271/CEE - acque reflue urbane e 91/676/CEE - nitrati 85/337/CEE (97/11/CE) - VIA 91/156/CEE - rifiuti e 91/689/CEE - rifiuti pericolosi 92/43/CEE - habitat e specie 79/409/CEE - uccelli selvatici 96/61/CE - Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152/99 Legge 8 luglio 1986, n.349 e successive integrazioni e modifiche DPR. 12 aprile 1996 _ Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di VIA Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22, in materia di rifiuti DPR 8 settembre 1997, n. 357 Legge 11 febbraio 1992, n.157 Decreto legislativo in corso di pubblicazione

1.1.5. La situazione in termini di pari opportunità

Il rispetto del principio di pari opportunità riguarda in primo luogo le pari opportunità per le donne, il cui accesso al mercato del lavoro resta fortemente limitato nel Mezzogiorno anche a causa del ritardo nella comprensione da parte dell'operatore pubblico dei principi di parità.

Il principio deve essere, più in generale, esteso dell'esclusione sociale, riferita a tutte le categorie di individui che risultano emarginate o a rischio di marginalità a causa di situazione di svantaggio individuale o di contesto.

Le pari opportunità tra donne e uomini

Nonostante le donne abbiano rappresentato negli anni recenti la componente più dinamica del mercato del lavoro, la condizione femminile resta in Italia fortemente penalizzante. Nel Mezzogiorno la situazione appare ancora più grave, come dimostrano i divari che si registrano nei livelli di partecipazione, nella collocazione settoriale, nelle qualifiche professionali e nei percorsi di mobilità nei mercati interni del lavoro.

In particolare si può osservare come:

- l'accesso al mercato del lavoro da parte della componente femminile risulta ancora oggi molto limitato: nonostante si registri nel corso del periodo 1993-1998 una crescita di quasi 140 mila unità dell'offerta femminile meridionale, il tasso di attività — calcolato sulla popolazione 15-70 anni — rimane estremamente contenuto e pari a circa la metà di quello maschile (32,6% contro il 66,1%), con un divario di 13 punti percentuali rispetto al dato del Centro-Nord (45,6%);
- la situazione appare ancora più drammatica se si analizzano i tassi di occupazione, dove si evidenzia un divario ulteriormente accentuato sia rispetto alla componente maschile che rispetto alla condizione delle donne del Centro-Nord: a fronte di un tasso di occupazione — sempre calcolato sulla popolazione 15-69 anni — del 22,2%, il tasso di occupazione femminile del Centro-Nord è risultato nel 1998 pari al 40,5% e il tasso di occupazione maschile del Mezzogiorno il 54,0%;
- anche in termini dinamici la situazione del Mezzogiorno appare preoccupante: fra il 1993 e il 1998, mentre nel Mezzogiorno il tasso di occupazione ha registrato una lieve contrazione (passando dal 23% del 1993 al 22,2% del 1998), nell'insieme del Centro-Nord il tasso di occupazione femminile ha registrato una dinamica fortemente positiva, passando dal 38,4% al 40,5%, soprattutto se si tiene conto della contestuale dinamica della componente maschile. Si è, così, assistito ad un ulteriore incremento dei divari nei tassi di occupazionali femminili del Mezzogiorno rispetto a quanto evidenziato nel Centro-Nord: il rapporto fra il tasso di occupazione femminile del Mezzogiorno e quello del Centro-Nord era pari al 60% nel 1993 ed è calato al 55% nel 1998;
- la negativa dinamica dell'occupazione delle donne meridionali si è riflessa in un forte incremento dei livelli della disoccupazione femminile, ampliando anche in questo caso il proprio divario rispetto alle regioni del Centro-Nord: a fronte di un tasso di disoccupazione femminile sostanzialmente stabile nelle regioni centrosettentrionali (dal 10,5% del 1993 all'11% del 1998), nel complesso delle regioni meridionali il tasso di disoccupazione è cresciuto di 6 punti percentuali, passando dal 25,8% del 1993 al 31,8% del 1998;

- le donne presentano una articolazione settoriale dell'occupazione nettamente differenziata: la presenza femminile si concentra, infatti, soprattutto nel settore agricolo ed in quello terziario, molto più di quanto non accada per la componente maschile; questi due settori assorbono rispettivamente il 13,4% ed il 76,1% dell'occupazione totale (il 4,1% e il 70,8% nel Centro-Nord), a fronte di percentuali che nel caso degli uomini scendono rispettivamente all'11,0% ed al 60,3%;
- nonostante l'offerta di lavoro femminile presenti livelli di qualificazione professionale non molto distanti dalla componente maschile, la distribuzione dell'occupazione femminile per posizione nella professione evidenzia un forte sottodimensionamento della presenza femminile nelle qualifiche più elevate e un sovradimensionamento nelle professioni che richiedono, viceversa, una qualifica minore: ad esempio l'incidenza sul totale di imprenditrici e liberi professionisti è per le donne meridionali il 3,2% del totale, rispetto al 6,6% degli uomini; al contempo le donne impiegate come coadiuvanti rappresentano ben l'8,8% del totale rispetto al 4,9% della componente maschile;
- rispetto ai maschi le donne presentano una struttura occupazionale meno stabile: a fronte per i maschi di una quota di occupazione temporanea del 12,3% sull'occupazione dipendente complessiva, le donne meridionali con un'occupazione temporanea sono il 15,7% del totale, mentre tale valore scende al 9,1% per le donne del Centro-Nord;

Le difficoltà incontrate dalle donne a trovare un'adeguata collocazione nel mercato del lavoro non sono, comunque, imputabili a una scarsa qualificazione professionale: le donne, infatti, hanno ormai raggiunto - e in alcuni casi superato - i livelli di istruzione maschile. Il peso delle donne in possesso di almeno un diploma sul totale della popolazione residente risulta più elevato dei maschi fino alla classe d'età 30-35 anni, raggiungendo il suo massimo per la classe d'età 20-24 anni, dove oltre il 60% delle donne possiedono almeno un diploma, a fronte del 56% dei maschi.

Le difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro delle donne meridionali sono da ricercare anche in una inadeguata dotazione di infrastrutture sociali in grado di consentire di conciliare il lavoro con la vita familiare. I bambini assistiti in asili e nidi di infanzia, ad esempio, sono soltanto il 2,1% del totale, a fronte del 9% nel Centro-Nord. Nei Presidi residenziali socio-assistenziali, la dotazione di posti letto per 1.000 abitanti era nel Mezzogiorno pari a 2,9 contro un dato del Centro-Nord del 6,8.

In questo quadro si comprende la rilevanza che nel Mezzogiorno assume l'obiettivo - chiaramente indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione del febbraio 1996 - di non limitare le azioni di promozione della parità alla realizzazione di misure dirette a favore delle donne, ma a mobilitare esplicitamente sull'obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche generali. Nella stessa strategia europea per l'occupazione (dedicato alle Pari Opportunità) si prevede d'altro canto di assegnare un ruolo centrale proprio all'integrazione sociale ed al miglioramento della partecipazione femminile.

Costruire una tale politica di *mainstreaming* richiede dunque il superamento di qualsiasi ottica settoriale, di qualsiasi idea di specifico femminile o di pari opportunità in senso tradizionale, ovvero intesa come insieme di azioni specifiche rivolte a superare situazioni di svantaggio. Il rispetto del principio dovrà dunque trovare applicazione all'interno non solo del quadro generale delle politiche del lavoro, ma anche di quanto previsto nel complesso delle strategie di asse finalizzate alla valorizzazione delle potenzialità presenti nel territorio del Mezzogiorno, senza per questo ridurre l'importanza che dovranno continuare ad assumere le azioni positive e più in generale le azioni specifiche rivolte alle donne, secondo la linea del

“doppio binario” (*mainstreaming* + interventi mirati) sostenuta sia a livello comunitario che in sede Onu.

Dal punto di vista degli interventi legati al nuovo ciclo della programmazione comunitaria, considerate le particolari finalità e le tipologie di interventi previsti, è evidente che particolare peso in quest’ultima direzione assumeranno gli interventi diretti a:

- affrontare i nodi lavoro/non lavoro e produzione/riproduzione (pluralità dei lavori femminili, trasformazioni in atto, necessità di valorizzare la formazione e i saperi delle donne, lavoro di cura);
- sperimentare nuove politiche sociali e politiche urbane e ambientali sostenibili, compatibili con le diverse esigenze di uomini e donne.

Pari opportunità e marginalità sociale

Il disagio sociale dipende nel Mezzogiorno, oltreché da motivazioni individuali, da motivazioni di contesto economico e culturale.

Gli individui in condizione di emarginazione o a rischio di marginalità costituiscono una realtà significativa della popolazione meridionale, misurata peraltro solo indirettamente dalla crescente incidenza della povertà. Se si utilizza questo indicatore, le aree a crescente disagio appaiono soprattutto quelle a ridosso delle periferie urbane. Seppure si rinvencono sacche di povertà anche nel Centro-Nord, le zone di massimo disagio secondo l’Istat sono tutte localizzate nel Mezzogiorno: nei dati relativi al 1997, le famiglie povere risultavano il 24,2 per cento al Sud, contro il 5,8 per cento del Centro e il 4,3 del Nord. I fenomeni di povertà risultano spesso concentrati nel Mezzogiorno in aree a bassa legalità e a rischio di criminalità, oltreché nelle aree rurali disagiate. Le motivazioni sottostanti la povertà dei nuclei familiari risultano collegate con situazioni di marginalità individuale: la presenza di capofamiglia inoccupati, la presenza di capofamiglia anziani. I dati mostrano che la situazione si aggrava per i nuclei familiari più numerosi e con anziani a carico e con capofamiglia donna.

Un’area rilevante è costituita dal disagio giovanile, cioè da quei gruppi di giovani e giovanissimi che vivono in contesti culturali inadeguati a sostenerne il percorso di inserimento sociale. Pur se molto ridottasi rispetto al passato, la dispersione scolastica in obbligo è ancora significativa, relevantissima nel primo biennio delle scuole superiori.

L’evoluzione della situazione internazionale sottopone l’area meridionale anche a una crescente pressione di immigrazione, che in assenza di sbocchi adeguati, si traduce di frequente in un allargamento dell’area del disagio sociale e della povertà e in ampliamento dell’area dell’illegalità.

Le criticità non appaiono infatti ancora legate alla dimensione assoluta del fenomeno, comunque inferiore a quella che si registra nel Centro-Nord, ma alla carenza di adeguate strutture di prima accoglienza e di strutture di informazione e orientamento. Questa carenza finisce per allargare e consolidare aspetti molto negativi del mercato del lavoro meridionale, poiché consente agli individui quasi esclusivamente un inserimento nel mercato del lavoro clandestino, irregolare e illegale.

Anche le condizioni di disagio più tradizionali (come gli handicap o la tossicodipendenza), che non differiscono nelle caratteristiche da quelle che si verificano nelle aree più ricche, trovano nell’assenza di adeguate politiche di contrasto una condizione di aggravamento.

Rispetto alla più generale questione dell'esclusione sociale, le motivazioni sottostanti lo svantaggio — per poveri, anziani, disabili, immigrati e minoranze etniche — suggeriscono inoltre di non limitarsi alle azioni tradizionali, pur necessarie, di politica del lavoro. I processi di esclusione vanno infatti considerati seguendo un approccio che tenga conto dell'insieme delle condizioni individuali e di contesto che determinano lo svantaggio e non solo di quelle più evidenti legate alla disoccupazione; livelli di istruzione, condizioni socio-sanitarie, contesto urbano e abitativo, fattori culturali generali, sono tutti elementi che favoriscono in modo altrettanto decisivo i fenomeni di esclusione economica e sociale.

1.2. Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione¹⁶

1.2.1. Il QCS 1994/99: struttura e stato di attuazione

In questo paragrafo si delineano i principali elementi relativi all'attuazione del QCS 1994/99 per le regioni obiettivo 1. In particolare, l'analisi è svolta per Asse prioritario di intervento ed è volta a far emergere i principali elementi di cui, sulla base dell'esperienza del precedente periodo di programmazione, si è tenuto conto nell'impostazione della strategia di sviluppo del Mezzogiorno per il periodo 2000-2006¹⁷.

Tali elementi (ripresi e delineati nel paragrafo 1.2.2) riguardano, per un verso, problematiche relative alle strategie settoriali e agli aspetti attuativi dei programmi realizzati nel corso del periodo precedente di programmazione. Per un altro verso, riguardano invece elementi di carattere "orizzontale", attinenti al modello di attuazione attivato nel precedente periodo di programmazione, con particolare riferimento agli aspetti programmatici (scarsa concentrazione e scarsa integrazione degli interventi), agli aspetti procedurali (sistema delle responsabilità, procedure di gestione dei programmi e degli interventi, attuazione e coinvolgimento del partenariato), agli aspetti finanziari (fluidità del circuito finanziario, integrazione delle fonti di finanziamento), agli aspetti relativi all'estensione e alla qualità delle tecniche di monitoraggio e delle attività di valutazione applicate ai programmi.

La strategia proposta dal QCS 1994-1999 presentava elementi di continuità ma anche di cambiamento rispetto al precedente periodo di Piano (1989-1993), come evidenzia la priorità strategica relativa assegnata alle otto linee di intervento posti alla base del processo di programmazione (stimata attraverso la ripartizione delle risorse finanziarie assegnate ai diversi assi prioritari)

Dall'analisi delle ripartizioni delle risorse tra Assi, Programmi Operativi Plurifondo e Programmi Operativi Multiregionali, emerge chiaramente come le risorse degli Assi 3 "Turismo" e 4 "Sviluppo rurale" sono appannaggio pressoché esclusivo dei programmi regionali; l'Asse 5 "Pesca" è per converso attuato esclusivamente dall'Amministrazione centrale competente in materia. Gli Assi 2 "Industria" e 1 "Comunicazioni" attingono fondi in larga misura dai programmi settoriali, mentre per il 6 "Infrastrutture" e il 7 "Risorse umane" è lieve il prevalere dei POM e dei POP, rispettivamente.

¹⁶ Cfr. L'analisi riportata in questo paragrafo si basa sui documento di valutazione del QCS 1994-99 Cfr. "Supporto all'attività di valutazione ex-ante per la programmazione 2000-2006", in "Valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno 1994/1999 nelle regioni italiane dell'obiettivo 1", ATI Ecosfera spa, Galgano & Associati srl, Reconta Ernest & Young spa, Ernest & Young srl, giugno 1999. Non risultano al momento disponibili ulteriori materiali in versione definitiva circa la valutazione finale del QCS 1994-99. i rapporti ISFOL sono tuttora in corso di elaborazione e saranno presumibilmente disponibili entro il mese di ottobre. Nel momento in cui sarà possibile disporre di ulteriori elaborazioni, ed ove emergessero elementi significativi, si provvederà tempestivamente ad integrare tale parte del documento.

¹⁷ Nel documento di Valutazione ex ante è riportata un'analisi più approfondita dello stato di attuazione e dei principali elementi derivabili dall'analisi del QCS 1994-99.

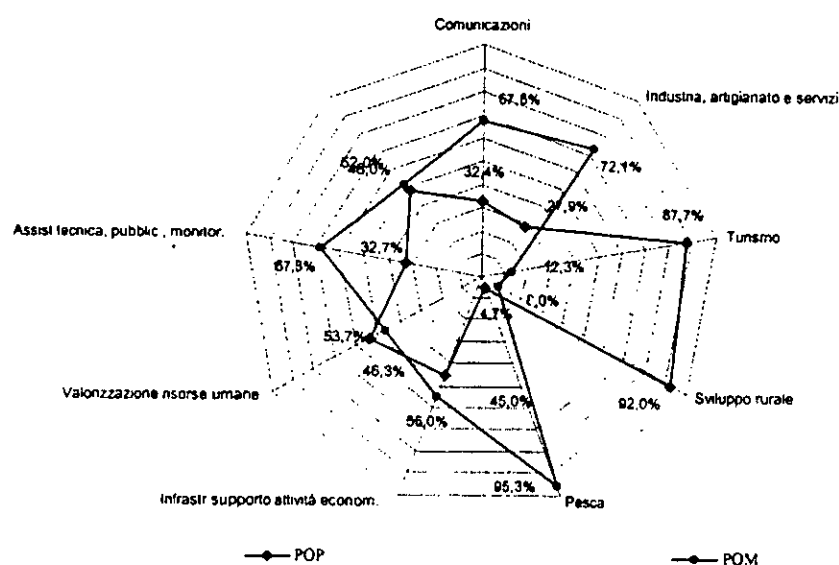
Tabella 1.16 - QCS, POP e POM: ripartizione percentuale delle risorse per assi

Assi	QCS	%	Totale POP	%	Totale POM	%
Asse 1 Comunicazioni	11.084.607	18,4	3.588.079	12,4	7.496.529	24,0
Asse 2 Industria, artigianato e servizi	16.577.942	27,6	4.621.418	16,0	11.956.524	38,2
Asse 3 Turismo	4.226.423	7,0	3.706.523	12,9	519.901	1,7
Asse 4 Sviluppo rurale	8.744.496	14,5	8.046.766	27,9	697.731	2,2
Asse 5 Pesca	972.180	1,6	45.326	0,2	926.854	3,0
Asse 6 Infrastr. supporto attività	12.198.999	20,3	5.487.065	19,0	6.711.934	21,4
Asse 7 Valorizzazione risorse umane	6.057.069	10,1	3.252.139	11,3	2.804.930	9,0
Asse 8 Assist. tecnica, pubblic.,	262.873	0,4	85.865	0,3	177.008	0,6
Totale	60.124.590	100,0	28.833.180	100,0	31.291.410	100,0

Dati in milioni di lire al 31/12/1998

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE-RGS

Figura 1.5
Ripartizione delle risorse del QCS 1994-1999
 (valori percentuali, QCS=100%)



A tale proposito, occorre tenere conto del ruolo svolto dalla rimodulazione del QCS rispetto alla sua impostazione originaria: nel corso del 1997 sono stati, infatti, approvati nuovi POM (Protezione civile, Parco Progetti e Sostegno ai produttori ortofrutticoli) destinatari delle risorse provenienti dall'indicizzazione e dal ridimensionamento finanziario di altri programmi. La presentazione a Bruxelles delle candidature di dieci nuovi Patti territoriali localizzati in diverse regioni del Mezzogiorno, ha condotto all'approvazione, nel dicembre 1998, del POM "Patti territoriali per l'occupazione".

Dall'analisi dell'evoluzione degli interventi regionali e multiregionali di cui si compone il QCS 1994/1999 e dall'approvazione delle singole forme di intervento alla situazione al 31.12.1998, emergono significative variazioni fra le risorse destinate ai singoli Assi prioritari di sviluppo (figura 1.6). Tenendo conto delle difficoltà e dei ritardi occorsi nell'attivare taluni interventi, tale analisi evidenzia gli orientamenti seguiti all'interno del QCS nel suo complesso, al fine di minimizzare il rischio di perdita di fondi attraverso rimodulazioni e trasferimenti di risorse tra Programmi e tra Assi. Va inoltre considerata, per meglio comprendere le variazioni intervenute fra la situazione al 1995 e quella al 1998, la forte accelerazione della spesa avvenuta a partire dal 1997, e in particolare nel corso del 1998.

Tabella 1.17: Evoluzione della spesa programmata per le Regioni dell'Obiettivo 1
(variazione percentuale tra spesa programmata per regione nel QCS giugno 1994 e spesa programmata nei P.O. regionali a dicembre 1998)

Regione	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	Asse 5	Asse 6	Asse 7	Asse 8	Totale
Molise	-16	59	-31	4	0	14	-7	120	3
Campania	47	-48	1	-2	-42	-22	-25	0	-14
Puglia	0	-2	27	4	-7	-12	-12	-23	-1
Basilicata	47	-15	-15	-3	-10	3	43	-1	1
Calabria	19	18	3	0	-64	-1	-11	23	4
Sicilia	-8	-24	4	4	-76	19	-3	-20	1
Sardegna	8	0	34	4	-7	-58	-7	0	-14

Fonte: elaborazioni su dati IGRUE RGS

Si rinvia al documento di valutazione ex ante per un'analisi più dettagliata dello stato di attuazione del QCS 1994-99 per assi prioritari.

1.2.2 Lezioni per la programmazione 2000-2006

1.2.2.1. Le grandi aree di intervento

L'analisi di contesto ha evidenziato l'esistenza di alcune aree in cui il Mezzogiorno presenta le maggiori potenzialità di sviluppo: le risorse naturali, culturali, umane; le città e i sistemi locali di sviluppo; le reti e i nodi di servizio. Il nuovo Programma dovrà individuare in che modo intervenire in questi ambiti per indurre la discontinuità nei comportamenti necessaria a provocare il balzo dello sviluppo. A questo scopo, può essere utile ripercorrere l'esperienza del QCS 1994-99 negli ambiti individuati per trarre alcune indicazioni di cui tenere conto nella nuova programmazione.

Le analisi svolte hanno evidenziato come, nell'ambito degli interventi sulle risorse naturali, le esperienze maggiormente positive sono nate coniugando, da un lato, la salvaguardia delle risorse naturali con lo sviluppo economico e, dall'altro, la capacità di intervenire con modalità operative a carattere integrato. La scelta strategica di recuperare o realizzare strutture ricettive e di attrazione per il prolungamento del soggiorno dei turisti mirando, nel contempo, allo sviluppo dell'artigianato tipico come fonte di occupazione, reddito ed attrazione, ha rappresentato ad esempio uno dei casi più riusciti di programmazione e gestione in diversi programmi regionali. Sempre nell'ambito delle risorse naturali è risultata positiva l'esperienza di integrazione dei singoli interventi della Regione Sicilia per i progetti afferenti alle coste marine.

Per quanto riguarda le modalità di governo degli interventi formativi (e quindi nell'ambito delle risorse umane), il Piano di formazione attuato dalla Regione Basilicata mirando al duplice obiettivo di favorire l'occupabilità, attraverso l'introduzione di competenze necessarie in ambito aziendale (informatica di base, lingua inglese), e promuovere l'occupazione, con più stretti rapporti con le imprese al fine di conoscere i bisogni professionali in tensione, ha permesso alle imprese di elaborare direttamente progetti di formazione. Le imprese, per poter accedere ai finanziamenti, hanno sottoscritto un impegno ad assumere almeno una percentuale (40 per cento) dei formati. Per contro, in Campania, si segnala un'esperienza di "mancato collegamento" tra programmazione FSE e fabbisogni formativi, dalla quale emerge che un'inadeguata conoscenza della domanda ha condotto alla mancata attuazione dei programmi.

Nella passata programmazione, l'intervento sulle risorse culturali ha rivestito un ruolo tutto sommato modesto e non dotato di rilevanza autonoma. Le risorse ad esso destinate, poco superiori all'1 per cento del totale, hanno trovato collocazione all'interno di iniziative a sostegno dello sviluppo turistico. Tra le esperienze positive va segnalato, sul versante procedurale, l'accordo raggiunto in Molise tra Regione e Ministero per i Beni e le Attività Culturali, attraverso la Soprintendenza regionale. Dal lato delle esperienze non completamente riuscite, anche se significative per il loro carattere innovativo, va menzionata la misura sui "Servizi Avanzati Multiassiali" in Calabria, che prevedeva il riutilizzo di edifici di pregio storico-culturale per accogliere servizi avanzati ad uso collettivo.

Tre significative esperienze nell'ambito degli interventi in campo agricolo (sistemi locali) possono essere considerati particolarmente utili nell'impostazione della nuova programmazione: in Basilicata, Molise e Campania si rilevano profonde innovazioni per effetto dell'adozione di un approccio globale alle aziende (attraverso la predisposizione di Piani di miglioramento aziendale complessivi, entro i quali collocare gli specifici aiuti); della messa a punto di modalità e criteri di selezione dei progetti particolarmente efficaci; dell'adozione di un approccio di filiera alla programmazione degli interventi FEOGA.

Un'altra esperienza positiva di programmazione di interventi integrati per lo sviluppo locale è quella del Programma Operativo Multiregionale "Sviluppo locale - Patti Territoriali per l'Occupazione": sia sotto il profilo finanziario (approvato a fine dicembre 1998, in poco più di sei mesi il Programma ha impegnato risorse per il 107% delle disponibilità), sia per il forte contenuto partenariale e per il carattere fortemente integrato degli interventi (regimi di aiuto, infrastrutture, no-profit, ambiente, formazione) a valenza territoriale.

Riguardo all'attivazione di strumenti innovativi per la crescita delle capacità endogene di governo e sviluppo del sistema produttivo locale, l'esperienza dei servizi reali alle imprese realizzata dalla regione Calabria e gli interventi a sostegno della programmazione negoziata della regione Puglia rappresentano i due esempi più significativi. La scelta della Regione Calabria di esternalizzare attività e compiti per l'attuazione della misure 2.3, prevedendo il BIC Calabria come soggetto gestore, è risultata importante dal punto di vista della concezione di una strategia di approccio allo sviluppo locale, incentrata sull'attivazione integrata dell'analisi di settore, scenario e check-up aziendali, del coordinamento del controllo della qualità degli strumenti e delle procedure di erogazione di servizi reali ed, infine, dell'assistenza e supporto alle imprese.

La regione Puglia, in coerenza con la dinamicità che sempre più vanno acquisendo le imprese, con la sua particolare collocazione geografica che favorisce l'apertura commerciale verso i mercati esteri, ha deciso di puntare maggiormente, per lo sviluppo del territorio, sul rafforzamento del tessuto imprenditoriale. La strategia adottata è stata quella di stornare le risorse assegnate a queste ultime per formulare una nuova misura, la 5.3 "Interventi a sostegno della programmazione negoziata" per fornire nuovi fondi a sostegno dei Patti territoriali, dei contratti d'area, ecc..

Per la prossima programmazione risultano, infine, interessanti sul piano operativo e procedurale, benché con un modesto risultato operativo, le due esperienze della regione Puglia nell'ambito di intervento delle reti e dei nodi di servizio. Gli interventi ammessi a finanziamento degli interporti di I e II livello prevedono il coinvolgimento del capitale privato e costituiscono i primi esempi di project financing attivati nella regione. Il Programma Operativo individua, quali soggetti responsabili della gestione degli interventi, delle società di capitale, anche a partecipazione minoritaria pubblica, concessionarie. Nello stesso documento programmatico si enuncia la volontà regionale di impiegare, per gli interventi previsti dalla misura, lo strumento del project financing. In quella sede infatti, viene dichiarata l'applicazione della normativa nazionale in materia, delle modalità e delle procedure concorsuali per la selezione dei soggetti privati partecipanti al finanziamento, alla costruzione e alla gestione degli interventi, nonché alla costituzione di società a capitale misto.

Interessante, inoltre, l'attivazione del programma di assistenza tecnica al QCS. Le risorse dell'assistenza tecnica, sono state volte infatti a valorizzare i supporti specialistici esterni all'amministrazione in funzione dell'effettivo valore aggiunto da questi fornito, rifuggendo dall'impostazione, troppo spesso prevalente, di promuovere, con tali risorse, iniziative scarsamente funzionali alla crescita professionale delle strutture pubbliche, attraverso azioni di mera sostituzione del tutto estranee a quella logica di progressiva internalizzazione delle funzioni di servizio tipicamente pubbliche che rappresenta l'obiettivo finale delle attività di assistenza tecnica.

Di particolare rilevanza, in questo contesto, sono, fra le altre, le iniziative avviate, nell'ambito delle attività volte alla impostazione della programmazione 2000-2006, per la costituzione della Banca dati degli investimenti pubblici, e quelle attinenti alla realizzazione di studi di

fattibilità e progettazione, volte a predisporre una solida base progettuale per il nuovo ciclo di programmazione, in stretto coordinamento con le azioni a tal fine finanziate dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998.

Il completamento della fase istruttoria relativa a questa misura consentirà, secondo le previsioni, l'integrale assunzione degli impegni entro ottobre 1999, assicurando, quindi, un forte supporto progettuale all'avvio della nuova fase di programmazione, indispensabile per garantire l'operatività sin dalla prima fase di avvio della nuova generazione di programmi.

Nel complesso il P.O., da considerarsi, alla luce di quanto sopra detto, una sorta di esperienza pilota, volta all'effettivo rafforzamento e riqualificazione della P.A., anche attraverso una ridefinizione dei rapporti tra questa e le strutture esterne coerente con questo obiettivo, risulta ormai completamente avviato, consentendo il rispetto della scadenza degli impegni di fine anno.

1.2.2.2. I metodi della programmazione

Anche tenendo conto dei risultati dell'attività di valutazione intermedia condotta sul precedente QCS¹⁸, e in gran parte sintetizzata nei paragrafi precedenti è possibile a questo punto concentrare l'attenzione su quegli aspetti che appaiono come rilevanti al fine di evitare, per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006, quei problemi che in passato hanno influenzato negativamente la qualità e la stessa dimensione della spesa in conto capitale soprattutto nel caso del Mezzogiorno. Coerentemente con la metodologia di analisi concordata con il MTBPE ed in armonia con le indicazioni fornite per la valutazione ex-ante l'orientamento metodologico adottato per l'analisi delle lezioni dell'esperienza è basato su un approccio di tipo tematico.

A. Sussidiarietà e decentramento.

Nella passata programmazione la responsabilità dei livelli locali di governo - e segnatamente delle Regioni - è stata parziale, non chiaramente distinta da quella delle Amministrazioni centrali, specie nella fase di programmazione, ovvero nel momento cruciale della selezione delle priorità. Una tendenza alla deresponsabilizzazione che ha coinvolto anche la "macchina" amministrativa: la complessità e la scarsa efficienza delle regole, combinate alla maggiore visibilità che la lotta ai fenomeni di corruzione ha assunto nella prima metà degli anni '90, ha spesso prodotto nella PA fenomeni di irrigidimento e litigiosità amministrativa, compromettendo l'efficacia della sua azione. Il nuovo PSM si inserisce in un quadro nazionale in profonda trasformazione dal punto di vista istituzionale che, con il decentramento dei poteri e più in generale la riforma amministrativa in corso, appare funzionale all'obiettivo di rendere più effettivo ed esteso il principio di sussidiarietà, decentrando competenze e funzioni e ponendo le condizioni per una maggiore partecipazione dei diversi soggetti al processo di formulazione e attuazione dei programmi.

La drastica riduzione del numero e soprattutto della dimensione finanziaria dei Programmi Operativi gestiti da amministrazioni centrali e più in generale la forte responsabilizzazione

¹⁸ Cfr nota 16.

delle amministrazioni regionali prevista sia a livello programmatico che procedurale, costituiscono elementi qualificanti per la nuova fase di programmazione. In particolare:

- il numero dei PO a gestione nazionale è passato dai 23 della precedente programmazione (senza contare le Sovvenzioni Globali) ai 6 di quella attuale;
- in termini di risorse, inoltre, i PO a gestione regionale assorbono nella nuova programmazione una quota superiore al 70%, ovvero oltre 20 punti percentuali al di sopra del dato relativo alla precedentemente programmazione.

B. Partenariato

Soprattutto nella fase di programmazione, il partenariato e più in generale la partecipazione dei soggetti locali dello sviluppo è stato, nella precedente programmazione, piuttosto debole e non sufficientemente estesa, sia per quanto riguarda le Autonomie locali (invece decisive in un processo di sviluppo autopropulsivo), sia per quanto riguarda le parti economiche e sociali (necessarie per interpretare i fabbisogni dei territori). Le trasformazioni intervenute negli ultimi anni sul piano economico e istituzionale, sia a livello nazionale che comunitario, hanno portato ad un ripensamento del ruolo della programmazione anche con riferimento ai meccanismi di partecipazione delle parti sociali come dei soggetti pubblici. Il diffondersi della prassi negoziale vede oggi le amministrazioni locali impegnate a valorizzare l'apporto di tutti i soggetti, pubblici e privati, potenzialmente attivabili, sia in termini di risorse che di capacità imprenditoriali.

In questo quadro, il modello di partenariato previsto nel nuovo PSM tende ad assicurare un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi della programmazione: dalla predisposizione del programma, all'elaborazione dei criteri di selezione e delle modalità di presentazione dei progetti; dal finanziamento, fino alla sorveglianza ed alla valutazione degli interventi.

C. Valutazione

Nel corso del periodo di programmazione precedente le procedure di valutazione sono state applicate con ritardo e senza la necessaria omogeneità e sistematicità, e quindi hanno fornito un contributo minore del previsto alla corretta ed efficace realizzazione dei programmi. In particolare, per quanto riguarda la valutazione ex-ante è risultata carente l'identificazione degli obiettivi secondo indicatori quantificati e verificabili e la scelta degli interventi è avvenuta senza una conoscenza approfondita sul loro ritorno economico e sociale.

Nel nuovo PSM, la ricostruzione della struttura di programma, il collegamento operato tra le strategie ed i risultati delle analisi SWOT, l'impostazione di un complesso modello di valutazione macroeconomica, la stessa programmazione degli obiettivi specifici a livello di asse, pongono le basi per progressi consistenti ai fini della valutazione e del monitoraggio dei risultati e degli effetti provocati dalla realizzazione degli interventi sul sistema socioeconomico, territoriale e ambientale, nonché dell'impatto provocato sugli obiettivi di coesione economica e sociale e degli altri obiettivi assunti dalle politiche strutturali e orizzontali della UE.

D. Programmazione integrata

Garantire un'effettiva discontinuità nel grado di efficacia della spesa significa innanzitutto innalzare la qualità degli interventi programmati e del sistema complessivo della programmazione, assumendo pienamente a tale scopo un approccio di tipo integrato. Scarso è stato nel precedente periodo di programmazione il raccordo tra di diversi Fondi, così come insufficiente si è rivelato il raccordo tra le politiche nazionali portate avanti attraverso i Programmi Operativi Multiregionali e le strategie proposte, da un lato, nei Piani Operativi Plurifondo regionali e, dall'altro, dai Programmi di Iniziativa Comunitaria. Il carattere trasversale delle politiche attive del lavoro e formative cofinanziate FSE non ha in particolare trovato un'adeguata integrazione con le politiche di sviluppo cofinanziate FESR e FEOGA. Dal punto di vista finanziario, è mancato, inoltre, un piano finanziario di medio-lungo termine che ricostruisse per l'intero Mezzogiorno e per le singole Regioni l'intero volume di risorse disponibili, aggiuntive e ordinarie. Ne è derivata l'impossibilità di una programmazione unitaria e la spinta a una ripetuta "contrattazione" da parte di singole istanze istituzionali del territorio, senza vaglio trasparente, né di priorità né di qualità progettuale.

Attraverso l'assunzione del metodo delle Intese Istituzionali di Programma, oltre che definire la cornice negoziale entro la quale valorizzare il contributo di tutti i soggetti coinvolti nel processo di sviluppo locale, si è inteso dare sostanza e concretezza all'obiettivo di una programmazione organica e integrata, convergente verso obiettivi condivisi e perseguiti attraverso una molteplicità di strumenti di attuazione e di finanziamento. In questo senso, tutta l'impostazione conferita al PSM tende a considerare le fonti di finanziamento offerte dai fondi strutturali solo come una delle risorse disponibili in grado di concorrere, in un quadro di unità di intenti e obiettivi, allo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse.

E. Semplificazione

Le difficoltà incontrate in passato nella predisposizione e gestione degli strumenti di selezione dei progetti da ammettere ai finanziamenti, hanno portato ad un forte depotenziamento del grado di efficienza ed efficacia della programmazione, anche in conseguenza dell'assenza, soprattutto a livello locale, di una consolidata prassi amministrativa. Le nuove modalità di gestione e la scelta di un approccio integrato alla programmazione degli interventi, richiedono un adeguamento anche degli strumenti di gestione finanziaria dei programmi: non basta infatti assumere l'integrazione degli interventi come principio guida nella fase di programmazione, ma anche avviare un complesso processo di riorganizzazione e potenziamento della "macchina" amministrativa, che consenta un'efficiente fase di attuazione e gestione degli interventi secondo le modalità innovative che una programmazione integrata inevitabilmente richiede.

1.2.2.3 Principi di base per la programmazione 2000-2006

Sulla base delle indicazioni emerse dall'analisi dei principali elementi del precedente periodo di programmazione, il PSM viene ora costruito attorno ad alcuni "punti fermi" (stabiliti dal CIPE nella seduta del 14 maggio 1999). Si tratta, in particolare, dei seguenti principi di riferimento:

- a) decentramento e valorizzazione delle responsabilità ai livelli locali di governo, con attuazione di un attivo partenariato istituzionale ed economico-sociale;
- b) coerenza complessiva tra azioni previste nel PSM e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, con particolare riguardo alle azioni per la tutela della

concorrenza e del mercato, alle politiche per il mercato del lavoro, alle politiche di pari opportunità e alle azioni per l'ammodernamento dell'Amministrazione pubblica;

- c) rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento disponibili, finalizzato a conseguire una programmazione finanziaria unica su base regionale e a rispettare il principio comunitario dell'addizionalità, attraverso la considerazione congiunta degli ordinari stanziamenti di bilancio per le diverse linee di intervento, di quelli nazionali a carattere aggiuntivo specificamente destinati alle aree depresse, nonché degli stanziamenti, sempre aggiuntivi, per il cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali comunitari. Ciò implica la necessità di integrazione delle politiche settoriali e trasversali e la loro contestuale attuazione, nel quadro delle Intese istituzionali di programma;
- d) adozione del metodo e delle procedure di valutazione ex ante, della verifica e del monitoraggio delle diverse fasi attuative - come strumenti attraverso i quali, anche sulla base degli indicatori forniti dal sistema di monitoraggio finanziario, procedurale e fisico dei programmi, si attua il confronto e la scelta delle strategie e delle opzioni di sviluppo; si supporta la sorveglianza e si migliora la fase di attuazione dei programmi: si verifica il grado di conseguimento del sistema degli obiettivi di sviluppo;
- e) individuazione di modalità atte a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel nuovo contesto istituzionale: premialità, riprogrammazione, individuazione di strumenti idonei ad assicurare la realizzazione degli interventi programmati, ritenuti prioritari per lo sviluppo.

1.3 I punti di forza e di debolezza (Analisi SWOT)

L'analisi dei punti di forza e di debolezza viene condotta con riferimento alle *grandi aree* che l'analisi di contesto ha individuato come quelle su cui può essere impostata un'azione programmatica tesa a generare discontinuità positive nell'operare del sistema socio-economico del Mezzogiorno. Esse sono le dotazioni dell'area (risorse naturali, risorse culturali, risorse umane); i sistemi propulsivi della crescita economica (sistemi locali di sviluppo); i luoghi di aggregazione delle convivenze civili e produttive (città); le strutture di funzionamento del territorio - mobilità, informazione, sicurezza - necessarie all'organizzazione della vita economica e sociale (reti e nodi di servizio).

Le risorse naturali

Il patrimonio naturalistico e ambientale del Mezzogiorno è una delle fondamentali 'risorse immobili' che il Programma si propone di mobilitare a fini di sviluppo. Costituiscono condizioni favorevoli o di ostacolo a questo disegno un complesso intreccio di elementi che riguardano sia lo stato delle componenti ambientali e degli ecosistemi, sia la situazione istituzionale e gestionale (ivi inclusa la capacità di intervento delle Amministrazioni locali). Si tratta, dunque, di dedicare alle diverse risorse - aria, acqua, suolo, natura - e ai diversi ambiti di gestione - rifiuti, aree a rischio - un'attenzione specifica, che metta in evidenza caso per caso i principali problemi e potenzialità.

In materia di *risorse idriche*, le carenze più evidenti si rintracciano per un verso dal lato della disponibilità quantitativa e qualitativa, per un altro dal lato della programmazione, dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Pochi elementi sono sufficienti per rappresentare le carenze di disponibilità: a fronte di un prelievo idrico pro-capite fra i più elevati d'Europa (980 m³/c annuo pro-capite contro una media europea di 604) l'approvvigionamento risulta insufficiente per il 70 % della popolazione residente del Mezzogiorno, le perdite nelle reti (30 % dell'acqua addotta) sono mediamente più elevate che nel resto del paese e il 20% delle famiglie meridionali denuncia un'irregolarità elevata nell'erogazione del servizio; se per il 47% della popolazione del Mezzogiorno la qualità dell'acqua erogata è scadente, il dato aumenta al 72 % nelle regioni insulari; infine, mentre la domanda di depurazione non soddisfatta è elevata, una quota significativa degli impianti di depurazione (39%) non è in esercizio, mentre la potenzialità di trattamento degli impianti di depurazione non funzionanti o non in regola equivale al 36% della potenzialità di trattamento installata nel Mezzogiorno. Dal lato della programmazione e della gestione, risulta ancora del tutto assente il sistema reso obbligatorio dalla legge Galli del 1994, o il cosiddetto 'ciclo integrato dell'acqua', il quale, se attuato, dovrebbe consentire di pianificare in modo razionale gli investimenti e le modalità di organizzazione dei servizi, per soddisfare le esigenze della domanda.

Ma vi sono anche opportunità da mettere in evidenza. Prima tra queste, la disponibilità di una normativa di riforma (la già citata legge Galli, e il decreto legislativo - in corso di approvazione - per la riorganizzazione dei servizi pubblici locali) che, se applicata, sarebbe in grado di dare rapido impulso a un nuovo mercato. Essa infatti introduce elementi di competizione e industrializzazione: una politica tariffaria che permetterà di riconoscere nel tempo il valore economico dell'acqua, e norme che incentivano il coinvolgimento di capitali ed operatori privati.

In materia di *difesa del suolo*, i problemi attribuibili alla stessa morfologia del terreno sono evidenti - diffusa esposizione del territorio meridionale ai fenomeni di erosione e di dissesto,

e al rischio sismico — e aggravati dalla carenza di adeguata manutenzione, di prevenzione e di monitoraggio. Ne risulta che quasi il 42% dei comuni presentano un livello di attenzione per il rischio idrogeologico elevato o molto elevato. A tale rischio è spesso associato il rischio sismico e la presenza di siti industriali dismessi da bonificare. Ad accrescere il livello del rischio hanno spesso contribuito inadeguate politiche di difesa del suolo e urbanistiche, oltre al diffuso fenomeno dell'abusivismo. Dal punto di vista istituzionale, le indicazioni della L.183/89 sono ampiamente inattuata, così come i Piani territoriali di coordinamento previsti dal D.Lgs 112/98. Inoltre la mancata interazione fra politiche settoriali e politiche di difesa del suolo ha spesso reso vani gli interventi di recupero e valorizzazione.

Anche in questo caso l'impianto normativo disponibile costituisce tuttavia una opportunità: la legge per la difesa del suolo ha individuato da tempo gli strumenti e il percorso per migliorare la gestione del territorio. A questo si può aggiungere inoltre una potenzialità: per effetto della politica di conservazione della natura — che a lungo nel Mezzogiorno ha tardato ad affermarsi, ma ha infine dato luogo, a partire dagli anni novanta, a una presenza significativa di aree protette — è oggi possibile fare conto su una serie di ambiti che istituzionalmente sono preposti alla cura dell'assetto idrogeologico, a beneficio non solo degli stessi spazi montani oggetto di protezione, ma di tutto il territorio a valle.

Circa i rifiuti, le carenze sono in primo luogo gestionali. Sotto questo profilo, tra Mezzogiorno e Centro-Nord esiste un forte divario. Lo si apprezza confrontando, a titolo di esempio, le percentuali di raccolta differenziata: mediamente pari al 17% nel Centro-Nord, all'1,4% nel Sud. La raccolta differenziata è peraltro solo una delle spie dell'attuale condizione di disagio. Un'altra è l'assoluta prevalenza della discarica (per di più di piccola dimensione, e spesso non adeguata alla norma di legge) come modalità di smaltimento (con la sola, parziale eccezione, della Sardegna, che dispone di una più elevata capacità di smaltimento in impianti di combustione). Un ulteriore elemento critico è dato dal mancato adempimento dell'obbligo di creare (analogamente a quanto vale per l'acqua) Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione del 'ciclo integrato' dei rifiuti.

L'arretratezza del settore è dunque profonda. D'altro lato, le potenzialità sono di analoga consistenza. Lo stesso divario organizzativo e gestionale che separa il Mezzogiorno dal Centro-Nord suggerisce che è possibile costruire un assetto diverso del settore, basato sulla riorganizzazione dei bacini di raccolta, la promozione di un sistema integrato di attività, l'incremento dei tassi di recupero e riciclaggio dei materiali. Inoltre di recente sono intervenuti accordi (per il conferimento dei materiali al CONAI, il consorzio dei produttori e distributori di imballaggi) che permettono anche ai comuni meridionali di guardare con maggiore fiducia e certezza allo sviluppo delle raccolte differenziate e del riciclo.

In materia di tutela della salubrità del territorio e di risanamento dei siti contaminati. Si impone per consistenza il problema rappresentato dalle aree a elevato rischio di crisi ambientale: sono otto, interessano quasi 4,3 milioni di persone, distribuite su quasi 150 comuni; queste pongono in primo luogo un'esigenza di conoscenza più approfondita delle contaminazioni, di individuazione delle priorità di intervento, e di preparazione di piani di bonifica con contestuale sviluppo di metodi e tecniche adeguate di risanamento. In linea più generale, inoltre, va ricordato in questo ambito che nel Mezzogiorno si registra una presenza non episodica di aree contaminate da rifiuti smaltiti illegalmente, e di discariche attivate con ordinanze comunali e provinciali che sono fonte di inquinamento diffuso sul territorio.

Il patrimonio naturalistico è senza dubbio una potenzialità rilevante per tutte le regioni meridionali. Il territorio protetto da parchi nazionali e regionali ammonta a circa un milione di

ettari. In una parte di questa superficie protetta si sono già avviati, sia pure in misura non compiuta, processi di recupero e restauro sia di aree sia di beni. La carenza più consistente si trova, anche in questo caso, non dal lato della disponibilità delle risorse ma delle loro forme di utilizzo. In linea generale, esse appaiono ancora legate a logiche settoriali: la tutela, la conservazione, la manutenzione presidiate dalle autorità di gestione ambientale (gli enti parco, gli assessorati all'ambiente); la difesa e lo sviluppo delle tradizioni, la promozione dell'agricoltura e dell'artigianato, l'impulso alla nuova ricettività e all'offerta di servizi turistici, nel dominio di altre autorità con le prime poco o nulla comunicanti.

Questa situazione, peraltro, non riguarda solo le grandi aree protette, che spesso interessano territori marginali, poco urbanizzati e a bassa dotazione di infrastrutture e servizi: riguarda anche quelle aree naturalistiche, ben più centrali, che insistono su fasce costiere turistiche, o in ambiti periurbani interessati dall'espansione delle città, o territori di media e bassa collina in cui si sono affermati processi di industrializzazione diffusa. Anche in questi casi, il mancato collegamento tra azioni di tutela e azioni di promozione non consente di attribuire alle risorse un ruolo sociale nel territorio di appartenenza, con la conseguenza che la loro qualità e le loro stesse possibilità di conservazione ne risultano mortificate e minacciate.

Quanto, infine, alle *risorse energetiche*, la situazione del Mezzogiorno è caratterizzata da consumi di gas naturale e di elettricità considerevolmente inferiori a quelli delle regioni del Centro-Nord e alla media europea, misurati sia in termini di consumo per abitante, sia in termini di rapporto fra consumo energetico e produzione (PIL). Questa disparità è dovuta in parte al minore sviluppo economico del Mezzogiorno, in particolare dell'industria manifatturiera, quindi alla minore domanda di energia; ma in parte anche alla minore disponibilità e affidabilità dell'offerta di forniture di energia, che a loro volta impediscono la crescita dell'economia locale, e in particolare dell'industria.

Un problema tipico del settore energia è l'inquinamento atmosferico inevitabilmente associato alla produzione di energia termoelettrica, e al consumo di energia in generale. Questo problema è esacerbato nel Mezzogiorno a causa della molto minore estensione, rispetto al Centro Nord, della rete di trasmissione e di distribuzione di gas naturale, il meno inquinante dei combustibili convenzionali, e il modestissimo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. Si tratta in questo caso di un'urgenza cui occorre porre rimedio, anche in vista degli impegni assunti dall'Italia alla conferenza di Kyoto (per la riduzione delle emissioni di gas che producono l'effetto serra).

Il settore presenta però anche alcune condizioni potenzialmente favorevoli: l'abbondanza di gas metano disponibile dai gasdotti troncali consente lo sviluppo della rete di trasmissione e distribuzione e l'utilizzo del metano per l'ammodernamento delle centrali termoelettriche; le condizioni ambientali (sole, vento) sono idonee allo sviluppo di fonti rinnovabili; sono immaginabili sinergie con altri settori. Considerando le necessità di conservazione dell'area meridionale e lo scarso coinvolgimento di operatori privati è ipotizzabile un impatto positivo delle politiche nazionali in tema di riduzione delle emissioni inquinanti, e delle riforme del settore elettrico e del metano volte ad allargare il ruolo del mercato, delle aziende di servizi locali, e degli investimenti privati.

Risorse Naturali

Punti di forza	Punti di debolezza
Elevata estensione delle aree protette e delle aree ad elevato valore ambientale Abbondanza quantitativa di alcune risorse (gas metano) Presenza di sistemi e impianti che, pur se non completati o obsoleti, con contenuti investimenti aggiuntivi possono divenire operativi e colmare così i pesanti deficit infrastrutturali. Potenzialità di sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi nei settori acqua, rifiuti ed energia, e nel campo della valorizzazione del patrimonio naturalistico	Presenza di caratteristiche morfologiche, sismiche e meteorologiche sfavorevoli alla stabilità del suolo e alla sicurezza degli insediamenti. Scarsa connessione delle azioni di tutela e manutenzione, da un lato, con le azioni di promozione e valorizzazione dall'altro, per la difficoltà a percepire il patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo. Fragilità istituzionale e scarsa organizzazione delle amministrazioni locali, che ha prodotto come conseguenza un forte ritardo nell'attuazione delle normative settoriali, in materia sia di acqua, sia di difesa del suolo, sia di rifiuti e inquinamento Basso livello di conoscenze tecnico gestionali (rilevanti soprattutto sul piano della programmazione, dell'organizzazione e del controllo), e scarsa capacità di progettare in modo integrato all'interno della PA Basso livello di innovazione tecnologica, per tutti i principali settori di erogazione di servizi ambientali
Opportunità	Rischi
Presenza di una normativa di riforma nei settori acqua, rifiuti e difesa del suolo, che sollecita la razionalizzazione e l'ammodernamento dei servizi e introduce elementi di concorrenzialità e di crescita dell'imprenditorialità. Disponibilità di risorse finanziarie pubbliche per il completamento o la realizzazione di interventi e interesse crescente dei privati a investire. Forte aumento della domanda internazionale di turismo naturalistico-culturale. Aumento della domanda locale di servizi di qualità, di fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, associata a una maggiore sensibilità diffusa per il patrimonio culturale, le tradizioni, le identità locali. Crescente attenzione del pubblico per le tematiche ambientali, suscettibile di esercitare una maggiore pressione sulle amministrazioni a fini di tutela e prevenzione dell'inquinamento e del rischio. Possibile ampliamento dei mercati dell'impiantistica ambientale nella macro-regione mediterranea, opportunità di partenariato tecnologico e finanziario con imprese esterne.	Permanenza di una bassa capacità di programmazione, di decisione e di spesa della PA che può ritardare l'acquisizione delle risorse economiche teoricamente disponibili e l'avvio dei programmi di realizzazione degli interventi Mancata applicazione delle norme di riforma dei settori acqua e rifiuti, con persistente confusione dei ruoli di governo e gestione, e contestuale separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie. Complessità e mancanza di coordinamento delle normative settoriali, che si ripercuotono in difficoltà e ritardi di attuazione. Sovrapposizione delle competenze e degli strumenti di programmazione e pianificazione previsti dalle normative vigenti.

Le risorse culturali

Il patrimonio storico-culturale, anche quello diffuso sul territorio, rappresenta una risorsa immobile caratterizzante per il Mezzogiorno e costituisce un fattore di potenziale vantaggio competitivo rispetto ad una larga parte di altre destinazioni turistiche

Il Mezzogiorno è infatti dotato di risorse potenziali per la crescita delle filiere produttive legate al turismo culturale, alle attività culturali e all'intera industria culturale in senso lato. Lo sviluppo di tali potenzialità può costituire uno degli elementi di rottura ai fini della diversificazione della specializzazione produttiva delle regioni meridionali.

La rilevanza del patrimonio culturale del Mezzogiorno, così come delle altre risorse di tipo culturale e ambientale, è difficilmente esprimibile in termini puramente quantitativi. In base ai dati rilevabili dalle Guide veloci del Touring Club Italiano, esistono nel Mezzogiorno 3.240 siti attrattivi per il turismo culturale, a cui è attribuita almeno una "stella" nella valutazione di interesse turistico. Si tratta di 903 siti archeologici, 2.073 complessi architettonici, 264 centri storici urbani.

Tuttavia, molte risorse meridionali restano sottoutilizzate o inutilizzate, in assenza di un volume adeguato di attività di tutela, conservazione e valorizzazione. Poiché le istituzioni del Mezzogiorno che hanno in cura le risorse culturali vivono storicamente una situazione di debolezza e di disagio organizzativo e finanziario, il quadro dei divari fra Mezzogiorno e dato nazionale in merito alla effettiva dotazione territoriale di infrastrutture culturali mostra numerosi elementi di ritardo:

- il numero di musei per 100 mila abitanti nel Mezzogiorno è pari a poco più della metà del corrispondente dato per l'Italia (4,4 contro 7,2). Il divario rimane rilevante anche se si considerano i soli musei aperti al pubblico (2,6 contro i 4,8);
- altrettanto ampi sono i divari nelle dotazioni bibliotecarie: 19,6 biblioteche per 100 mila abitanti nel Sud contro 24,9 dell'Italia; 8,6 posti per lettori per 100 mila abitanti nel Sud contro 11,9 dell'Italia;
- l'offerta potenziale di aree archeologiche è superiore nel Mezzogiorno, dove nel solo comparto statale sono censite 86 aree per un totale di 1.385 ettari, contro un dato nazionale pari a 284 aree e 2.459 ettari; tuttavia, solo il 38,4% degli ettari disponibili nelle aree archeologiche del Mezzogiorno è aperto al pubblico.
- il numero dei teatri per 100 mila abitanti è pari a 1,1 nel Mezzogiorno contro 1,7 per l'Italia, mentre il numero dei posti (ogni 100 mila abitanti) è di 587 nel Mezzogiorno e di 783 a livello nazionale;
- un divario molto accentuato emerge nel numero delle istituzioni musicali e concertistiche riconosciute dallo Stato: nel Mezzogiorno sono 12 su un totale di 48.

Anche la domanda collegata alle risorse culturali è sottodimensionata nel Mezzogiorno, in parte per motivi riconducibili a fattori strutturali (livello del reddito), in parte per effetto dell'inadeguatezza infrastrutturale e della carenza di servizi:

- le visite museali, ogni 100 mila abitanti, sono 33.674 contro un dato nazionale pari a 45.276;
- il numero delle persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali, ogni 100 mila abitanti, è 85 nel Mezzogiorno contro 183 a livello nazionale;

- le presenze negli archivi sono 460 all'anno ogni 100 mila abitanti nel Mezzogiorno contro 591 a livello nazionale;
- nel Sud il numero delle rappresentazioni teatrali e musicali, in rapporto alla popolazione, è circa 1/4 rispetto al dato nazionale;
- per il cinema, il numero dei biglietti venduti ogni 100 mila abitanti è 103.563 contro 490.753 dell'Italia; per il teatro è 16.887 nel Sud contro 74.559; per la musica è 15.932 nel Sud contro 67.802.

I bassi livelli di domanda non hanno mostrato, negli anni recenti, tendenze al miglioramento, ma semmai al peggioramento, relativamente alle dinamiche del resto del paese:

- nel comparto dello spettacolo dal vivo, fra il 1980 e il 1997, il Mezzogiorno ha ampliato il divario di fruizione (biglietti venduti per abitante) del 20% circa;
- è flettente il numero delle visite negli istituti statali di antichità e d'arte del Mezzogiorno. Soprattutto, nel Mezzogiorno non si è realizzato un significativo recupero della domanda di fruizione dei beni culturali nel periodo 1993-97, in corrispondenza ad un ciclo turistico positivo e ad andamenti brillanti emersi nel resto del paese (+37%, concentrato soprattutto nel Lazio e in Campania, e connesso alla riapertura di numerose sedi museali e al miglioramento della qualità dei servizi offerti).

Le risorse culturali del Mezzogiorno sono caratterizzate da sistemi di gestione mediamente arretrati e da una qualità dei servizi relativamente meno elevata di quella esistente nelle regioni più avanzate. Anche da questi fattori che trae origine, con ogni probabilità, il relativo sottodimensionamento e l'insoddisfacente dinamica della domanda:

- il numero di musei aperti, 59,8 % è significativamente inferiore al dato nazionale (66,2%);
- il personale dei musei per 100 mila abitanti è di 23,6 addetti nel Sud contro 36,2 addetti a livello nazionale. Tuttavia, poiché il numero di visite è inferiore nel Sud, ci sono 74,8 addetti ogni 100 mila visitatori in Italia contro 70,2 nel Sud. L'occupazione museale meridionale è sensibilmente più spostata verso le qualifiche inferiori, come dimostra il fatto che gli addetti alla custodia siano il 39% degli addetti a livello nazionale contro il 51,3% nel Sud;
- i servizi aggiuntivi aperti nei musei statali (caffetterie, librerie, ecc.) sono solo 7 nel Sud e 60 nel Centro Nord. All'introduzione, nei musei e nelle aree archeologiche statali del Sud, di un insieme completo di servizi aggiuntivi fanno da ostacolo carenze infrastrutturali e difficoltà imprenditoriali, dovuti all'insufficienza dei bacini di domanda;
- l'arretratezza del meccanismo gestionali si riflette inoltre sulla labilità dei circuiti di promozione artistica e professionale degli operatori del Mezzogiorno.

La valorizzazione delle "Risorse culturali" comporta di non considerare il patrimonio culturale del Mezzogiorno come un mero ambito di intervento infrastrutturale, ma di progettare una vasta area di attività produttive e di servizio. Le politiche di tutela e valorizzazione delle risorse culturali possono infatti tradursi — oltretutto in strumento per l'attrazione di consumi turistici — in occasioni di sviluppo di nuove attività produttive, di qualificazione e di rivitalizzazione del territorio, di diffusione di tecniche, di competenze e di specializzazioni, di creazione di nuova più qualificata occupazione.

Risorse Culturali

Punti di forza	Punti di debolezza
Elevata dotazione di risorse nel campo del patrimonio storico-artistico, archeologico e ambientale. Tradizionale specializzazione nel turismo culturale di alcuni siti e circuiti inseriti da tempo nei mercati internazionali, soprattutto in Campania e in Sicilia. Elevato potenziale di valorizzazione di siti e circuiti poco conosciuti dal turismo nazionale e internazionale. Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane. Presenza di poli universitari dotati di un buon potenziale di ricerca nel settore e capaci di formare forza lavoro qualificata. Estesa propensione, specie giovanile, alla ricerca di opportunità nell'ambito delle attività artistico-culturali, Diffusione di una nuova cultura mirata alla valorizzazione delle diversità antropologico-culturali del Sud (e non alla loro rimozione)	Forte degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e ambientale. Debolezza delle istituzioni preposte alla tutela, sotto il profilo organizzativo, amministrativo-gestionale, finanziario e manageriale. Scarsa diffusione di una cultura industriale nell'offerta di servizi culturali. Scarsa integrazione fra settore culturale e settore dell'accoglienza turistica.
Opportunità	Rischi
Valorizzazione dell'identità storico-culturale delle popolazioni meridionali anche ai fini economici, nella realizzazione di prodotti e servizi (artigianato, design, accoglienza) che riescano ad incorporarla e quindi ad accrescere la propria competitività. Potenziamento e qualificazione di servizi di accoglienza turistica e maggior incidenza del turismo di qualità. Aumento della domanda da parte dei residenti e miglioramento della sua qualità. Maggiore capacità di attrazione di domanda culturale espresse dal turismo già esistente, attratto da altre motivazioni (balneare). Dinamicità di nuovi mercati nazionali e internazionali sul segmento del turismo culturale, anche attraverso il ricorso a tecnologie avanzate Occasioni di partecipazione delle istituzioni culturali del Mezzogiorno alle reti e ai circuiti nazionali, europei e internazionali della produzione culturale. Promuovere le professionalità e le eccellenze artistiche nell'ambito dei circuiti dello spettacolo e dell'arte nazionali e internazionali.	Fragilità istituzionale del settore. Provvisorietà del sistema giuridico di riferimento Possibilità di conflitti fra amministrazioni centrali e locali. Bassa capacità di progettazione e di attuazione degli interventi. Realizzazione di progetti privi di un quadro certo di fattibilità gestionale. Assenza di progetti integrati Concorrenza dei mercati turistici della riva Sud e dell'est europeo, che sarà poco a poco più elevata anche nel segmento del turismo culturale. Concorrenza, sul mercato culturale, delle attività e delle produzioni localizzate nelle aree più dotate del Centro e del Nord del paese.

Le risorse umane

Le risorse umane costituiscono ovunque uno dei fattori decisivi dello sviluppo; in questo contesto sono analizzate in riferimento alle aree di tradizionale intervento della politica economica, in particolare al lavoro ed alla disoccupazione, all'istruzione, alla ricerca scientifica e tecnologica.

Gli elementi esaminati delineano un quadro severo — quanto conosciuto — di debolezze del mercato del lavoro e dei meccanismi di accumulazione del capitale umano. Esse sono sintetizzate da:

- il livello del tasso di disoccupazione (che è pari, utilizzando la definizione internazionale, al 21,9% nel Mezzogiorno, contro valori del 7,4% nel Centro Nord, del 7,1% nel Nord-Ovest, del 5,3% nel Nord Est, del 10% nel Centro e del 12,3% nella media nazionale), caratterizzato da una forte componente strutturale e dall'ampiezza del disagio sociale ad esso associato;
- i bassi tassi di attività, in particolare femminili (in complesso, nel 1998 i tassi di attività della popolazione sono pari al 35,5% nel Mezzogiorno ed al 43,3% nel Centro Nord; i tassi di attività specificamente riferiti alla popolazione femminile sono invece del 23,4% nel Mezzogiorno e del 34,1% nel Centro Nord);
- l'ampiezza del fenomeno del lavoro irregolare, che appare molto più diffuso nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese: nel 1998, secondo la SVIMEZ, la quota di occupati non regolari — irregolari in senso stretto, occupati non dichiarati, stranieri non residenti, secondi lavori — è nel Mezzogiorno del 33,9%, contro il 18,1% nel Centro Nord ed il 22,6% nella media nazionale. La quota degli occupati non regolari raggiunge punte del 44,2% in Calabria, del 36,9% in Sicilia e del 35,5% in Campania);
- il persistente ritardo nella qualità delle strutture per l'istruzione e nella difficoltà che la scuola dimostra nell'incidere nelle gravi situazioni di marginalità e di degrado sociale riscontrabili in molte aree del Mezzogiorno: come segnalano gli indici di scolarizzazione (in particolare nelle maggiori aree urbane); gli indici di dispersione scolastica nella scuola media statale (pari a 0,81 nel Mezzogiorno ed a 0,15 nel Centro Nord); gli indicatori di dotazione infrastrutturale per il settore dell'istruzione (pari a 78,7 nel Mezzogiorno e a 117,2 nel Centro Nord, con punte minime di 70,2 in Puglia, di 73,1 in Campania, di 74,6 in Sicilia); gli stessi tassi di attività e di partecipazione delle forze di lavoro giovanili (i tassi di partecipazione per gli individui fra 15 e 24 anni sono rispettivamente pari nel Mezzogiorno al 32,5% ed al 56,6%, contro valori del 41,8% e del 20,7% nel Centro Nord pur in presenza di tassi di scolarità maggiori in quest'ultima area);
- la propensione all'innovazione ancora insufficiente nell'industria meridionale, in particolare per quanto riguarda l'innovazione di prodotto, la quale — soprattutto in un contesto caratterizzato da bassi saggi di crescita della domanda — diventa un fattore competitivo importante per accrescere o mantenere le quote di mercato. Nei dati relativi al triennio 1995-1997, tra le imprese che innovano, solo il 23,3% delle imprese meridionali ha introdotto innovazioni di prodotto, contro il 30,8% delle imprese nel Centro Nord; il 66,8% delle imprese meridionali ha introdotto invece innovazioni di processo, in linea con il dato del Centro Nord (66,1%);
- la modestia nella domanda di ricerca e sviluppo espressa dalle imprese meridionali, che molte indagini mettono in luce: in particolare, i dati della rilevazione dell'Istat per il

triennio 1996-98 confermano che una parte largamente maggioritaria della spesa per ricerca delle imprese è concentrata nell'Italia settentrionale (74,2% nel 1996), mentre nel Centro il settore privato ha speso il 17,4% dell'ammontare nazionale totale e il Mezzogiorno ha contribuito per solo l'8,4%. Queste differenziazioni territoriali risultano meno evidenti nel settore delle istituzioni pubbliche, ed in particolare nelle Università, che hanno evidenziato un contributo del Mezzogiorno pari al 22,3%. Complessivamente, gli investimenti in R&S nel Sud sono stati il 14,9% del totale nazionale. Il divario tra Centro-Nord e Sud per quanto riguarda gli investimenti in R&S è messo maggiormente in evidenza dal rapporto tra spesa per ricerca e ricchezza prodotta (PIL). A fronte di un rapporto tra spese per R&S e PIL di 1,02% a livello nazionale, nel Sud tale rapporto è risultato dello 0,63%: un valore di poco superiore alla metà di quello del Centro-Nord (1,15%);

- l'insufficienza con cui, tranne poche eccezioni, il sistema di alta formazione provvede alla integrazione del nuovo capitale umano con gli ambienti direzionali, culturali, professionali e scientifici di altri paesi, specie nel Mediterraneo, anche a causa della modesta cooperazione partenariale, in ambito internazionale, degli istituti di Alta formazione del Mezzogiorno.
- i ritardi strategici nelle politiche pubbliche che si manifestano principalmente in scarse esperienze di politiche di servizi integrati per le persone in cerca di lavoro e di insufficienti contatti tra sistemi formativi e del lavoro, nelle difficoltà di collegamento tra ricerca e sistema delle imprese.

D'altra parte, come in altri ambiti decisivi per lo sviluppo del Mezzogiorno, anche nel settore delle risorse umane la stratificazione di strutture, di conoscenze, di collegamenti, di beni relazionali ha formato preesistenze di valore. In particolare esiste nell'area:

- un capitale umano post universitario di elevata qualità con alcuni grandi centri di eccellenza (Napoli, Catania, Bari) e altri in forte crescita (Lecce);
- un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi, oro, tessile, calzature, meccanica), in larga parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività;
- una molto migliore (rispetto all'inizio del decennio) rete di gruppi operanti nel privato sociale capaci di progettualità innovativa.

Nella tavola che segue, viene presentata un'elaborazione del quadro SWOT, aggregata al livello di sistema delle risorse umane, che tiene in conto i diversi elementi identificati con riferimento alle diverse tematiche settoriali. Quali elementi di scenario nell'analisi dell'evoluzione e delle prospettive delle risorse umane del Mezzogiorno, sono stati considerati in particolare:

- l'assetto demografico, che ancora nei prossimi anni consentirà un'espansione dell'offerta di lavoro "differenziata" fra Mezzogiorno e Centro-Nord. L'indice di vecchiaia (rapporto percentuale fra la classe di età di 65 anni ed oltre e la classe di età 0-14 anni) è pari nel Mezzogiorno a 81,2, contro valori di 153,7 nel Nord, di 146,1 nel Centro e di 119,4 nella media italiana;
- la crescita dei flussi di immigrazione, che modificherà ulteriormente i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro ma che rappresenta anche una opportunità in

quanto apportatrice di nuovi collegamenti economici con altri paesi se sostenuta da una politica di integrazione degli immigrati; ..

- sul Piano propriamente economico, l'intensificazione dei processi di globalizzazione e la riarticolazione delle specializzazioni produttive interne ed esterne al nostro Paese, che condurrà ad impatti significativi sull'occupazione — impatti la cui direzione dipenderà in modo critico dalle capacità di adattamento e di trasformazione del sistema produttivo meridionale.

Risorse Umane

Punti di forza	Punti di debolezza
Qualità e stratificazione di conoscenze ed abilità tecniche in forze di lavoro preparate ed esperte, nonché in risorse imprenditoriali (in particolare in alcuni settori e territori) vitali ed innovatrici. Presistenze di rilievo nel campo dell'innovazione, dell'alta formazione e della ricerca scientifica e tecnologica. Dinamica demografica più accentuata rispetto al resto del Paese, in grado di garantire anche nel prossimo futuro una crescita dell'offerta di lavoro potenziale. Un capitale umano di lavoro manuale fortemente specializzato (lavorazione minerali non metalliferi oro, tessile calzature, meccanica), in gran parte operante nel sommerso e che costituisce comunque una grande riserva di produttività. Microprogettualità innovativa da parte di operatori del privato sociale	Elevati livelli di disoccupazione e modesti tassi di attività, che riguardano in modo particolare i giovani e le donne. Forte incidenza della disoccupazione di lungo periodo. Elevata incidenza dell'economia sommersa e del lavoro irregolare che inibisce i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro. Presenza di una quota strutturale della forza lavoro con un livello di scolarizzazione ancora basso. Modestia del livello dei servizi strategici per l'occupazione e le pari opportunità. Minore qualità del sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Scarsa propensione all'innovazione ed al trasferimento tecnologico del sistema produttivo meridionale, che penalizza i giovani in possesso di qualificazioni elevate e spinge all'emigrazione intellettuale. Scarse interrelazioni fra sistema della RS&T e mondo produttivo. Scarsa integrazione internazionale dei processi di alta formazione. Presenza di larghe aree di occupazione assistita soprattutto nel settore pubblico, che conferisce rigidità e scarsa produttività al sistema
Opportunità	Rischi
Maturazione di nuovi processi di sviluppo e di innovazione nel Mezzogiorno, in particolare a livello locale. Emergenza del lavoro specializzato e della riserva di produttività. Buone prospettive di crescita dei nuovi bacini d'impiego. Potenzialità di crescita dell'economia sociale derivante dalla crescente sensibilità per le tematiche di inclusione e di parità Tendenziale incremento della domanda di scambio culturale e di nuove metodologie di apprendimento nel contesto internazionale, specie in ambito mediterraneo ed europeo-orientale. Caratterizzazione degli immigrati come "agenti di sviluppo" nell'ambito di una politica di cooperazione e di integrazione transfrontaliera.	Rischio di perdita di competitività del sistema produttivo meridionale, a fronte dei processi di globalizzazione in atto, che in assenza di interventi rischia di riflettersi sui livelli occupazionali. Domanda di lavoro (in particolare per giovani al primo impiego) concentrata su qualifiche medio-basse, espressa da larghe parti del tessuto produttivo, che rischia di "spiazzare" le forze di lavoro più qualificate generate dalla qualificazione dei processi di istruzione. Migrazione del lavoro qualificato verso altre aree. Rischio che l'emersione avvenga solo lentamente e che l'insufficiente competitività spinga allo sfruttamento di fasce di lavoratori deboli.

I sistemi locali di sviluppo

Il tessuto produttivo del Mezzogiorno assume caratteristiche e presenta esigenze diverse a seconda della specifica connotazione settoriale, tuttavia il sistema è accomunato dall'esistenza di forti contraddizioni che, pur evidenziandone le debolezze, ne segnalano le potenzialità.

Nell'industria, a un tessuto poco denso e fatto in gran parte di imprese di piccolissima dimensione, debolmente integrate in una logica di filiera, ancora scarsamente orientate all'esportazione e poco inserite nelle reti di relazione internazionale (solo il 9% dell'export complessivo) si contrappongono segnali incoraggianti: un aumento della propensione al rischio e all'imprenditorialità, testimoniato dal saldo positivo del tasso netto di natalità; il crescente orientamento ai mercati esteri; l'emersione di sistemi locali della manifattura leggera, che si segnalano per una buona capacità di trascinamento territoriale verso aree contigue, per buoni risultati economici e per un'apprezzabile propensione all'esportazione.

Nel commercio emergono segnali positivi: a fronte di un ancora faticoso percorso di concentrazione e razionalizzazione intrapreso dalle strutture distributive del Sud, segnalato dalla densità dei supermercati ancora minore della metà di quella del Nord e quella degli ipermercati pari a circa un quarto, si rilevano buoni risultati, anche migliori di quelli registrati nel Centro-Nord, di chi ha già affrontato il nodo dell'ammodernamento.

I servizi alle imprese non sfuggono a questo panorama fatto di criticità ed aspetti positivi: ad una struttura debole dell'offerta (con un grado di produttività di circa il 15% inferiore rispetto alla media del Paese) si contrappone, a partire dagli anni ottanta, una graduale riduzione dei divari con le aree del Centro-Nord. Cresce, quindi, l'offerta di servizi rilevanti soprattutto per le piccole e medie imprese, quali quelli informatici, professionali e finanziari. Ma proprio sul versante creditizio e finanziario si segnalano diverse criticità, riconducibili sia alla bassa capacità del sistema finanziario (pur in profonda fase di trasformazione ed evoluzione) di cogliere (ed interpretare) le esigenze dell'imprenditoria locale, sia alla onerosità del tasso d'interesse, testimoniata dalla differenza di più di un punto percentuale nei saggi praticati in loco rispetto ai valori medi del Paese.

Anche le imprese artigiane presentano segnali incoraggianti: se da un lato i loro risultati in termini di produttività sono inferiori di circa il 14% rispetto a quelli del Centro-Nord, dall'altro vi sono molte realtà che presentano un dinamismo sorprendente in termini di esportazioni.

Il turismo è caratterizzato da ampie potenzialità inespresse di sviluppo. I dati riguardanti gli arrivi e le presenze turistiche sul territorio meridionale dimostrano che solo una quota esigua dei totali registrati sul territorio nazionale - nemmeno un quinto degli arrivi e delle presenze dei turisti italiani, un decimo di quelli stranieri - affluisce nel Mezzogiorno. Scarsa ricettività alberghiera (solo il 15% del totale nazionale), bassi livelli qualitativi di offerta turistica (25% delle strutture senza riscaldamento, il 66% senza telefono in camera, solo il 24% ha l'aria condizionata) scarsa accessibilità delle destinazioni turistiche meridionali: sono questi alcuni dei fattori negativi che contraddistinguono l'offerta meridionale.

Esiste, peraltro, un'attrattività complessiva dovuta ai beni ambientali e paesaggistici, al patrimonio culturale e ai rilevanti giacimenti eno-gastronomici. L'indice qualitativo di attrattività assume così al Sud valori del 36% contro il 37% del Nord e il 27% del Centro.

Il sistema agricolo e della pesca, oltre a rappresentare una componente di rilievo del sistema economico del Mezzogiorno (con una incidenza sul prodotto complessivo doppia rispetto alla media del paese) ha implicazioni che vanno oltre il suo rilievo economico, e riguardano importanti legami con gli aspetti occupazionali, con le relazioni sociali, con il territorio e l'ambiente.

Accanto ad alcuni sistemi locali di produzione "eccellenti", nei quali si sono potuti instaurare legami di integrazione verticale con la nascita di veri e propri distretti agro-alimentari, vi è un ampio segmento in cui il Mezzogiorno costituisce semplice fonte di approvvigionamento per circuiti industriali o commerciali collocati in altre aree del paese o all'estero. L'industria alimentare è infatti poco sviluppata, ed orientata ai modelli di impresa di piccole e medie dimensioni, con ampio rilievo dell'artigianato. Di conseguenza, permane una scarsa capacità di realizzare *in loco* le fasi ad elevato valore aggiunto ed una ridotta propensione all'innovazione di prodotto (prodotti a maggiore contenuto di servizio) e basso associazionismo (l'indice intensità cooperativa è poco più della metà del dato nazionale)

Eppure la domanda di prodotti di qualità costituisce una grande opportunità strategica per l'agricoltura del Mezzogiorno, con la possibilità di diversificare profondamente le aree di mercato, attenuando, nel medio e lungo termine, la tradizionale competizione con i Paesi Terzi Mediterranei per l'accesso ai mercati di massa del Nord- Europa, e consentendo invece l'avvio di una proficua politica di cooperazione nel campo dei servizi commerciali, tecnici e ambientali.

Accanto a tale componente del sistema agro-alimentare, nuova e crescente importanza viene attribuita allo sviluppo dei "sistemi rurali". L'agricoltura e la pesca possono essere cioè intese come erogatrici di una pluralità di servizi (salvaguardia idro-geologica del territorio, gestione del paesaggio, mantenimento della biodiversità, tutela dell'ambiente ecc.), interagendo ed integrandosi con altre funzioni produttive (turismo, artigianato, ecc.).

La pesca nelle acque mediterranee sconta i ritardi dell'intero territorio nazionale. Il carattere disomogeneo della flotta è testimoniato dalla frammentazione della struttura produttiva, dalle ridotte dimensioni e dall'elevata età media dei battelli. Debole risulta attualmente il ruolo dell'acquacoltura; solo il 10% delle aree produttive nazionali sono infatti localizzate nel Mezzogiorno, lasciando perciò intravedere, in corrispondenza di adeguate politiche di promozione, ampie possibilità di crescita.

Le analisi SWOT mettono quindi in luce un quadro contrastante, che conferma le caratteristiche di economia in "bilico" del sistema imprenditoriale. I diversi fattori di debolezza sono riferibili sia alla singola impresa ed al complesso di relazioni tra la stessa ed il mondo esterno, sia all'insieme di fattori esterni che influiscono sulle condizioni di sviluppo e competitività. Ed è soprattutto sugli aspetti di relazione che si giocano le potenzialità di sviluppo, oppure di inevitabile declino dei sistemi produttivi locali.

E' da questi, o dalle aggregazioni di impresa variamente definibili, che occorre partire per innestare una spirale virtuosa di sviluppo, sedimentata sul territorio e che, facendo leva sulla valorizzazione delle risorse immobili presenta delle garanzie di permanenza. Si ritrovano nel Mezzogiorno diversi fattori che hanno costituito punti di forza anche nel resto del paese e sui quali si è altrove basata la spinta dello sviluppo: produzioni tipiche, accumulazione di tradizioni e capacità lavorative artigiane specializzate, sedimentata cultura.

Questi ingredienti, che attengono appunto al contesto, non sono tuttavia risultati sufficienti ad attivare un processo di crescita del Mezzogiorno, perché, soprattutto nel passato, è mancato il formidabile collante rappresentato dal capitale di relazione, con la debole presenza di sistemi di fiducia sociale, largamente suppliti da fenomeni di famiglia allargata. L'esistenza di un sistema di sussidi basato su fenomeni di larga intermediazione ha poi, sotto molti versi, agito per diluire (e comunque rallentare) la spinta al cambiamento.

Se nel passato il territorio non ha svolto la sua funzione aggregante, le vicende degli ultimi anni contengono un ritrovato segnale di fiducia. La crescita dell'associazionismo, il rinnovato ruolo propulsivo assunto dai Comuni (e da una nuova classe politica e dirigente), fulcro del modello adriatico di sviluppo, la persistenza del tessuto di relazioni economiche ed istituzionali che si è accompagnata, pur in presenza di diverse limitazioni, alla stagione dei Patti territoriali, rappresentano uno scenario di opportunità per singole imprese e settori, ma anche e soprattutto per le aggregazioni di impresa e le cluster territoriali.

I principali fenomeni di ammodernamento dei contesti produttivi meridionali sono infatti, partiti dagli aspetti di vivacità del territorio e si concentrano nelle aree in cui più densi (e relativamente consolidati) appaiono i fenomeni di relazionalità economica, ma anche (e soprattutto) sociale. Da qui l'esigenza (e sotto molti versi l'urgenza) di concepire gli interventi per lo sviluppo del tessuto produttivo del Mezzogiorno alla stregua di interventi integrati per la crescita dei sistemi produttivi locali, valorizzando il (ed agendo per lo sviluppo del) capitale di fiducia e di relazione.

Sistemi Locali di Sviluppo

Punti di forza	Punti di debolezza
Crescita della propensione al rischio, all'imprenditorialità e più in generale al lavoro autonomo. Crescente proiezione internazionale delle imprese. Elevata differenziazione e diversificazione delle vocazioni produttive. Presenza di sistemi locali efficienti e di imprese eccellenti in grado di agire da modello (e stimolo) per la crescita del tessuto produttivo. Crescente disponibilità a creare relazioni fiduciarie e a sviluppare capitale relazionale tra attori privati e pubblici (vedi esperienza dei Patti territoriali). Ampio patrimonio naturale e storico-culturale. Ambiente favorevole alla diffusione di produzioni eco-compatibili. Esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane. Snodo strategico per il Mediterraneo.	Densità imprenditoriale inferiore a quella media del Paese. Relativamente bassa apertura delle piccole e medie imprese ai mercati più ampi. Bassa propensione all'investimento in innovazione da parte delle imprese e significativa arretratezza tecnologica. Alta presenza di attività sommerse e marginalità del lavoro e dell'imprenditoria femminile Deboli integrazioni di filiera e forte presenza di imprese isolate, che non si giovano di economie di agglomerazione. Rilevanti carenze infrastrutturali e di servizi di supporto alle imprese e scarsa efficienza della pubblica amministrazione, con specifico riferimento agli adempimenti che influiscono sulle scelte di localizzazione. Scarse competenze del sistema finanziario nel corrispondere alle esigenze finanziarie delle imprese. Marginalizzazione del comparto turistico meridionale rispetto ai grandi circuiti del turismo mondiale e scarsità quali-quantitativa dell'offerta di ricettività turistica nel Sud. Bassa valorizzazione commerciale delle produzioni agricole.
Opportunità	Rischi
Potenzialità di crescita dell'area del Mediterraneo e i conseguenti vantaggi localizzativi per il Sud. Aumento della domanda di prodotti tipici, personalizzati e a basso impatto ambientale, in particolare nei segmenti più alti dei mercati mondiali. Capacità dei moderni circuiti commerciali di trainare produzioni artigianali e locali Potenzialità di sviluppo nell'agriturismo Forti opportunità di sviluppo del settore turistico a livello mondiale. Potenzialità di sviluppo nel turismo archeologico-culturale. Crescita della politica di cooperazione mediterranea, in particolare nel campo dei servizi per l'agroindustria. Disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione Crescente disponibilità verso condizioni lavorative flessibili. Opportunità di sviluppo degli assetti produttivi e tecnologici, in connessione con l'orientamento delle politiche comunitarie e nazionali alla sostenibilità ambientale.	Aumento di attrattività di altre aree rispetto ai sistemi territoriali del Mezzogiorno. Difficoltà delle produzioni tipiche locali a inserirsi nei circuiti di commercializzazione nazionale ed internazionale. Difficoltà di adeguamento agli standard di certificazione di qualità e di natura ambientale Concorrenza internazionale molto più aggressiva specie da parte dei paesi dell'Est e in genere a basso costo del lavoro. Elevati standard nelle economie esterne a supporto delle imprese in altre aree fortemente competitive. Perdita di importanza del settore primario nella filiera agro-alimentare. Perdite di mercato derivanti da processi produttivi non in linea con l'utilizzo delle migliori tecnologie anche dal punto di vista ambientale.

Le città

Il sistema urbano del Mezzogiorno presenta una situazione di ritardo che costituisce un fattore di debolezza nello sviluppo dell'intero territorio. Il sistema urbano rappresenta infatti l'infrastruttura portante dello sviluppo regionale: le città metropolitane come sede delle funzioni più avanzate e nodo di accesso alle reti materiali e immateriali internazionali; le città medie e medio-piccole come sede di servizi e funzioni a sostegno dello sviluppo locale. I ritardi del sistema urbano sono tuttavia a loro volta legati alle caratteristiche dello sviluppo: l'arretratezza del sistema economico meridionale giustifica una struttura urbana poco articolata, con uno scarso sviluppo dei centri di medie e medio-piccole dimensioni e una situazione di degrado ambientale, territoriale, sociale nelle aree metropolitane.

La situazione è ben rappresentata dall'analisi dei dati quantitativi disponibili, basata sul confronto tra indicatori economici, sociali, infrastrutturali e ambientali delle province¹⁹ del Sud e del Centro-Nord, distinguendo tra città metropolitane e città medie e medio-piccole.

Le città metropolitane del Mezzogiorno²⁰, potenziali centri dell'innovazione economica e sociale, denotano una situazione economica, sociale, ambientale molto critica, nonostante alcune città (si pensi a Napoli e Catania) abbiano mostrato negli ultimi anni segnali di vitalità e rinascita culturale che hanno determinato un'attrazione di flussi turistici nazionali e internazionali.

Per quanto riguarda gli indicatori economici, tutte le variabili di attività e benessere materiale (reddito pro-capite, depositi bancari, disponibilità di abitazioni, spirito imprenditoriale e nuove imprese, numero iscritti alle liste di collocamento in percentuale sulla popolazione residente) confermano la debolezza delle grandi aree metropolitane che presentano in assoluto i valori più bassi rispetto alla media nazionale.

Anche gli indicatori sociali confermano la situazione di crisi. I dati sulla dotazione di posti letto di strutture sanitarie mostrano per le città metropolitane del Mezzogiorno valori inferiori anche rispetto agli altri capoluoghi di provincia meridionali. I servizi per il tempo libero e la cultura si confermano inadeguati: per quanto riguarda il numero di sale cinematografiche, di strutture sportive e di librerie, Napoli, Palermo, Cagliari, Messina riportano valori inferiori sia rispetto alla media nazionale, sia rispetto alle altre città del Mezzogiorno. Né sono confortanti i livelli di inquinamento e di congestione: le città del Mezzogiorno presentano i valori più negativi relativi alla qualità dell'ambiente urbano²¹. Messina, Palermo, Napoli e Cagliari sono tra le aree con la situazione più critica. Napoli è, peraltro, la città con la densità demografica più elevata in Italia con 2.661,9 abitanti per kmq. contro una media nazionale di 191,1 abitanti per kmq.

Aggravano la situazione i dati relativi alle condizioni di legalità (rapine in banca, furti negli appartamenti, numero di minori denunciati, truffe e microcriminalità): Napoli, Bari, Catania e Palermo si distinguono per i valori più allarmanti.

¹⁹ L'analisi che segue è stata effettuata con riferimento a dati provinciali, di fonti varie (Confindustria, Banca d'Italia, Istituto Tagliacarne, Legambiente), in assenza di dati omogenei e aggiornati a livello di comune capoluogo o di area metropolitana. Tuttavia, i risultati che emergono a livello di provincia sono fortemente rappresentativi delle carenze (sottodotazione) riscontrabili per capoluoghi di provincia, soprattutto per le aree metropolitane.

²⁰ Napoli, Palermo, Messina, Catania, Bari, Cagliari

²¹ Indice sintetico Legambiente sull'ecosistema urbano; dati 1998

Più favorevole, almeno per Napoli e Bari, la dotazione infrastrutturale²², soprattutto per quanto riguarda i trasporti.

Nell'ambito delle *città medie*²³ e *medio-piccole*²⁴ la situazione appare più articolata. Da una lettura degli indicatori di benessere, di dotazione di servizi e di altri dati sulla qualità della vita in generale, risulta un quadro non omogeneo, in cui emergono situazioni di debolezza, ma anche importanti segnali di dinamismo.

Si ritrovano da un lato, situazioni critiche legate a precarietà del quadro economico e condizioni di carenza di infrastrutture e servizi e, dall'altro, segnali di vitalità che testimoniano uno sforzo inteso ad allargare e a modernizzare il sistema economico locale, confermato dal miglioramento delle condizioni di benessere individuale segnalato dall'aumento del reddito annuo pro-capite e la crescita relativa dei depositi bancari pro-capite.

I dati più significativi per le aree che fanno riferimento a capoluoghi di dimensioni medie e medio-piccole riguardano la diffusione di imprenditorialità, che denota il loro maggiore dinamismo rispetto alle aree metropolitane.

Un quadro disomogeneo si mostra anche per le condizioni di legalità: se le città del Molise e della Basilicata presentano una situazione poco preoccupante sul fronte dell'ordine pubblico, si evidenziano livelli di estremo disagio sociale e di criminalità allarmanti per le città medie e medio-piccole calabresi, campane e siciliane che riportano una percentuale di omicidi superiore alla media nazionale.

In sintesi, l'analisi mostra una situazione di grave difficoltà delle metropoli meridionali, che non presentano ancora quelle condizioni minime di qualità urbana, a partire dalle quali è possibile attrarre capitali e lavoro specializzato e ospitare funzioni rare. Al tempo stesso, vengono evidenziate situazioni di dinamismo delle aree che gravitano su centri urbani di medie e piccole dimensioni. Nelle aree a maggiore dinamismo imprenditoriale, le città di riferimento si candidano ad essere poli urbani trainanti dello sviluppo, ma come tali devono potenziare le proprie funzioni urbane, puntando sull'aumento della dotazione di infrastrutture e di servizi alle imprese e alle persone.

Nonostante i recenti fenomeni di crescita della vitalità culturale e della coesione sociale mostrati sia da alcune città metropolitane che da città di minori dimensioni, il disagio sociale è tuttavia fenomeno caratterizzante il sistema urbano del Mezzogiorno. Le forme del disagio e della emarginazione nel Mezzogiorno sono però diverse rispetto al Centro-Nord, in quanto più rilevanti appaiono i legami con la povertà e con le condizioni di contesto sociale e culturale²⁵.

La scarsa qualità della vita nelle aree urbane - l'ambiente urbano degradato (abusivismo, mancanza di infrastrutture primarie, scarsa disponibilità di servizi di base), la mancanza di spazi di aggregazione, comportamenti illegali diffusi - costituisce elemento di accentuazione e riproduzione del disagio.

²² Istituto Tagliacarne, 1998

²³ Le città medie del Mezzogiorno, capoluoghi di provincia che hanno tra 100.000 e 200.000 abitanti sono: Taranto, Reggio Calabria, Foggia, Salerno, Siracusa, Sassari, Lecce

²⁴ Le città medio-piccole, capoluoghi di provincia con meno di 100.000 abitanti sono: Catanzaro, Brindisi, Cosenza, Trapani, Caserta, Potenza, Ragusa, Benevento, Caltanissetta, Crotone, Agrigento, Avellino, Matera, Teramo, Campobasso, Nuoro, Vibo Valentia, Oristano, Enna, Isernia.

²⁵ Per una analisi più dettagliata della situazione del disagio sociale nel Mezzogiorno, si rimanda al paragrafo I.1.5

A fronte dell'emergere di nuove forme di emarginazione e di crescente disagio sociale, l'esigenza di una offerta più ampia, più efficiente e più qualificata di servizi alla persona e alla comunità non viene percepita dai potenziali utenti. Quando è espressa, come nel caso dei servizi alla persona, viene soddisfatta in modo informale (attività di cura interne alla famiglia) o irregolare. La necessità di elevare gli standard di qualità della vita, di alimentare la coesione sociale, di favorire l'inclusione porta ad individuare nel rafforzamento dell'offerta di servizi alla persona, sia da parte del settore pubblico che di quello privato e del terzo settore, un'esigenza primaria.

Lo sviluppo dell'economia sociale presenta un'opportunità, anche in termini di creazione di posti di lavoro, che al Sud non è ancora stata adeguatamente valorizzata. Secondo dati del Dipartimento degli Affari Sociali, nel Mezzogiorno sono presenti 1130 cooperative sociali, che rappresentano appena il 24% del totale nazionale, con una carenza evidente in particolare in Campania, Calabria e Sardegna. Anche il volontariato, in particolare quello che opera nel campo del welfare, è distribuito in modo sbilanciato nel territorio nazionale, con situazioni di minor presenza in Campania, Calabria e Sicilia.

Nella tabella che segue si sintetizzano gli elementi principali dell'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi del sistema urbano del Mezzogiorno. Tale analisi, che si riferisce indistintamente al sistema urbano del Mezzogiorno, non può considerarsi esaustiva dell'intera gamma delle caratteristiche presenti nelle singole città e deve essere letta alla luce delle differenziazioni esistenti tra le diverse città del Mezzogiorno, in particolare distinguendo tra città metropolitane e città di minori dimensioni.

L'analisi evidenzia fattori di debolezza, legati alla scarsa qualità urbana e alla mancanza di coesione sociale, ma anche fattori di forza legati ai segnali di eccellenza, alla vitalità culturale, alle risorse non utilizzate, che possono essere valorizzati per cogliere le significative opportunità determinate da processi di sviluppo a livello locale e globale che si offrono sia alle città di grandi che a quelle di medie dimensioni.

Città

Punti di forza	Punti di debolezza
Localizzazione delle città meridionali al centro del Mediterraneo e, in parte, di fronte ai Balcani e allo snodo di potenziali corridoi di trasporto transeuropeo. Segnali di vitalità e di rinascita culturale di molte città sia metropolitane che di medie dimensioni (Salerno, Palermo, Cosenza e Catania). Risorse ambientali e culturali da valorizzare a fini turistici, anche attraverso lo sviluppo dell'economia sociale. Vivacità dell'imprenditoria ricreativo-culturale. Centri di eccellenza post-universitaria in alcune città (Napoli, Catania, Bari, Lecce). Disponibilità di strutture e spazi dismessi o inutilizzati da recuperare e utilizzare come contenitori di iniziative produttive, terziarie, sociali, culturali. Rendita fondiaria urbana elevata, può costituire un canale di cofinanziamento privato dei progetti di riqualificazione urbana.	Scarsa qualità urbana (inquinamento, congestione, disordine e degrado urbano, mancanza di spazi di aggregazione), soprattutto nelle metropoli. Criminalità (in particolare nelle aree metropolitane e nelle aree tradizionali). Inadeguata dotazione di infrastrutture. Inefficienza della pubblica amministrazione locale nell'offerta di servizi alle imprese e ai cittadini. Amministrazioni locali poco sensibili alla domanda di servizi sociali. Scarsa presenza di cittadini e di imprese straniere. Scarsi collegamenti con altre città. Problemi di spopolamento e degrado delle aree culturali e storiche nei piccoli centri.
Opportunità	Rischi
Opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale in termini di maggiore coesione sociale, nuova occupazione, pari opportunità. Opportunità offerte dall'elezione diretta del sindaco, in termini di maggiore stabilità politica e leadership. Nuove opportunità per le metropoli del Mezzogiorno nell'ambito del sistema di relazioni internazionali, con capacità di erogare servizi di rango superiore. Fenomeni di dinamismo imprenditoriale di alcune aree e nuove opportunità per le città di medie dimensioni di sviluppare funzioni urbane a sostegno di tali processi. Presenza di bisogni sociali non soddisfatti da un'offerta organizzata. Opportunità offerte dalle nuove tecnologie (telelavoro, teleassistenza) che consentono uno sviluppo territoriale più equilibrato.	"Effetto tunnel": tendenza degli investitori a concentrarsi nei nodi delle grandi reti infrastrutturali, trascurando le aree intermedie. Concorrenza di altre città europee nell'attrazione di investimenti. Rischi connessi ad uno sviluppo del terzo settore eccessivamente dipendente da finanziamenti pubblici e da meccanismi poco trasparenti di affidamento dei servizi. Marginalizzazione nei processi di agglomerazione territoriale del terziario

Le reti e i nodi di servizio

La disponibilità di infrastrutture di collegamento, l'accesso e la gestione dei flussi informativi, la garanzia derivante da condizioni di sicurezza appaiono elementi caratterizzanti delle economie sviluppate e dei modelli sociali di successo. Infatti:

- la rapidità, l'efficienza e l'economicità dell'accesso alle risorse del territorio e della comunicazione materiale ed immateriale sono elementi determinanti per lo sviluppo economico territoriale e per una migliore accessibilità ai servizi;
- la sicurezza e le condizioni di piena legalità sono elementi di cui vengono ormai largamente riconosciute le relazioni con le possibilità di crescita del territorio²⁶;
- i collegamenti immateriali sono necessari alla costruzione di nessi operativi stabili con le altre aree d'interesse economico e culturale.

Ragionare in termini di reti e nodi di servizi è naturale nell'ambito delle politiche per lo sviluppo dei trasporti e delle telecomunicazioni; è sempre più fondamentale anche nel settore della sicurezza dove per garantire ordine e condizioni di contesto favorevoli alla vita associata è necessario ricorrere alle moderne tecnologie che consentono di aggiungere al presidio fisico del contesto locale la conoscenza delle interrelazioni tra questo e l'esterno.

Pur identificando nell'ambito delle reti una situazione generale, per quanto riguarda la dotazione strutturale, non meno preoccupante rispetto ad altri settori, le analisi SWOT presentate in questo paragrafo delineano un quadro disomogeneo. Nei trasporti esistono ancora vincoli e strozzature determinanti, dalla cui rimozione dipendono in modo consistente le possibilità di successo di altre politiche. Nelle telecomunicazioni e nella sicurezza è necessario realizzare compiutamente l'adeguamento tecnologico dei servizi offerti; nel primo settore il raggiungimento di tale obiettivo è minacciato dalla debolezza della domanda che non incentiva gli operatori a investire nell'area; nel secondo imposto dal forte radicamento della criminalità che richiede uno sforzo quantitativo e qualitativo superiore al resto del Paese da parte delle Forze dell'Ordine.

In tale contesto, assume un peso non irrilevante il tema delle infrastrutture: in generale per il Mezzogiorno ancora inadeguate non solo in termini quantitativi ma anche e soprattutto in termini di qualità dei servizi che esse generano. Secondo le rilevazioni della Confindustria, nel 1997, posta pari a 100 la media nazionale, l'indice di infrastrutturazione economica nel Mezzogiorno è pari a 59,3 (di poco minore è invece lo squilibrio a svantaggio del Mezzogiorno per le infrastrutture sociali, in cui l'indice è pari a 66,7). All'interno delle infrastrutture economiche, l'indice di dotazione del Mezzogiorno (sempre ponendo pari a 100

²⁶ Il Rapporto SVIMEZ 1999 nota come "a quasi venti anni di distanza dai primi studi specialistici sul tema, un documento ufficiale del Ministero del Tesoro, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1999-2001, accenna in un suo paragrafo, per la prima volta nella tradizione dei rapporti governativi sullo stato dell'economia italiana, al legame tra criminalità e crescita economica, con particolare riferimento al Mezzogiorno. Per giustificare e motivare gli interventi sul tessuto civile, viene tracciato un sintetico modello di analisi del legame ricordato. In questo modello, la criminalità organizzata costituisce un "soggetto di prelievo parallelo" titolare di un proprio sistema impositivo, che tende a colpire i soggetti economici sostituendo imprenditoria sana con imprenditoria criminale. L'esistenza di un sistema impositivo mafioso si traduce in un carico fiscale più elevato per la collettività nazionale e nella compressione delle risorse disponibili per le imprese, indotte a loro volta a comportamenti elusivi nei confronti dell'amministrazione pubblica".

la media nazionale) è di 80,4 per l'energia (113,4 per il Centro Nord) e di 76,5 per le comunicazioni (113,5 per il Centro Nord).

Se rimane controversa la natura del rapporto fra infrastrutture e sviluppo nel Mezzogiorno, ovvero il riconoscimento della piena capacità delle prime di indurre *tout-court* nuove dinamiche di crescita certamente la saldatura e l'innovazione del sistema delle reti e dei nodi nel Mezzogiorno costituisce un problema di rilevanza strategica in un contesto di attivazione di altre politiche di sviluppo.

Sia il sistema dei collegamenti materiali ed immateriali che il sistema della sicurezza hanno un ruolo essenziale nell'alimentare, sostenere e rafforzare i processi localizzativi di sviluppo. Migliori collegamenti sono infatti funzionali a superare la perifericità e la marginalizzazione di larga parte del territorio meridionale e dei sistemi produttivi e sociali, ed accrescendo con questo la competitività delle regioni meridionali. Legalità e sicurezza sono una pre condizione per garantire l'afflusso e la creazione di risorse per lo sviluppo, contribuendo anche ad accelerare i processi di recupero della fiducia sociale nel Mezzogiorno.

Gli elementi presentati nella tabella riportata a fine paragrafo intendono fornire un'immagine complessiva dei punti di forza, di debolezza, opportunità e rischi per lo sviluppo e il consolidamento delle reti e dei nodi di servizio.

Due aspetti emergono con particolare evidenza:

- l'importanza strategica che assume l'avvio rapido di un forte recupero di efficienza delle reti dei trasporti, sia per il turismo (sul quale sono riposte molte delle aspettative di sviluppo del Mezzogiorno) sia per le merci (e dunque per le prospettive dell'intero settore della produzione e commercializzazione di beni);
- la necessità di porre come determinante per il successo di ogni azione di sviluppo del territorio la Sicurezza, appunto, del territorio: la sicurezza attiene a quell'ordine di fattori sociali destinati, per loro intrinseca natura, a determinare effetti che vanno ben oltre l'ambito specifico di riferimento, imprimendo un impatto diretto al complesso di valori e percezioni che una comunità civile tende ad edificare intorno a se stessa.

In particolare, il problema della sicurezza personale, della difficile accessibilità di ampie aree del Mezzogiorno dall'esterno, la carenza nei collegamenti locali, oggi condizionano in grande misura l'entità e le caratteristiche del turismo che si rivolge al Sud: se il turismo è fortemente concentrato nella componente estiva, balneare e che utilizza l'autovettura quale mezzo di trasporto, ciò dipende molto dalle caratteristiche odierne dell'offerta turistica nel suo complesso. E' un prodotto turistico in parte ancora poco strutturato, rivolto al mercato interno e ancora troppo poco a quello internazionale, dove le ampie risorse disponibili sul territorio sono solo in parte valorizzate. Già in questa situazione, in stagione turistica il sistema dei trasporti disponibile al Sud (strade, treni, porti, aeroporti) si rivela per lunghi periodi fortemente inadeguato.

E' evidente che l'allargamento delle risorse valorizzabili anche a fini turistici, cui mira il PSM, richiede un mutamento radicale sotto il profilo della garanzia della sicurezza personale e che, coerentemente con la capacità di carico di ciascuna specifica area coinvolta, anche il sistema dei trasporti non solo venga adeguato per fare fronte alla crescita della domanda turistica attesa, ma possa esso stesso sostenerla e indirizzarla. Così sarà necessario, ad esempio, sostenere il turismo nautico attraverso l'offerta di porti turistici adeguati per entità e distribuzione; per il mercato turistico interno invece sarà necessario offrire servizi ferroviari di qualità sufficiente a rendere il loro utilizzo competitivo con l'uso dell'autovettura; per

competere sul mercato estero, sarà necessario garantire la piena integrazione del servizio aereo con i servizi collettivi di trasporto a terra (treno, autobus). Oggi, per lo sviluppo del turismo, il sistema dei trasporti disponibile al Sud è ancora un freno, malgrado i recenti passi avanti (senz'altro nel sistema aeroportuale e nei traghetti, meno nell'offerta ferroviaria e nella qualità della rete stradale principale), come un freno è la forte percezione di rischio otto il profilo della sicurezza.

Soprattutto per quanto attiene al trasporto merci però, il salto di qualità che deve compiere il Mezzogiorno è ancora relevantissimo. Al di là del mero tema della dotazione di infrastrutture di base, dove pure si evidenziano debolezze congenite, va evidenziato come la logistica stia mutando l'intero modo di intendere i trasporti, e la nuova (e prospettica) qualità della domanda di trasporto del Sud (sia preminentemente locale, sia legata alla globalizzazione dei mercati) impone alle imprese di settore (pena la loro marginalizzazione) un innalzamento degli standard di servizio ottenibili solo dall'integrazione in rete delle diverse modalità e dei diversi operatori.

Per il trasporto delle merci, lo scenario nel quale si trova ad agire il PSM mostra segni di forte dinamismo (scambi via mare) che vanno colti e posti alla base della definizione della strategia di lungo periodo; mostra, peraltro, anche rigidità e resistenze (scambi via terra) la cui rimozione risulta determinante per cambiare rotta. Dinamismi e rigidità possono essere così sinteticamente indicati:

- (punti di forza). L'impetuosa rinascita della portualità italiana nei traffici containerizzati, che ha interessato sia i porti del Sud sia i porti del Nord Italia, ha attratto nel nostro paese società specializzate del Nord Europa e dell'Estremo Oriente, che hanno portato capitali e know-how. Il grado di integrazione e internazionalizzazione del capitale portuale è oggi molto elevato e l'intero sistema portuale è entrato in questo circuito che stimola innovazione e scambi; questa situazione, se colta, può avere ripercussioni fortemente positive sull'affermarsi dell'intermodalità e sulla riconfigurazione dei vari anelli della catena logistica delle imprese (commerciali e industriali) del Mezzogiorno.
- (punti di debolezza). La perdurante egemonia del trasporto merci su strada anche su relazioni Nord-Sud per le quali - a fronte di costi economici, sociali e ambientali particolarmente elevati - è auspicabile una conversione di cospicue quote del traffico su ferrovia e vie del mare, segnala le odierne debolezze della catena produttivo-distributiva, segnalando a sua volta la carenza, nell'organizzazione dei trasporti, di sistemi informatici tecnologicamente avanzati che consentano l'integrazione ottimale dell'attività dei principali operatori (segmenti di un mercato scarsamente interconnesso).
- (opportunità) La tendenza verso l'esternalizzazione dei servizi logistici prefigura anche al Sud una fase caratterizzata da una moltiplicazione di piattaforme logistiche locali specializzate per prodotto, che può rappresentare un passo in avanti rispetto alla politica degli interporti (anche in relazione alla capacità di autofinanziamento) ma che rende assolutamente indispensabile un salto organizzativo finalizzato alla creazione di una rete logistica che risponda alla domanda di mercato di intermodalità; per tale ragione i sistemi locali di impresa vanno sollecitati affinché attivino forme di cooperazione per la messa in opera di infrastrutture e servizi per la logistica di distretto.
- (opportunità) Un mercato interno con forti potenzialità di espansione è quello dei traffici a corto raggio (short sea), proprio in seguito all'incremento dei servizi feeder containerizzati (Gioia Tauro, Taranto e, in prospettiva, Cagliari) e della stessa domanda che proviene dal

traffico merci stradale interno nei collegamenti Nord-Sud; quest'ultimo segmento, per ora prevalentemente con navi Ro-Ro che trasportano semirimorchi e autotreni, è già oggi significativamente presente sia sul versante adriatico, sia (soprattutto) sul versante tirrenico, e potrà ricevere impulso ulteriore con la definitiva liberalizzazione del cabotaggio e l'ingresso di operatori specializzati anche stranieri (del mare del Nord e dell'Estremo Oriente). Per cogliere questa opportunità risulta cruciale l'adeguamento strutturale e organizzativo, non meramente settoriale ma in un contesto di rete intermodale, degli scali marittimi.

- (rischi). E' evidente che al modello di evoluzione che si intenderà dare all'organizzazione del trasporto merci del Mezzogiorno saranno strettamente legate le performance dello stesso sistema economico meridionale del quale il trasporto è parte integrante: i margini residui per assorbire la crescita del traffico merci mediante il ricorso alla modalità stradale sono modesti, stante il grado di saturazione cui sono prossimi i suoi itinerari fondamentali, né ciò appare auspicabile sotto il profilo più vasto dei costi sociali e ambientali connessi. In assenza di un tempestivo, forte riorientamento organizzativo che metta a frutto le potenzialità di tutte le modalità di trasporto, è reale il rischio del sopraggiungere di un collo di bottiglia esiziale per lo sviluppo del Sud.

Il secondo aspetto che emerge con particolare evidenza è quello della sicurezza e l'importanza rivestita da tale tematica nel nostro Paese è testimoniata dal risalto conferitole dalla pubblica opinione: il 55,3% degli italiani individua nella "criminalità" la principale preoccupazione e detta percentuale sale fino all'80,7% nelle regioni obiettivo 1.

Oltre che nei consueti indici di criminalità, la percezione di insicurezza trova origine in altri indicatori di (in)vivibilità del territorio: forte presenza di tossicodipendenza, spaccio diffuso, teppismo giovanile, prostituzione. Il complesso di tali elementi crea una grave distonia nel rapporto cittadinanza/territorio, incidendo grandemente anche sul quadro generale sia civile che economico: l'impatto negativo della criminalità sull'economia legale col suo effetto depressivo e distorsivo sugli investimenti produttivi è infatti ormai un dato non controvertibile.

La situazione attuale è facilmente monitorabile e in qualche misura quantificabile attraverso gli ordinari indicatori di contesto rappresentati dagli indici di delittuosità e dagli altri indicatori di disagio sociale. I delitti denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia Di Finanza sono passati da 1.406.214 dell'anno 1986 ai 2.326.170 del 1997, con un incremento di quasi il 66 %. Tale incremento, pur distribuito su tutto il territorio nazionale, è stato particolarmente significativo in alcune aree del Mezzogiorno e in particolare in Campania (+ 13% nel solo 1997): tra le varie tipologie di attività illecite che hanno un impatto negativo sull'economia figura in primo luogo l'attività estorsiva, seguita dall'usura, dal traffico e spaccio di droga e dalle rapine.

In una analisi del contesto socioeconomico finalizzata alla individuazione e gerarchizzazione dei bisogni, la sicurezza riveste pertanto un ruolo primario in tutte le regioni del meridione italiano, tutte interessate al fenomeno sia pure con valenze e sensibilità non omogenee:

- Province a forte condizionamento criminoso o a grave rischio, caratterizzate da una intensa attività criminosa in rapporto alla popolazione residente oppure dall'incrementarsi di fenomeni aventi carattere prodromico (estorsioni, attentati dinamitardi, usura). Molte di queste province fanno registrare un'elevata mortalità e natalità di imprese, che, in considerazione della debolezza strutturale del locale sistema economico, appare come un

probabile sintomo del tentativo di penetrazione nell'economia legale da parte della criminalità organizzata. Tale fenomenologia delinquenziale è talvolta tradizionalmente presente altre volte di recente insediamento, altre ancora ad uno stadio grave ma reversibile. In tutte l'andamento della delittuosità è connessa al mancato sviluppo economico e accompagnato da situazioni di disagio sociale.

- Città e metropoli caratterizzate da evidenti segni di degrado. Si tratta di centri di dimensioni grandi o medio grandi, col peculiare connotato di una forte presenza di criminalità diffusa e di delinquenza minorile, anche se in qualche caso riferibile al presidio e controllo del territorio operato dalla criminalità organizzata. La maggior parte di queste province presentano fenomeni di deindustrializzazione; si tratta infatti di aree che un tempo presentavano significativi apparati industriali oggi in via di smantellamento. Questo dato è causa di un forte disagio sociale. Il contrasto alla criminalità deve, in queste città, essere inquadrato in una più ampia strategia di riqualificazione e recupero imprenditoriale onde impedire che l'ulteriore degrado del tessuto economico e l'intensificarsi delle problematiche occupazionali possa fungere da moltiplicatore nella già diffusa "cultura dell'illegalità".
- Città e provincie in espansione o con grandi potenzialità di sviluppo economico: si tratta di piccoli o medi centri urbani, caratterizzati da discreti o buoni livelli occupazionali, livelli di reddito superiori a quelli medi del Meridione, significativa crescita economica, discreta presenza di imprese di servizi. Sono contesti non particolarmente afflitti da fenomeni di macrocriminalità (in taluni casi praticamente inesistente, in altri, come nel caso delle provincie campane, molto sotto la media regionale) sui quali bisogna semmai operare per consolidare la sensibilità alla legalità e allo sviluppo socioculturale, contrastare l'incremento della criminalità diffusa e accompagnare il considerevole potenziale di crescita economica.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che la presenza del crimine organizzato agisca da deterrente allo sviluppo economico e sociale, in particolare limitando le iniziative imprenditoriali, inibendo la formazione di una classe dirigente locale e scoraggiando gli investimenti. Essa, anche per le Regioni attualmente non interessate o interessate solo marginalmente al fenomeno, rappresenta una esiziale minaccia, un rischio gravissimo da contrastare e rimuovere per non vanificare l'ingente sforzo operato e che l'intero Paese si accinge a produrre.

Reti e Nodi di Servizio

Punti di forza	Punti di debolezza
Condizione (ed in parte anche dotazione) di relativo vantaggio nel sistema della portualità. Nodi di base della rete delle infrastrutture aeroportuali numericamente adeguati, pur con notevoli miglioramenti da apportare alle attrezzature e all'accessibilità terrestre. Impegno massiccio condotto dallo Stato contro le organizzazioni criminali. Crescente consapevolezza degli effetti distruttivi della criminalità da parte dell'opinione pubblica meridionale	Disomogeneità nelle caratteristiche di base delle reti primarie stradali e ferroviarie (rete lacunosa e non sufficientemente integrata). Livelli di accesso ai nodi e alle reti primarie del sistema dei trasporti in molte situazioni modesti a causa della qualità delle reti di collegamento minori e dei servizi offerti dal trasporto ferroviario. Sistema dei trasporti nel suo insieme scarsamente affidabile per cause strutturali (mancanza di "ridondanza" nei sistemi, cioè mancanza di alternative modali o di percorso). Prevalenza del trasporto stradale anche su relazioni per le quali sussistono le condizioni per la competitività di altre modalità (ferrovia, mare) Basso grado di integrazione fra le diverse modalità, anche per la carenza di strutture logistiche appropriate Modesta percezione dei vantaggi potenziali dell'uso delle TLC nel sistema produttivo. Permanenza di una criminalità radicata e pervasiva, con aree a forte condizionamento criminoso con forte impatto negativo sull'economia legale; elevata immigrazione clandestina ed elevati livelli di microcriminalità non adeguatamente contrastati; situazioni che generano sfiducia e insicurezza per investimenti dall'esterno.
Opportunità	Rischi
Forte aumento atteso nei traffici commerciali marittimi internazionali verso l'Italia e il Sud in particolare; possibilità congiunta di rilancio consistente anche del cabotaggio interno al Paese. Apertura di nuovi mercati e di nuove opportunità di integrazione transfrontaliera verso i Paesi del Nord-Africa e del Sud Est Europeo. Conquista di nuovi segmenti del mercato turistico interno e internazionale, agevolandone la presenza al Sud (rete dei porti turistici) Avvio dei processi di liberalizzazione e affermazione di un quadro maggiormente concorrenziale nei trasporti portatori di condizioni di maggiore efficienza. Potenziali miglioramenti significativi nel sistema produttivo, nelle altre "reti", nell'Amministrazione Pubblica per l'introduzione delle tecnologie di TLC. Azioni volte al ripristino della legalità e alla sicurezza del territorio con uso e massima diffusione di nuove tecnologie, che agevolano le attività investigative e di monitoraggio come potenziamento della capacità di contrasto alla criminalità.	Sviluppo delle potenzialità del turismo frenato dalla presenza di colli di bottiglia strutturali nel sistema dei trasporti; peggioramento tendenziale dei già bassi livelli di accessibilità per i segmenti di traffico turistico sia interno sia internazionale. Il mancato adeguamento della rete TLC alla domanda proveniente dalla pubblica amministrazione, dalle imprese e dai cittadini provocherà esternalità negative, congestione e strozzature allo sviluppo. Aumento dell'illegalità a fronte di una risposta insufficiente anche in termini di strumenti tecnologici a disposizione. Accrescimento del carico ambientale a causa dei costi esternalizzati conseguenti alla realizzazione di infrastrutture, in particolare in aree ad elevata sensibilità naturalistico-paesaggistica o di rischio ambientale. Progressiva penetrazione della criminalità nell'economia legale anche in aree oggi esenti, incrementarsi di fenomeni di microcriminalità, crescita del disagio sociale.

2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

2.1. La definizione della strategia di sviluppo: il quadro di riferimento e gli obiettivi del PSM

2.1.1. La strategia di sviluppo del PSM per il superamento dei nodi e dei problemi e per la valorizzazione delle risorse e delle opportunità

L'analisi della situazione di partenza, dei nodi, delle potenzialità, dei rischi e delle opportunità che caratterizzano il sistema economico delle aree meridionali, nonché la valutazione delle esperienze dei cicli di programmazione precedenti contribuiscono a definire i caratteri della strategia da attuare per conseguire l'obiettivo generale del PSM, vale a dire: *ridurre significativamente il divario economico-sociale delle aree del Mezzogiorno in un modo sostenibile, ossia accrescendo la competitività di lungo periodo, creando condizioni di accesso pieno e libero al lavoro nonché tutelando e facendo leva sui valori ambientali e di pari opportunità; e in particolare:*

- a) conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea;
- b) ridurre drasticamente il disagio sociale.

L'obiettivo generale si realizza attraverso un forte aumento dell'occupazione regolare (e dunque più produttiva e tutelata) del Mezzogiorno, attraverso l'aumento dei tassi di attività, la riduzione del lavoro sommerso, la compressione della disoccupazione.

L'aumento dell'occupazione regolare rappresenta al contempo il risultato ultimo ed il mezzo di questo obiettivo generale. Il risultato ultimo in quanto il pieno e libero accesso al lavoro rappresenta la principale ragione e il metro dello sviluppo; il mezzo perché solo a questa condizione è possibile liberare il potenziale di crescita e perché la mancanza di lavoro o il "cattivo lavoro" sono fonte primaria dell'esclusione sociale.

Tale obiettivo generale verrà conseguito:

- inducendo le condizioni di discontinuità, rispetto agli andamenti del passato, coerenti con l'obiettivo di provocare decise inversioni di tendenza, sia rispetto ai processi di progressivo e potenziale depauperamento delle risorse mobili, sia rispetto alla inadeguata valorizzazione delle risorse immobili;
- incidendo sulle variabili individuate come decisive per indurre le condizioni di discontinuità e quindi "rompere" con gli andamenti tendenziali del passato, assecondando e accentuando le tendenze positive già in atto e avviando andamenti delle variabili coerenti con l'obiettivo generale enunciato.

La scelta di impostazione di fondo è quella di definire per il PSM una strategia articolata, complessa e integrata: intesa quindi ad intervenire non solo sugli obiettivi di sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno ma anche (e soprattutto sulla base delle esperienze del passato) sui fattori di base (programmatici, attuativi, procedurali) necessari a determinare

condizioni di attuazione del PSM e dei singoli programmi in grado di assicurare il conseguimento degli obiettivi di efficacia e tempestività della fase di realizzazione.

In questo capitolo, nei paragrafi che seguono, si descrivono le linee generali della strategia di sviluppo del PSM per il periodo 2000-2006, con riguardo particolare:

- alle linee generali e le motivazioni di fondo delle scelte effettuate;
- agli indirizzi strategici sul piano del metodo di programmazione e di attuazione del Programma;
- alla definizione degli Assi prioritari di intervento e dei relativi obiettivi globali e specifici.

La strategia alla base del PSM assume quindi i caratteri di strategia fortemente integrata ma articolata in una molteplicità di obiettivi: la sua impostazione supera la tradizionale distinzione fra strategia di intervento (gli Assi prioritari) e strumenti atti a conseguirla (il Programma, i soggetti, le procedure) per integrarli totalmente nella definizione del sistema di obiettivi che ne è alla base.

Gli obiettivi globali e specifici degli Assi prioritari si possono conseguire solo se, insieme, si conseguono anche gli obiettivi (pienamente integrati nella strategia di sviluppo) di semplificazione e trasparenza del processo di programmazione; di responsabilizzazione e partecipazione nel processo di attuazione dei programmi; di integrazione e concentrazione sia nell'impostazione delle azioni e degli interventi, sia nella programmazione che nell'utilizzo delle risorse disponibili per realizzarli.

2.1.2. Le linee direttrici della strategia: una politica di missione per indurre la "rottura"

La strategia di sviluppo del PSM si basa sull'obiettivo strategico di attirare e trattenere nell'area (aumentandone la convenienza) le risorse mobili (capitale e lavoro specializzato e imprenditoriale), attraverso la valorizzazione permanente delle risorse immobili (la terra, le tradizioni, il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano fortemente localizzato), lungo linee di tendenza che già emergono dai segnali positivi dell'ultimo quinquennio.

Come osservato nel paragrafo 1.1, numerosi indicatori - di esportazione, di turismo, di natalità imprenditoriale, di contrasto della criminalità - mostrano infatti segnali di miglioramento, anche sorprendenti:

- la brillante performance di diverse, circoscritte, aree del Mezzogiorno sui mercati internazionali che si inquadra in un più deciso orientamento verso l'esterno che caratterizza l'area e che si manifesta in una parte consistente del sistema dell'industria e dell'artigianato;
- la crescita del turismo straniero verificatasi a partire dal 1993 e che comporta anche uno sviluppo dell'agriturismo con conseguente sollecitazione della multifunzionalità delle aziende agricole e che ha permesso negli ultimi anni di rivitalizzare alcuni aspetti economici del mondo rurale e non rurale;
- il dinamismo delle imprese minori locali, che si coglie anche nelle loro strategie di sviluppo ed in particolare in quelle relative alla crescita sui mercati esteri che si

- accompagnano alla diffusione dello spirito di imprenditorialità tra i giovani con una forte domanda e un notevole accesso agli strumenti a loro espressamente rivolti;
- l'estensione al Mezzogiorno del processo di privatizzazione di importanti imprese industriali e il risanamento di grandi istituti finanziari operanti nell'area;
 - i segnali di interesse, da parte delle imprese multinazionali, per investimenti nel Mezzogiorno;
 - il migliore funzionamento del mondo politico, del sistema delle autonomie locali e del sistema associativo;
 - la sensibile diminuzione della criminalità nelle quattro grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia) nelle quali sono sempre state presenti forme, anche gravi, di criminalità organizzata, con decremento della delittuosità e miglioramento delle condizioni di legalità nei principali centri urbani.

Dietro la generale debolezza del sistema socio-economico meridionale si delinea dunque una situazione di movimento e di trasformazione, che, come già si è notato, pone il Mezzogiorno di fronte ad una biforcazione: da una parte il rischio dell'impoverimento relativo; dall'altro l'opportunità di un balzo decisivo nello sviluppo. Ove il crinale fra impoverimento e balzo di sviluppo è rappresentato dalla capacità di attivare rapidamente occasioni già esistenti: dai sistemi locali di sviluppo che sono venuti emergendo negli anni più recenti; alle città, alla difesa e riqualificazione dell'agricoltura, alle risorse immobili dell'area, alla ubicazione geo-economica. Capacità che non può essere espressa esclusivamente dalle tendenze spontanee della società e dell'economia, che non sono in grado, con ogni probabilità, di portare a compimento la trasformazione di cui si intravede l'avvio, o di garantirne la prosecuzione e il rafforzamento.

Perché l'odierna condizione di "bilico" possa sciogliersi in senso positivo, occorre introdurre nella politica di sviluppo, quegli elementi di innovazione, tra cui il rispetto del principio di sostenibilità nell'uso delle risorse, che appaiono in grado di indurre le discontinuità e le inversioni di tendenza necessarie a perseguire l'obiettivo generale del PSM.

La cesura rispetto al passato, ancorché graduale, è netta

Il PSM assume infatti quale elemento centrale e qualificante della propria strategia quello di pervenire a un sostanziale riequilibrio e a una integrazione coordinata fra politiche di promozione del sistema produttivo (compensative degli svantaggi di localizzazione per le imprese che operano nelle aree del Mezzogiorno) e politiche di miglioramento del contesto (infrastrutture, servizi, ricerca e innovazione, ambiente, qualità e disponibilità di risorse umane e culturali):

- creare le condizioni per accrescere produttività e competitività delle imprese meridionali sviluppando decisamente i processi di innovazione;
- favorire il radicamento sui mercati internazionali dei sistemi locali ed il rafforzamento delle reti relazionali e partenariali;
- attrarre risorse (imprenditoriali, intellettuali, finanziarie) dall'esterno;
- valorizzare e finalizzare allo sviluppo e alla crescita le risorse endogene (immobili e mobili);

- creare condizioni di contesto (riduzione progressiva e verificabile dei divari nelle dotazioni infrastrutturali rispetto alle aree più sviluppate; disponibilità di servizi qualitativamente adeguati; qualificazione e specializzazione delle risorse umane e delle professionalità; semplificazione, trasparenza e tempestività delle procedure amministrative ed autorizzative, qualità ed efficacia della pubblica amministrazione) competitive rispetto alle altre aree dell'Unione Europea e tali, quindi, da consentire la graduale riduzione delle necessità di politiche compensative;
- migliorare la qualità della vita e le condizioni sociali ed economiche delle popolazioni meridionali;
- assicurare la sostenibilità rispettando nel lungo periodo la capacità di carico ambientale.

Tale riequilibrio e l'integrazione fra politiche di promozione e politiche di contesto avrà luogo attraverso diverse scelte:

- a) la riduzione, graduale, della quota di risorse destinata agli incentivi e metodi più concorrenziali di accesso a essi;
- b) la realizzazione di interventi integrati sul contesto in sistemi territoriali omogenei;
- c) la convergenza in questi sistemi di azioni sul contesto e di incentivi mirati e non "a pioggia".

La riduzione graduale dei sussidi pubblici, al lavoro e al capitale, volti a compensare i maggiori costi derivanti dal contesto economico-sociale, è legata alla scelta di favorire il cambiamento di quello stesso contesto, di rafforzare stabilmente le forze che spingono all'impegno individuale e alla mobilità dei fattori.

L'esigenza di una strategia alternativa e coerente discende dall'analisi dei fattori di debolezza del sistema produttivo meridionale e dei rischi che l'economia del Mezzogiorno dovrà affrontare in assenza di un cambiamento deciso e forte nel senso appena indicato.

Tale strategia deve disegnare, e rapidamente attuare, una "politica economica nazionale per il Mezzogiorno"¹, incentrata sulla qualità, sulla crescita, sull'occupazione e miri a un vero e proprio balzo nello sviluppo, con effetti permanenti sull'occupazione e sull'apertura verso l'esterno e sulla conservazione delle risorse nel medio e nel lungo periodo.

Da qui l'obiettivo strategico di attirare e trattenere nell'area (aumentandone la convenienza) le risorse mobili (capitale e lavoro specializzato e imprenditoriale), attraverso la valorizzazione permanente delle risorse immobili (la terra, le tradizioni, il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano fortemente localizzato, nel senso prima descritto), in un quadro di forte responsabilizzazione dei governi locali, di ampio decentramento e sussidiarietà, di incentivo all'impegno e al cambiamento anche attraverso meccanismi in grado di promuovere la competizione virtuosa sul piano dell'efficienza e dell'efficacia, la ricerca della qualità di intervento, la trasparenza procedurale e attuativa.

¹ «... Il Mezzogiorno è oggi il punto più critico della politica economica nazionale nella complessa fase di avvio dell'Euro, e allo stesso tempo la più ampia riserva di potenzialità di sviluppo per l'intero paese. In questi termini la questione meridionale si ripropone come uno degli assi unificanti della nuova politica generale secondo il metodo che nel nostro paese si è rivelato il solo capace, fra quelli fin qui sperimentati, di concentrare la forza della politica su obiettivi così vasti» (p. VIII). Cfr. Commissione Bilancio della Camera dei Deputati (1999), *Rapporto sul Mezzogiorno*, Roma.

2.1.3. Le politiche ed azioni di carattere trasversale

Dal confronto programmatico in atto — dall'ampia analisi della situazione attuale del Mezzogiorno, dal dibattito e dalle proposte emerse a livello istituzionale, dalle proposte avanzate dalle parti economiche e sociali nel corso del processo partenariale che ha segnato il percorso di formazione del PSM — sono emerse sei linee di intervento che, in modo distinto ma non indipendente, concorrono a definire i caratteri della strategia di sviluppo per le aree obiettivo 1 per i prossimi anni, incidendo sui fattori di arretratezza e ritardo e, per questa via, concorrendo a produrre la discontinuità necessaria ad invertire la tendenza e ad avviare il recupero:

- *Politiche volte al miglioramento permanente del contesto economico, ambientale e sociale*, così da accrescere la dotazione di capitale sociale — in infrastrutture, tutela e fruibilità del patrimonio naturale e culturale, in giustizia e ordine pubblico, in strutture scientifiche e centri di competenza tecnologica — valorizzando le risorse immobili del Mezzogiorno, garantendo un loro uso sostenibile e favorendo effettive occasioni di investimento per le risorse mobili. Queste politiche richiedono un'accelerazione e una riqualificazione degli investimenti pubblici materiali ed immateriali, concepiti come strumento di offerta (e quindi come produttori dei relativi servizi) e non più come leva per la domanda;
- *Azioni per la promozione dello sviluppo locale*, attraverso l'utilizzo territorialmente mirato e programmaticamente stabilito degli incentivi più tradizionali o fiscali agli investimenti, il trasferimento e la valorizzazione dei risultati scientifici e dell'innovazione tecnologica nel settore delle imprese industriali, agricole e dei servizi e il ricorso in questi comparti a strumenti della programmazione negoziata, così da favorire non solo l'accumulazione di capitale sociale, ma anche la cooperazione e l'investimento congiunto di soggetti locali, privati e pubblici, e gli investimenti diretti dall'esterno dell'area. Aumento dell'efficienza delle produzioni meridionali e riqualificazione ambientale del sistema produttivo;
- *Azioni volte al rafforzamento della concorrenza e alla valorizzazione del ruolo del mercato* nel decidere cosa, dove, come e quando produrre, come condizione necessaria affinché siano colte le nuove occasioni di lavoro e di profitto, incrementando così l'afflusso di risorse mobili nell'area e il rinnovamento dei gruppi dirigenti, privati e pubblici. La maggiore concorrenza deve, in particolare, investire i grandi servizi di rete, i servizi locali e di pubblica utilità — solo così i maggiori investimenti pubblici di cui al punto II si potranno tradurre con certezza in maggiori e migliori servizi — e i servizi di consulenza alle imprese, al fine di accrescerne la qualità. Più in generale l'aumento di concorrenza può restringere gli spazi per l'azione della criminalità organizzata che costituisce una forma estrema e illegale di esercizio di monopolio.
- *Politiche per il mercato del lavoro* volte a migliorare e rendere più efficaci e flessibili i meccanismi allocativi tra lavoratori e posti di lavoro; a incoraggiare l'emersione di attività attualmente "sommerse" e a indirizzare la formazione verso le necessità effettive della domanda, quali scaturiscono dal mercato o dagli stessi interventi pubblici di miglioramento del contesto e di promozione dello sviluppo locale; a preparare quadri manageriali e tecnici di alto profilo; a rafforzare la sensibilità e le competenze nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese per la valutazione e la gestione dei problemi ambientali e di parità; a dare attuazione agli accordi esistenti che accrescono il legame

delle retribuzioni con gli specifici contesti produttivi, così da innescare, in congiunzione con le altre politiche settoriali, processi di crescita dell'occupazione.

- *Azioni volte ad accelerare l'attuazione delle riforme dell'Amministrazione pubblica* e al miglioramento della sua efficienza, con il rafforzamento tecnico delle strutture, anche attraverso linee e azioni specifiche di assistenza tecnica dotate di adeguate risorse finanziarie, nonché attraverso interventi di informatizzazione e di integrazione con il Sistema Statistico Nazionale; la razionalizzazione degli assetti organizzativi; la semplificazione delle procedure; la riqualificazione delle risorse umane; la crescente responsabilizzazione della dirigenza; l'individuazione di meccanismi di promozione e un'attuazione della contrattazione tali da assicurare condizioni remunerative dei dipendenti pubblici più propriamente legate al merito. L'insieme di queste azioni e, in generale, l'accelerazione dell'ammodernamento dell'Amministrazione, rappresentano la condizione affinché le Amministrazioni pubbliche centrali e regionali possano assolvere i più difficili compiti a cui le chiamano le politiche di contesto e di sviluppo locale. E affinché, prima di tutto, attraverso azioni di contrasto, di prevenzione e di trasparenza e giustizia, siano create condizioni di legalità diffusa.
- *Politiche per l'internazionalizzazione dell'economia e della cultura*, in grado di fornire al Mezzogiorno una opportunità "addizionale" rispetto al resto del sistema nazionale, concorrendo significativamente all'obiettivo della coesione. Rendere più compatibili e funzionali i percorsi di crescita alle esigenze e alle opportunità che emergono dai mercati più avanzati e dalle società che si affacciano sul Mediterraneo rappresenta una tematica alla quale le Amministrazioni ed i gruppi dirigenti del Mezzogiorno dovranno dedicare attenzione crescente. Se il rafforzamento delle grandi reti infrastrutturali e la crescita dei sistemi locali assumono un ruolo rilevante ai fini dell'internazionalizzazione, occorre prestare pari attenzione alla costruzione di una rete immateriale basata sul capitale umano, capace di rappresentare un sistema di connessione con professionalità, esperienze, prassi amministrative di Paesi diversi ed organizzazioni internazionali ed un fattore moltiplicativo degli effetti conseguibili attraverso le azioni infrastrutturali e di incentivazione reale e finanziaria.

La strategia del PSM - incentrata sulla modifica permanente del contesto in un'ottica di sostenibilità, anziché su interventi di compensazione degli svantaggi - punta con maggiore forza e intensità sui primi due indirizzi strategici indicati, pure contribuendo all'attuazione degli altri, segnatamente degli ultimi due. La strategia del PSM e il conseguimento dei suoi risultati richiedono tuttavia che a questi quattro ulteriori indirizzi - concorrenza, efficienza del mercato del lavoro, ammodernamento dell'Amministrazione pubblica e internazionalizzazione - siano dedicate specifiche politiche e l'impegno forte e coerente di tutto il sistema politico e istituzionale del Paese. Altrimenti lo stesso PSM, la stessa politica di riqualificazione degli investimenti pubblici su esso imperniata, rischierebbero di essere vanificati o comunque di perdere molta della loro efficacia.

In questo ambito, la valorizzazione delle risorse femminili e la diffusione della cultura di parità si va affermando come importante principio trasversale dell'azione di policy e non solo di azioni specifiche aggiuntive., in grado non solo di realizzare un obiettivo di eguaglianza, ma di esprimere un'opportunità di crescita per il benessere generale, la crescita e lo sviluppo. Una gran parte della riserva di produttività del Mezzogiorno è costituita da risorse femminili lontane dal mercato e dai luoghi decisionali, l'allargamento della fascia di esclusione sociale è uno dei fattori che perpetuano il ritardo della cultura della modernità e della legalità

necessarie al decollo di un nuovo sviluppo e una corretta amministrazione delle risorse pubbliche. Il perseguire questo principio in azioni concrete significa dunque in primo luogo allargare il potenziale di capitale sociale del Mezzogiorno attraverso una migliore rappresentazione delle istanze dei cittadini. Un maggiore coinvolgimento femminile consente una migliore consapevolezza delle necessità delle famiglie, degli anziani e dei minori; una riduzione generalizzata della segregazione di genere e dei fenomeni di esclusione ha un'importante ricaduta in termini di sicurezza, di condizioni di legalità. Nello sforzo di accelerare il processo di crescita una generale politica di mainstreaming contribuisce inoltre ad ampliare la domanda necessaria allo sviluppo; nella tendenza verso un modello economico-sociale più sviluppato, ma con un mercato del lavoro meno stabile, il coinvolgimento delle donne è funzionale a una prospettiva di stabilizzazione dei redditi familiari.

2.1.4. Gli indirizzi strategici sul piano del metodo: il riferimento al territorio e i criteri di programmazione e attuazione del PSM

I meccanismi per avviare una crescita endogena nel Mezzogiorno passano attraverso l'adozione di interventi volti a incidere sui fattori produttivi, in particolare aumentandone l'efficienza, lasciando che sia una maggiore produttività complessiva del sistema a indurre un più elevato saggio di accumulazione.

Per realizzare un simile risultato è innanzitutto necessaria un'organizzazione degli interventi programmatici che consenta di misurare gli interventi specifici in termini di irrobustimento strutturale dell'economia e della società meridionali.

Da qui la scelta strategica, assunta nel PSM, di stabilire una discontinuità importante anche nel modo di impostare le scelte di investimento pubblico e di programmare gli interventi: scelta basata anche sulla valutazione dei limiti della programmazione precedente, come si è detto al punto 1.2.2.2.

In particolare, è necessario costruire un Programma caratterizzato da solida coerenza interna ed esterna, elevata concentrazione e forte integrazione nelle azioni finalizzate allo sviluppo.

La strategia del PSM per conseguire l'obiettivo generale è quindi articolata secondo uno schema di programmazione "a cascata" nel quale: a) gli **obiettivi globali**, definiti a livello nazionale, descrivono le modalità con cui la strategia nazionale, attraverso la "rottura" dei parametri esplicativi individuati, consegue l'obiettivo generale; b) gli **obiettivi specifici** descrivono il contributo di ogni settore di intervento, all'interno degli Assi prioritari, al conseguimento degli obiettivi globali, secondo nessi causali caratterizzati da coerenza, convergenza, misurabilità.

In questo ambito gli obiettivi globali assumono un carattere programmatico e, insieme, strategico-politico, poiché costituiscono di fatto sia il passaggio (dall'alto in basso) attraverso il quale la strategia diventa Programma, sia, la via (dal basso in alto) attraverso la quale i molteplici impulsi delle politiche di settore convergono verso l'obiettivo generale.

Per conseguire questo sistema di obiettivi il PSM si articola in Programmi operativi volti al conseguimento, in una logica di coerenza e di integrazione, degli obiettivi globali e specifici definiti a livello degli Assi prioritari di intervento.

Il criterio di fondo che ispira tale strategia è quello della *programmazione integrata*, vale a dire la scelta di operare in programmi integrati regionali (e in alcuni programmi operativi

nazionali che prevedono una puntuale “regionalizzazione” delle linee di intervento previste), riferimento territoriale per il complesso delle azioni di sviluppo, qualunque ne sia il soggetto attuatore e la fonte di finanziamento.

Anche i Programmi operativi regionali assumono quindi la stessa articolazione di obiettivi globali e di Assi prioritari di intervento del PSM, costituendone di fatto una specificazione regionale (il modo in cui nella singola regione si conseguono gli obiettivi globali di Piano, secondo una strategia specifica articolata in Assi prioritari, ma costruita sulla base delle scelte strategiche che la Regione ha fatto in relazione alle risorse di cui è più dotata e che vuole valorizzare e al mix di obiettivi specifici che ne discendono).

I Programmi operativi delle Regioni assumono pertanto nel PSM la forma e i contenuti di *programmi integrati territoriali*, ossia di programmi nei quali agli interventi di stretta competenza regionale si affiancheranno sia linee di intervento attuate secondo forme di gestione parzialmente o interamente innovative (interventi a scala locale coordinati dall'Amministrazione Regionale; interventi di competenza regionale con forme di coordinamento interregionale e/o centrale; interventi di Amministrazioni centrali attuati all'interno dei Programmi operativi regionali), sia interventi di Amministrazioni centrali attuati secondo principi di “regionalizzazione” in grado di consentire un più stretto coordinamento operativo del complesso dell'azione di sviluppo regionale.

Sul piano del metodo la strategia del PSM assume quale riferimento e orientamento per l'azione e l'attuazione dei programmi alcuni principi di base, stabiliti e condivisi dall'insieme di soggetti istituzionali che partecipano direttamente al processo di programmazione, ribaditi nella proposta di Regolamentazione comunitaria dei fondi (fra gli altri, appunto, concentrazione, integrazione, sussidiarietà, efficacia, valutazione e verifica). In particolare:

- *la concentrazione*: della programmazione, articolata in pochi programmi; dei programmi, articolati prevalentemente in linee di intervento finalizzate al conseguimento di un numero limitato di obiettivi specifici dichiarati, visibili, quantificati e coerenti; degli interventi, verso pochi obiettivi operativi prioritari;
- *l'integrazione*: ossia la scelta di programmare gli interventi assicurandone la convergenza verso un numero limitato di obiettivi prioritari di valorizzazione delle risorse — gli Assi prioritari — e con riferimento ad aree territoriali specifiche, atte a delineare le caratteristiche prevalenti delle azioni; la scelta di operare in programmi/progetti integrati regionali, ossia assumendo prioritariamente il riferimento territoriale per il complesso delle azioni di sviluppo, qualunque ne sia il soggetto attuatore e la fonte di finanziamento; la scelta di assumere come elemento indispensabile la realizzazione di una “politica di missione” per il Mezzogiorno, basata soprattutto — come si è detto — su una maggiore responsabilizzazione della classe dirigente locale e su un maggiore grado di coinvolgimento dei politici locali nella attività di missione; la scelta di massimizzare l'efficacia delle azioni di sviluppo favorendo, all'interno dei singoli Programmi operativi, la programmazione, il finanziamento e l'attuazione di progetti integrati di sviluppo. In tale contesto, un rilievo particolare assume l'integrazione delle risorse finanziarie provenienti dai fondi strutturali, di cui va perseguita in particolare la progettazione ed utilizzazione nell'ambito di azioni integrate, finalizzate a comuni obiettivi di sviluppo;
- *il decentramento e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione*: quale elemento essenziale per la gestione della concentrazione e dell'integrazione; come espressione più diretta di un'applicazione operativa del principio di sussidiarietà,

implicito nel rilevante processo di decentramento amministrativo in atto; come strumento per garantire condizioni di maggiore efficacia ad azioni di sviluppo connotate da forte specificità territoriale degli interventi e quindi dall'esigenza di coinvolgere operativamente chi è in grado di esprimere livelli di più ampia conoscenza del territorio, delle sue risorse e del suo fabbisogno; come elemento di accelerazione e di anticipazione di un processo di devoluzione di funzioni, di competenze, di risorse il cui completamento richiederà tempi più ampi di quelli disponibili per la programmazione operativa; come elemento fondante della politica di missione.

- *la verificabilità dei risultati*: come elemento decisivo per avviare un processo di programmazione che sia ambizioso negli obiettivi e credibile negli strumenti che mette in moto per conseguirli. La verificabilità è condizione qualificante della programmazione ex ante — si può verificare ciò che è quantificato o comunque definito con chiarezza e trasparenza — ed è la finalità del processo di valutazione in itinere, diretto a migliorare, in corso di attuazione, il Programma; essa va inoltre considerata come responsabilità istituzionale: ogni livello di risultato atteso ha un suo responsabile, di cui è verificabile l'operato. La verificabilità presuppone l'applicazione sistematica e diffusa del monitoraggio finanziario, fisico e procedurale a livello di progetto, quale strumento in grado di assicurare il raccordo costante fra previsioni ex ante e risultati via via conseguiti.
- *l'urgenza*: i tempi stretti di attuazione dell'obiettivo — centrare il netto superamento della crescita europea entro un quadriennio e muoversi progressivamente, presto, in questa direzione — sono dettati dal giudizio sul Mezzogiorno come una "economia in bilico". Le risorse mobili non aspetteranno a lungo per decidere cosa fare. Poiché il miglioramento della qualità degli investimenti pubblici e la loro attuazione richiedono tempi non brevi, occorre che la strategia del PSM tenga conto di questa urgenza e si adatti a soddisfarla. Tre paiono i modi per farlo, fra loro complementari: 1) definire celermente, con l'accelerazione del processo di programmazione che si compie con questo documento, in ogni territorio, gli obiettivi specifici da conseguire e le tipologie di opere su cui si intende puntare; 2) attuare subito, sin dall'avvio del 2000, alcuni interventi nuovi, visibili, simbolici della nuova qualità degli investimenti pubblici e tali da essere completati nei tempi prestabiliti; 3) utilizzare subito e valorizzare i progetti esistenti. In quest'ambito sarà necessario prevedere, almeno per i primi due anni di programmazione, una sorta di "ponte" fra programmazione in corso e nuova programmazione. Il che implica che già in sede di programmazione operativa si preveda di integrare nel nuovo Programma, per i primi anni di attuazione, obiettivi, linee di intervento e anche singoli progetti di sviluppo emersi come prioritari già nella precedente fase di programmazione, nella misura in cui essi esprimano livelli adeguati di coerenza, convergenza, omogeneità con la strategia di sviluppo delineata per il nuovo e con il sistema di obiettivi globali e specifici che ne è alla base. Un passo in questa direzione è stato compiuto nel Documento di Programmazione Economico - Finanziaria 2000-2003, con l'indicazione delle "tipologie progettuali" all'interno delle quali, sulla base di una prima ricognizione effettuata, è possibile identificare nella seconda metà del 1999 interventi specifici da avviare a inizio 2000. Al tempo stesso con la promozione e il finanziamento di un complesso articolato e spesso integrato di analisi di fattibilità, è stato individuato un percorso in grado di incidere positivamente sulle scelte dei progetti e sulle alternative progettuali più coerenti ed efficaci, predisponendo un paniere progettuale di qualità dal quale attingere già a partire dagli ultimi mesi del 2000.

2.1.5. Le priorità strategiche: l'articolazione della strategia in Assi prioritari e l'individuazione degli obiettivi globali

Gli Assi prioritari e la scelta per l'approccio integrato

L'articolazione del PSM in Assi prioritari mira a favorire una piena applicazione all'assetto programmatico dei principi di coerenza, concentrazione ed integrazione.

Da una visione complessiva dei problemi e delle potenzialità del Mezzogiorno, così come emerge dalle analisi della situazione attuale e dall'esame delle esperienze dei precedenti periodi di programmazione, deriva l'identificazione di sei Assi prioritari, corrispondenti alle *grandi aree* di intervento individuate nel paragrafo 1.1.3 che il Programma assume come riferimento nel definire le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione:

- valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
- valorizzazione delle risorse culturali e storiche;
- valorizzazione delle risorse umane;
- potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo;
- miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- rafforzamento delle reti e nodi di servizio.

Tale identificazione si basa sulla scelta strategica, già nella fase "alta" della programmazione, per un *approccio integrato* nel quale l'apporto specifico dei singoli settori di intervento (dalle risorse idriche alla difesa del suolo, dalle infrastrutture al sostegno alle attività produttive e così via) converge verso la valorizzazione e la mobilitazione, a fini di sviluppo, delle risorse del Mezzogiorno.

Il PSM assume quindi la scelta metodologica rilevante di considerare direttamente i sei temi indicati come Assi di articolazione dei programmi. Nel fare questo, l'intento è di indurre una consapevole focalizzazione degli interventi sulle risorse da mobilitare, sui luoghi considerati cruciali, e sui sistemi di connessione.

Ne deriva come conseguenza che le linee di azione che sostengono ciascun Asse sono costituite da grappoli di interventi settoriali tra loro collegati, che puntano a obiettivi comuni. In questo modo si vuole favorire per ciascun, o ciascuno dei temi chiave, una convergenza di spessi fasci di azioni su poche scelte di investimento capaci di esercitare un impatto significativo, realizzando un'efficace concentrazione dell'azione programmata.

In fase di attuazione dei programmi in cui si articola il PSM l'obiettivo strategico dell'integrazione può essere percorso in modo ancora più deciso, facendo riferimento nella rappresentazione e nella selezione delle proposte e dei progetti alla matrice risorse/territorio che segue².

² Nella matrice, l'asse 'Reti' non è rappresentato né per riga né per colonna, perché non costituisce in sé un oggetto di intervento né in termini di 'risorse' né di 'luogo'. Rappresenta piuttosto un intervento che, come altri, si può situare in una o più delle caselle della matrice.

RISORSE E TERRITORIO			
	Aree di concentrazione		Territorio diffuso
	Città	Sistemi locali di sviluppo	
			(regionale e sovraregionale)
Naturali	A	D	G
Culturali	B	E	H
Umane	C	F	I

La matrice permette di mappare tutti gli obiettivi specifici e gli interventi a essi funzionali, a seconda:

- delle “risorse immobili” che vengono valorizzate (anche più di una: si pensi a progetti turistici integrati);
- del grado di concentrazione degli interventi sul territorio: “aree di concentrazione” – città o sistemi locali – o “territorio diffuso”.

Prevedere che ogni obiettivo e ogni grappolo di interventi a esso collegato sia rappresentato in questa matrice, serve a sospingere la programmazione: a) a pensare in termini di opportunità da valorizzare (per riga); b) a valutare se gli interventi riguardino “aree concentrate” ovvero il “territorio diffuso” (per colonna); e, soprattutto, (c) a raccogliere, tenere uniti e integrare (anche sotto uno stesso nome, in corrispondenza a una data casella di intersezione) gruppi di interventi diversi (infrastrutturali, di incentivazione industriale o commerciale, ambientale, ecc.), che risultino funzionali ad un solo obiettivo specifico preminente.

Le principali ragioni della scelta strategica in favore dei progetti integrati con forte valenza territoriale sono due:

- più i progetti di investimento saranno concentrati sui luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, maggiore sarà la probabilità di ottenere effetti incisivi degli investimenti programmati, ossia un maggior livello di efficacia;
- più i progetti saranno assimilabili a pacchetti di azioni aventi una loro specifica identità, più facile sarà mantenere la coerenza interna, la concentrazione e quindi anche la verificabilità (in termini di risultati e di efficacia) dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

La struttura degli Assi prioritari delineati dalla nuova programmazione (illustrata nelle motivazioni essenziali e descritta in dettaglio, anche con riferimento all'articolazione degli obiettivi specifici, nel paragrafo che segue) è largamente coerente con gli orientamenti espressi dalla Commissione per il prossimo periodo di programmazione dei Fondi strutturali³.

³COM (1999) 344.DEF. del 1.7.1999 Comunicazione della Commissione. Fondi Strutturali e coordinamento con il Fondo di Coesione. Linee direttrici per i programmi 2000-2006.

In particolare, le grandi priorità di intervento selezionate dalla Commissione⁴ appaiono del tutto e agevolmente "traslabili" nella struttura di Programma delineata dalle scelte della programmazione nazionale per le regioni del Mezzogiorno.

Questa struttura di Assi prioritari evidenzia una articolazione della strategia per temi e non per settori all'interno della quale l'obiettivo di sostenibilità ambientale del programma è trasversale a tutti gli assi. L'Asse I punta a migliorare la fruibilità delle risorse naturali e a rendere possibile un loro corretto ed efficiente utilizzo nel Mezzogiorno, a fini di riduzione del divario e di sviluppo. Esso individua dunque interventi diretti sulla qualità ambientale (depurazione, adduzione acque, smaltimento rifiuti, sistemazioni idrologiche). Gli altri assi invece mirano all'obiettivo di sostenibilità ambientale attraverso la scelta di strategie infrastrutturali, produttive, di servizio, di ricerca che riducono i fattori di pressione sull'ambiente.

Inoltre, le scelte strategiche complessive del Piano consentono occasioni concrete di dare attuazione al principio di parità tra uomini e donne indicato esplicitamente dai regolamenti. Infatti, accanto alla previsione di azioni specifiche a favore dell'occupabilità femminile e al miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro (previste nell'asse III Risorse umane) si affiancano linee di strategia a favore dell'utilizzazione di risorse per il raggiungimento di obiettivi che sono direttamente funzionali a un ampliamento dello spazio di equità di genere. Il Piano infatti spinge al miglioramento del contesto di vita e di promozione dell'economia sociale, alla valorizzazione del potenziale delle risorse immobili (naturali e culturali) che implica lo sviluppo di attività più aperte alla partecipazione femminile, a migliorare il contesto per l'impresa regolare per favorire l'emersione di attività economiche in cui sono largamente impiegate le donne.

L'attenzione che l'ampliamento della partecipazione femminile impone ai temi della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro ha importanti ricadute in termini più generali di conciliazione tra esigenze delle persone (formative, di fruizione del tempo), la cui soddisfazione è alla base della crescita del potenziale umano quale fattore strategico dello sviluppo e del benessere ed esigenze della produzione. A questo scopo, accanto ad azioni specifiche, il Piano prevede di attuare il principio anche attraverso azioni attente di diffusione di informazione sui meccanismi di incentivazione e di promozione di impresa che possano raggiungere le donne, nonché di prevedere meccanismi di implementazione premiali per i progetti che abbiano una prospettiva positiva sull'impatto di genere, nonché di favorire l'effettiva presenza di figure di parità in tutti i processi decisionali legati all'intero processo di programmazione, implementazione e monitoraggio del complesso degli interventi

⁴ Le priorità individuate dalla Commissione riguardano: la creazione di condizioni di base per la competitività regionale (infrastrutture di trasporto, energia, telecomunicazioni, infrastrutture per l'ambiente, R&S ed innovazione), la competitività del sistema delle imprese in una prospettiva di crescita dell'occupazione (sostegno alle imprese con particolare attenzione alle PMI, servizi alle imprese, interventi nei settori dell'ambiente, del turismo, della cultura e dell'economia sociale), lo sviluppo delle risorse umane per aumentare e qualificare l'occupazione (azioni sul mercato del lavoro per accrescere l'occupazione, interventi per ridurre l'esclusione sociale, promozione dell'adattabilità, delle conoscenze e delle abilità, della mobilità e della istruzione permanente, dello spirito di impresa, delle pari opportunità) ed infine lo sviluppo urbano e rurale, in una prospettiva di crescita equilibrata del territorio (sviluppo urbano nel quadro di una politica regionale integrata, sviluppo rurale, promozione delle sinergie fra zone urbane e zone rurali, azioni specifiche per le zone dipendenti dalla pesca).

L'Asse "Risorse naturali"

L'allentamento dei vincoli alla disponibilità di risorse naturali adeguate è in grado di introdurre nel Mezzogiorno, in un quadro di sostenibilità, rilevanti elementi di discontinuità nei processi di accumulazione.

I cambiamenti che occorre favorire riguardano principalmente diversi livelli: *sicurezza*, difendendo il suolo dai rischi idrogeologici e sismici; *efficienza*, migliorando il livello tecnologico e introducendo elementi di concorrenza nella gestione dei servizi locali; *quantità*, aumentando le risorse disponibili nelle aree meno servite (acqua e energia); *qualità*, assicurando un patrimonio ambientale disinquinato, conservato e fruibile, e promuovendone la valorizzazione.

Gli obiettivi che in questo quadro vengono messi a fuoco puntano a ottimizzare gli usi e migliorare il governo delle risorse, impostare forme di gestione più adeguate accelerando la liberalizzazione del settore e favorendo la diffusione dell'imprenditorialità. Essi sono diretti altresì a sviluppare nuovi tipi di attività compatibili, valorizzare attività agricole esistenti condotte in modo innovativo e volte alla tutela e riproduzione delle risorse ambientali e forestali, premiare le soluzioni ecoefficienti, contenere i processi di deterioramento e le loro cause, promuovere il controllo sui parametri di riferimento per la gestione e la protezione delle risorse, mettere in atto strumenti di regolazione attraverso l'utilizzazione di strumenti tariffari ed economici.

L'Asse individua pertanto il proprio obiettivo globale di riferimento nel creare reti di servizio efficienti, nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile rimuovendo la condizione di emergenza ambientale, nell'espandere l'uso razionale e la fruibilità di risorse naturali, riservando particolare attenzione alla tutela delle coste, nel garantire il presidio del territorio, a partire da quello montano, anche attraverso le attività agricole, nel preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita.

L'Asse "Risorse culturali"

La ricchezza della tradizione culturale, che pone il nostro paese in condizioni largamente privilegiate, entra nei processi economici e svolge un ruolo di primo piano nel promuovere la qualità della produzione. Inoltre, in molte aree, la presenza delle testimonianze storiche è di tale densità da sollecitare, anche in questo caso, la nascita di sistemi locali che legano strettamente le attività di tutela e restauro alle attività di fruizione e valorizzazione, migliorando nel tempo sia la conservazione del patrimonio sia la capacità di renderlo produttivo di reddito e occupazione.

Perché la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale possa tradursi presto in sviluppo e crescita del territorio meridionale, è determinante il contributo del sistema dell'ospitalità. Le politiche di tutela e valorizzazione dovranno quindi essere accompagnate da una contestuale strategia di sviluppo dell'impresa turistica.

Obiettivo globale dell'Asse è quindi quello di valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali, accrescere il benessere sociale, stabilire le condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali.

L'Asse "Risorse umane"

L'attenzione e l'intervento sulle *risorse umane*, infine, svolge un ruolo strategico per tutti i settori di attività economica e tutti i campi di organizzazione della vita civile. Significa offerta

di educazione, maggiore accesso alle opportunità di apprendimento, promozione della ricerca e dell'innovazione, creazione di servizi che permettano alle persone — e in modo particolare alle donne — di liberare le proprie energie e metterle a frutto nei circuiti di produzione sociale, e, in prospettiva, promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Ma significa anche valorizzazione delle capacità imprenditoriali, nell'artigianato, nella piccola impresa, profit e non profit.

L'Asse assume il seguente obiettivo globale: indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane, riducendo il tasso di disoccupazione, facendo emergere attività "informali", migliorando la partecipazione complessiva al mercato del lavoro e valorizzando le risorse femminili. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali e rafforzare la rete di competenze del Mezzogiorno ed i collegamenti con il sistema imprenditoriale.

L'Asse "Sistemi locali di sviluppo"

Quanto ai *sistemi locali di sviluppo*, essi consentono di raccogliere quegli interventi che mirano alla crescita attraverso lo sviluppo di attività produttive localizzate nel territorio, che completino filiere produttive già spontaneamente affermatesi, diano vita a nuovi insediamenti, utilizzino le risorse immobili di cui si è prima detto, valorizzino e sviluppino il capitale relazionale e l'innovazione all'interno dei sistemi territoriali di sviluppo. Quattro sono gli intenti. Uno è sostenere, con specifici programmi, quei luoghi in cui si sono affermate in questi anni organizzazioni territoriali di imprese collegate fra loro e ai soggetti pubblici locali da relazioni economiche e, talora, fiduciarie. Il secondo intento è orientare le iniziative di sostegno alle attività produttive in tutti i settori (agricoltura, industria e terziario, con particolare attenzione al turismo e alla logistica delle merci), in modo che favoriscano la nascita di nuovi sistemi locali, quando possibile incentrati su medie e grandi imprese frutto di investimenti diretti dall'esterno, assicurando la sostenibilità e rispettando nel medio-lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente. Il terzo è sostenere iniziative di sviluppo basate sulle risorse endogene come avviene per lo più nelle aree rurali attraverso incentivi alla diversificazione delle attività agricole e all'integrazione dei diversi settori. Il quarto è di assicurare la sostenibilità delle politiche di sviluppo, rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.

Obiettivo globale dell'Asse è quello di creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive, specie in agricoltura e gli aspetti dello sviluppo rurale; promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale delle attività produttive anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.

L'Asse "Città"

Le ragioni che conducono a porre l'accento sulle città e sui sistemi produttivi locali sono diverse. L'idea guida, in questo caso, è che occorre dedicare speciale attenzione a quei nodi di addensamento delle relazioni locali potenzialmente più dinamici e capaci di innovazione, i quali possono generare, rafforzandosi, benefici diffusi a un territorio più vasto.

Le città, anche quelle medie, sono le sedi delle funzioni rare del territorio — non solo l'alta formazione, la ricerca, l'innovazione, ma anche i servizi di consulenza alle imprese, la finanza — sia per le famiglie sia per le imprese: la qualità di queste funzioni decide in modo spesso determinante della qualità dello sviluppo delle aree che vi gravitano intorno. Le aree metropolitane e le stesse reti di città medie e medio piccole del Mezzogiorno attualmente presentano elementi di debolezza organizzativa, di ridotta competitività, di limitata offerta di funzioni e servizi avanzati, e di deterioramento delle condizioni di vita associata che riducono la certezza sulle regole del vivere civile. Il ripristino delle condizioni che fanno della città una "infrastruttura strategica" deve riguardare anche l'ampliamento dei servizi alle persone e alle comunità locali.

Obiettivo globale dell'Asse è quello di favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese. Creare condizioni economiche, amministrative e sociali per lo sviluppo imprenditoriale. Aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali. Combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale, anche attraverso la riqualificazione del contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.

L'Asse "Reti e nodi di servizio"

Il riferimento alle *reti e ai nodi di servizio* con altre aree, infine, nasce dalla constatazione del ruolo essenziale delle reti nell'alimentare, sostenere e rafforzare i processi localizzativi di sviluppo, collegando locale con globale e locale con locale, così da superare la perifericità e la marginalizzazione dei sistemi produttivi e sociali e accrescere la competitività regionale. Questo nell'ambito di un sistema che tenda ad assicurare il riequilibrio modale e la minimizzazione dell'impatto ambientale nel settore dei trasporti. La strategia di valorizzazione delle risorse conta sulla possibilità di attivare processi di mobilitazione endogena, dove endogeno non significa autarchico: tutt'altro. Deboli relazioni con l'esterno non permettono alle energie locali di crescere e di rinnovarsi. La presenza di una straordinaria dotazione di risorse non produce la capacità di utilizzarla, che invece deriva dal grado di connessione che si stabilisce, e si tiene vivo, con l'evoluzione dei mercati e delle conoscenze.

Forte rilevanza trasversale è da riconoscere al profilo della 'sicurezza', il cui rafforzamento è legato non solo all'incremento di efficacia dell'azione delle Forze dell'ordine, ma anche al determinarsi di migliori condizioni generali di contesto (diffusione della legalità, cultura delle regole) che favoriscano lo svolgersi di un'ordinata vita civile ed economica.

Obiettivo globale è quello di migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nelle comunicazioni, nella sicurezza) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.

2.2. La strategia a livello di Asse prioritario: il sistema di obiettivi e le linee di intervento

La individuazione delle grandi strategie di Asse ha consentito di individuare gli obiettivi globali che ciascuna strategia intende perseguire con la realizzazione del Programma. Tali obiettivi si declinano in un insieme di obiettivi specifici che riflettono le particolari linee di azioni previste all'interno di ciascun Asse. Per la quantificazione di questi insiemi di obiettivi specifici è stata adottato un criterio di identificazione degli indicatori, definiti *indicatori chiave*, che mira a garantire, oltre alla rappresentatività, anche la misurabilità e governabilità del sistema obiettivi-indicatori. Il dettaglio metodologico di tale scelta è descritto nel volume di valutazione ex ante, in questo capitolo ci si limita ad una sintetica presentazione, che verrà poi dettagliata nella descrizione delle strategie all'interno di ciascun Asse.

La quantificazione degli obiettivi specifici presuppone infatti un'analisi "di contesto"⁵: la valutazione ex ante individua "sul territorio" un set di variabili critiche, associate a domande sociali rilevanti oppure a punti di forza e di debolezza; e le misura nella situazione di partenza. In sede di programmazione, viene assunto un sistema di obiettivi e di interventi in grado di "migliorare" i valori di quelle variabili: ciò può avvenire ad esempio valutando il divario fra il valore che tali variabili assumono nel territorio di riferimento ed il valore osservato invece in aree più sviluppate (vengono calcolati cioè degli indicatori di divario). Ciascun obiettivo specifico viene quindi quantificato, valutando la differenza fra il valore osservato ed il valore programmato della variabile considerata.

Pertanto, dal punto di vista operativo, la quantificazione degli obiettivi specifici è basata sul calcolo di indicatori di contesto, coerentemente con quanto illustrato nel recente lavoro metodologico della Commissione su "Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa". Al paragrafo 4.1 (*Dati di base ed indicatori di contesto*), si sostiene in particolare che "gli indicatori di contesto [...] servono da base per l'attuazione e la determinazione di obiettivi quantificati".

Gli "indicatori di contesto" sono calcolati a partire da dati statistici di settore o di territorio⁶, adatti ad esprimere tali caratteristiche. Essi dovrebbero possedere una proprietà di confrontabilità: essere cioè *standardizzati* per consentirne la comparazione fra territori, settori o comunque ambiti diversi.

Con riferimento al PSM ed ai POR e PON, è stato individuato un insieme di indicatori di contesto, come si mostra nella tavola posta alla fine di questo paragrafo. In questa tavola, in

⁵ Il "contesto" di un intervento di sviluppo è definito dall'insieme delle caratteristiche strutturali (economiche, demografiche, sociali, infrastrutturali) del territorio (o del settore) di riferimento della programmazione.

⁶ Più specificamente, i dati di base (misurati nella situazione iniziale e "monitorati" quindi nel corso del tempo per verificarne l'evoluzione, alla luce della trasformazione degli scenari socioeconomici indotta dalla implementazione degli interventi programmati) costituiscono gli elementi fondamentali per il calcolo degli indicatori di contesto. L'esempio più immediato: il PIL pro capite (il più utilizzato indicatore di contesto) viene calcolato rapportando i dati statistici di base sul prodotto interno lordo, tratti dalla contabilità (regionale) dell'ISTAT, e sulla popolazione residente. Gli indicatori di contesto sono quindi generalmente (non necessariamente) calcolati elaborando e raffrontando dati statistici di base.

particolare, vengono individuati indicatori per tutti i settori di programmazione, nonché per le *macroaree* strategiche enunciate nell'ambito dei sei assi di programmazione. Va attentamente sottolineato che questo set di indicatori di contesto è strettamente associato a gruppi di obiettivi specifici. In sostanza:

- esistono degli indicatori di contesto *di primo livello*, che sono associati agli obiettivi globali del PSM ed alle variabili di rottura endogene;
- esistono inoltre degli indicatori di contesto *di secondo livello*, associati alle variabili di rottura esogene ed esprimibili ancora solo a livello di PSM;
- esistono infine degli indicatori *di terzo livello*, associati agli obiettivi specifici: sono appunto questi gli indicatori riportati nella tabella ed hanno la caratteristica di essere associabili tanto al PSM, quanto ai POR ed ai PON.

In effetti, il programma di sviluppo ed i programmi operativi ad esso connessi, hanno la finalità di modificare gli indicatori di contesto, riportandoli a valori che esprimano migliori condizioni economiche, sociali, strutturali.

Gli indicatori che fanno parte dell'insieme proposto rispondono ai seguenti requisiti:

- a. sono di numerosità contenuta;
- b. costituiscono una base comune perfettamente omogenea tanto per il PSM, quanto per i POR ed i PON;
- c. consentono un aggiornamento semplice e su basi ufficiali;
- d. presentano una periodicità annuale o comunque a scadenze certe.

E' ben evidente come tale insieme non possa essere in grado di rappresentare esaustivamente tutti gli effetti attesi dalla realizzazione dei programmi. Per questo motivo il PSM e i programmi regionali e nazionali riportano anche altre tipologie di indicatori che sinteticamente possono essere riassunte nelle seguenti:

- *altri indicatori di contesto*. Si tratta di indicatori del tutto simili nelle caratteristiche tipologiche ai precedenti, ma che non soddisfano, in parte o in tutto, i requisiti richiesti in termini di disponibilità, aggiornabilità e disaggregabilità;
- *indicatori di programma* (indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto);
- *indicatori di avanzamento istituzionale*.

Il sistema complessivo di indicatori appena descritto si articola dunque in tre tipologie:

1. indicatori chiave di contesto, gli unici per i quali ci si impegna a quantificare obiettivi attesi;
2. altri indicatori di contesto;
3. indicatori di programma e di avanzamento istituzionale.

Si giudica che tale sistema possa, nel suo complesso, garantire la misurabilità degli effetti attesi dall'attuazione dei Programmi. E' peraltro importante sottolineare, soprattutto per quanto concerne l'insieme degli indicatori chiave su cui si punta per svolgere una fattiva attività di valutazione in itinere ed ex-post, che l'insieme attualmente proposto oltre a non potersi considerare, come detto, esaustivo, non possa neppure essere inteso come definitivo. Il lavoro di ricerca, elaborazione, affinamento degli indicatori, che può e deve essere svolto

dalle amministrazioni pubbliche e dagli istituti di ricerca per tutto l'arco dei sette anni di programmazione, potrà portare a correggere, modificare, migliorare, ampliare in varia misura l'insieme base di indicatori chiave proposto in questa sede. Questo non solo per garantire una sempre maggiore capacità di rappresentazione degli effetti, ma anche per consentire la realizzazione di un monitoraggio sistematico e quindi di un controllo attento della direzione di sviluppo intrapresa con la realizzazione del Programma.

Qualificazione dei "set mirino" di indicatori di contesto, per settore, macroarea di programmazione e regione

Asi	Settori	Indicatori	Macroaree strategiche PSIM	Fonti	Anno di riferimento	Valori Mazzogrosso	Valori Centro Nord	Valori Italia
ASSE I - Risorse Naturali	Acqua e suolo	1 Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua)	Corretta gestione delle risorse	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	20,5	8,6	12,5
		2 Volume fatturato su volume innescato di risorse idriche (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	Ministero degli Interni	1997			
		3 Km di coste non balneabili / km di coste totali (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	6,2	7,1	6,4
	Rifiuti e inquinamento	4 Violazioni accertate su ispezioni effettuate dal NOE del Ministero dell'Ambiente (%)	Sicurezza e difesa dal rischio	ISTAT - Annuario statistico 1998	1996	59,7	35,6	46,9
		5 Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata/ rifiuti urbani totali (%)	Corretta gestione delle risorse	ANPA - Osservatorio rifiuti	1997	1,4	13,6	9,4
	Rete ecologica	7 Superficie forestale percorsa dal fuoco/ superficie forestale totale (%)	Sviluppo di nuove attività	ISTAT - Annuario statistico 1998	1995	0,3	0,3	0,3
		8 Visitatori di parchi naturali (presenze turistiche montane e collinari per ettaro di area protetta)	Sviluppo di nuove attività	ISTAT - Annuario statistico 1998 e VIII Rapporto turismo	1997	3,5	11,5	7,0
	Energia	9 Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	Autorità per l'energia elettrica e il gas - "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" 1999	1997	6,2	4,4	4,7
		10 Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di erogazione di gas (%)	Potenziamento R&S, innovazione e dotazione infrastrutture	Note Rapide ISTAT. La soddisfazione delle famiglie per i servizi di fornitura di energia elettrica e di gas, Anno 1998 (indagine multiscopo)	1998	93,0	94,7	94,5
ASSE II - Risorse Culturali	Beni culturali	11 Visitatori di beni culturali per 1.000 abitanti	Innalzamento della domanda	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	337,1	520,3	453,6
		12 Numero di istituti di antichità e d'arte, di biblioteche pubbliche e di archivi per 100.000 abitanti	Innalzamento dell'offerta	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	0,81	1,01	0,94
		13 Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%)	Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	52,4	62,9	59,7
		14 Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (lire)	Innalzamento [e qualificazione] della domanda	ISTAT - Annuario statistico 1998	1996	5.497	16.359	12.404

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ASSE IV - Settore locale di sviluppo		ASSE III - Settore locale di sviluppo		Lavoro		Iniziativa	Fonte	Anno	Valore	Anno	Valore	Anno	Valore
Sviluppo locale		Ricerca		Scuola									
25	Tasso di disoccupazione giovani (15-24 anni)	25	Spese di R&S sul PIL (%)	25	Tasso di disoccupazione giovani (15-24 anni)	ISTAT - Indagine sulle forze di lavoro	ISTAT - Indagine sulle forze di lavoro	1996	56,5	1996	20,7	1996	33,4
26	Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi, nel totale delle persone in cerca di occupazione (%)	26	Incassi per vendite di tecnologia nel Mezzogiorno nel totale nazionale (valori al netto degli importi non ripartibili, per abitanti (valori in lire)	26	Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi, nel totale delle persone in cerca di occupazione (%)	ISTAT - Forze di lavoro 1998	ISTAT - Forze di lavoro 1998	1998	76,0	1998	57,9	1998	48,6
27	Tasso di creazione lorda di imprese (imprese create in percentuale delle imprese registrate)	27	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura	27	Tasso di creazione lorda di imprese (imprese create in percentuale delle imprese registrate)	Informare	Informare	1998	7,9	1998	7,2	1998	7,5
28	Quota di persone di genere femminile in cerca di occupazione da oltre 12 mesi, nel totale delle persone di genere femminile in cerca di occupazione (%)	28	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria e nell'edilizia	28	Quota di persone di genere femminile in cerca di occupazione da oltre 12 mesi, nel totale delle persone di genere femminile in cerca di occupazione (%)	Occupazione femminile	Occupazione femminile	1998	77,4	1998	59,6	1998	49,0
29	Tasso di disoccupazione giovani (15-24 anni)	29	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	29	Tasso di disoccupazione giovani (15-24 anni)	Occupazione femminile	Occupazione femminile	1998	64,3	1998	26,2	1998	38,7
30	Differenza fra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile	30	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria e nell'edilizia	30	Differenza fra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile	Occupazione femminile	Occupazione femminile	1998	29,6	1998	23,9	1998	25,8
31	Adulti occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	31	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	31	Adulti occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	Formazione per lo sviluppo	Formazione per lo sviluppo	1998	2,4	1998	4,6	1998	4,0
32	Tasso di mobilità nell'occupazione secondaria	32	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria e nell'edilizia	32	Tasso di mobilità nell'occupazione secondaria	Iniziativa	Iniziativa	1996-97 (dec) 1995-96 (reg)	79,4	1996-97 (dec) 1995-96 (reg)	86,5	1996-97 (dec) 1995-96 (reg)	83,1
33	Abbondanza in termini di prima mano della scuola superiore (%)	33	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	33	Abbondanza in termini di prima mano della scuola superiore (%)	Iniziativa	Iniziativa	1996	5,25	1996	3,32	1996	3,95
34	Incassi per vendite di tecnologia nel Mezzogiorno nel totale nazionale (valori al netto degli importi non ripartibili, per abitanti (valori in lire)	34	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria e nell'edilizia	34	Incassi per vendite di tecnologia nel Mezzogiorno nel totale nazionale (valori al netto degli importi non ripartibili, per abitanti (valori in lire)	Ricerca	Ricerca	1997	2,359	1997	135,711	1997	87,193
35	Spese di R&S sul PIL (%)	35	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	35	Spese di R&S sul PIL (%)	Ricerca	Ricerca	1996	0,63	1996	1,15	1996	1,02
36	Tasso di innovazione tecnologica (Italia/100)	36	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	36	Tasso di innovazione tecnologica (Italia/100)	Miglioramento del contesto	Miglioramento del contesto	1997	63,3	1997	120,7	1997	100,0
37	Quota di addetti nei settori locali di PMO nel totale degli addetti manifatturieri	37	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	37	Quota di addetti nei settori locali di PMO nel totale degli addetti manifatturieri	Sviluppo di cluster e relazioni di filiera	Sviluppo di cluster e relazioni di filiera	1996	11,6	1996	44,9	1996	39,9
38	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura	38	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	38	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura	Aumento della competitività	Elaborazione in sede SYNVEZ (cfr. Rapporto SYNVEZ)	1995-96	1,6	1995-96	3,2	1995-96	2,5
39	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	39	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	39	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	Aumento della competitività	Fonte mancante	...	...	...	...	...	...
40	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria e nell'edilizia	40	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	40	Variazioni in base regionale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria e nell'edilizia	Aumento della competitività	Elaborazione in sede SYNVEZ, ISTAT	1995-96	0,6	1995-96	1,5	1995-96	1,4
41	Valore aggiunto per addetto nel settore del commercio - milioni di lire	41	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	41	Valore aggiunto per addetto nel settore del commercio - milioni di lire	Aumento della competitività	Rilevazioni Togliacane	1996	63,5	1996	73,4	1996	70,7
42	Valore aggiunto per addetto nel settore del turismo (settori alberghi e pubblici esercizi) - milioni di lire	42	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	42	Valore aggiunto per addetto nel settore del turismo (settori alberghi e pubblici esercizi) - milioni di lire	Aumento della competitività	Rilevazioni Togliacane	1996	48,9	1996	63,8	1996	60,7
43	Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese - milioni di lire	43	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	43	Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese - milioni di lire	Aumento della competitività	Rilevazioni Togliacane	1996	80,6	1996	96,3	1996	93,1
44	Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo nel totale delle imprese (%)	44	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	44	Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo nel totale delle imprese (%)	Miglioramento del contesto	ISTAT - Indagine sull'innovazione tecnologica nelle imprese industriali	1990-97	20,5	1990-97	34,6	1990-97	33,1
45	Tasso di natalità netto delle imprese (in percentuale delle imprese registrate)	45	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	45	Tasso di natalità netto delle imprese (in percentuale delle imprese registrate)	Nascita e localizzazione nuove iniziative	Informare	1998	1,8	1998	0,2	1998	0,7

ASSE V - Città	Città	Descrizione	Migliore qualità urbana	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscope)	Anno	Valore	Valore
36	Città	Quota di persone che usano l'autobus (%)	Migliore qualità urbana	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscope)	1997	18,3	25,4
37		Quota di popolazione che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario (%)	Migliore qualità urbana	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1997	19,8	26,8
38		Grado di soddisfazione sull'accessibilità ai servizi (numero di persone che dichiarano difficoltà nell'accesso ai servizi - media delle varie modalità)	Migliore articolazione funzioni urbane	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscope)	1997	37,7	33,2
39		Addetti di società cooperative nel settore dei servizi sociali per 100 000 abitanti	Rafforzamento del capitale sociale	ISTAT - Censimento Intermedio	1996	32,7	39,1
40		Strutture socioassistenziali per 100 000 abitanti	Rafforzamento del capitale sociale	Ministero dell'Interno	1997	1,7	2,3
41	Sicurezza	Tasso di incidenza nella scuola materna	Rafforzamento del capitale sociale	Rapporto Annuale ISTAT	1996-97	90,5	93,9
42		Attentati, estorsioni ed incendi dolosi per 100 000 abitanti	Sicurezza	Ministero dell'Interno	1998	37,4	22,9
43		Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti (media delle merci in ingresso ed in uscita)	Incremento del traffico	Conto nazionale dei trasporti	1997	22,4	50,6
44		Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada, per 100 abitanti (media delle merci in ingresso ed in uscita)	Incremento del traffico	Conto nazionale dei trasporti	1997	968,8	1.987,6
45		Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio, per 100 abitanti (media delle merci caricate e scaricate)	Incremento del traffico	Conto nazionale dei trasporti	1995	138,6	105,0
46	Trasporti	Passaggi sbarcati ed imbarcati via aerea, per 100 abitanti	Incremento del traffico	Conto nazionale dei trasporti	1997	67,2	154,2
47		Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario (media delle varie modalità)	Incremento della qualità dell'esercizio	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscope)	1997	55,1	62,2
48		Frequenza di utilizzazione dei treni (persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno)	Incremento della qualità dell'esercizio	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscope)	1997	27,0	32,3
49		Collegamenti telefonici per 100 abitanti	Telecomunicazioni	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1996	35,5	43,7
50		Comuni informatizzati sul totale dei comuni (%)	Telecomunicazioni	ISTAT-Alpa - Rilevazione sul livello di informatizzazione delle anagrafi comunali	1998	78,4	90,7
51	Telecomunicazioni	Utenti di telefonia cellulare per 1 000 abitanti	Telecomunicazioni	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1997	73,4	91,5

2.2.1. L'Asse I "Risorse Naturali"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1 Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

Le risorse naturali sono attualmente governate e gestite nel Mezzogiorno secondo forme che esigono un profondo rinnovamento.

Il deficit di razionalità nella gestione interessa due livelli: quello fondamentale della conservazione e della riproduzione delle risorse nel lungo periodo, che è la base indispensabile per permettere alle risorse di generare benefici stabili nel tempo; quello del corretto utilizzo e sfruttamento delle risorse nel breve e medio periodo, che permette di massimizzare i flussi di benefici economici e sociali che le risorse sono in grado di produrre in rapporto ai costi di investimento e di gestione.

Questi due livelli di problemi riguardano tutti i temi in cui l'ambito generale delle risorse naturali è articolato:

- le risorse idriche, di cui ancora manca una programmazione e gestione integrata, dalla captazione alla distribuzione alla depurazione, che permetta nel lungo periodo di preservarne la disponibilità, nel breve di migliorarne l'erogazione e favorirne il risparmio e il riuso. La necessità preminente è costruire un sistema di progettazione e gestione unitario del ciclo integrato, in cui per ogni Ambito Territoriale Ottimale — come prescrive già dal 1994 la legge 36 — sia possibile pianificare gli investimenti e le modalità di organizzazione dei servizi adeguati a soddisfare le esigenze quantitative e qualitative di un'area definita;
- il suolo, che richiede un'azione preventiva e coordinata che superi la logica tuttora dominante dell'intervento di emergenza, e affermi quella della programmazione integrata delle risorse a scala di bacino idrografico. La lotta al dissesto idrogeologico e la difesa dal rischio sismico, o la messa in sicurezza di numerosi territori del Mezzogiorno — a partire da quelli su cui insistono centri urbani e insediamenti produttivi — richiede una nuova attività di pianificazione e realizzazione degli interventi di difesa che riconosca una serie di priorità e su quelle concentri gli sforzi di prevenzione e di intervento;
- i rifiuti, che quasi ovunque nel Mezzogiorno rappresentano ancora un problema di igiene e di ordine pubblico, quando in altre aree del Paese stanno rapidamente diventando l'oggetto in un nuovo e articolato settore produttivo. L'adeguamento della gestione dei rifiuti urbani ai criteri della gestione integrata, resi obbligatori dalla legge e già applicati in misura significativa nel Centro-Nord, esige uno sforzo imponente di modernizzazione, che permetta di superare l'attuale prassi generalizzata di smaltimento in discarica dell'indifferenziato;
- i siti contaminati, che pure assumono rilevanza solo quando impattano duramente sulla salute pubblica, mentre il loro risanamento, necessariamente graduale, potrebbe non solo liberare aree precluse allo sviluppo ma essere occasione di produzione di metodi e tecniche avanzate di recupero. La necessità è realizzare il monitoraggio, guidare e sovrintendere alla sperimentazione e all'applicazione di tecniche di risanamento;

- l'energia, la cui situazione nel Mezzogiorno è caratterizzata da consumi di gas naturale e di elettricità considerevolmente inferiori a quelli delle regioni del Centro-Nord e alla media europea, anche per la minore disponibilità e affidabilità dell'offerta di forniture. La necessità è colmare tale divario, rimuovendo così un ostacolo importante allo sviluppo e riducendo il livello di inquinamento;
- il patrimonio naturalistico, per un verso sottoutilizzato e non adeguatamente messo in valore benché la domanda turistica appaia sempre più sensibile all'ambiente e alle identità locali, per altro verso sovrautilizzato, danneggiato o mortificato da usi impropri e ad alto impatto, che nel lungo periodo ne riducono la qualità e la capacità attrattiva, nel breve la capacità di soddisfare crescenti bisogni sociali di fruizione dello spazio non urbanizzato⁷. La necessità è costruire sistemi di gestione che a livello locale colleghino le attività di tutela, manutenzione, recupero ambientale con le attività produttive (agricole, artigiane, turistiche), e generino al tempo stesso sia conservazione e qualità, sia reddito e occupazione.

a.2. La descrizione della strategia

In questo quadro in cui si presentano insieme, e spesso legati tra loro, nodi e potenzialità, la **costruzione di efficienti sistemi di gestione** appare il primo aspetto cruciale che si impone all'attenzione per la identificazione della strategia di Asse.

L'enfasi sulla gestione è giustificata da una ragione di merito e da due elementi di scenario. La ragione di merito è l'esigenza di operare rapidamente nei prossimi anni la distinzione tra governo delle risorse e gestione (oggi ampiamente assente per la diffusa presenza delle gestioni in economia), e per altro verso di superare la separazione tra progettazione degli interventi e responsabilità finanziarie: entrambi questi aspetti hanno prodotto elevati livelli di inefficienza nella gestione dell'acqua, del suolo, dei rifiuti. Gli elementi di scenario, che pure contribuiscono a ritenere prioritario il miglioramento delle gestioni, sono: a) la tendenza alla riduzione o stabilizzazione, nel settore, dei fabbisogni di nuovi impianti dedicati (la crescita del benessere sociale e l'innovazione tecnologica tendono a ridurre, non ad aumentare, i consumi di acqua o le quantità di rifiuti finali non recuperati); b) l'aumento della domanda di fruizione delle risorse e degli usi ricreativi e naturalistici, o dei benefici che le risorse possono offrire a condizione che le gestioni siano efficienti, senza sprechi e non causino depauperamento del patrimonio naturalistico e/o perdita di biodiversità.

Un secondo punto cruciale che emerge dall'analisi è la possibilità, tuttora ampiamente non colta, di orientare la gestione delle risorse naturali non solo a una corretta ed efficiente erogazione di servizi a beneficio delle attività produttive esistenti, ma allo sviluppo di nuove attività e sistemi produttivi.

La prospettiva di sviluppo di nuovi sistemi di impresa riguarda in primo luogo la gestione del patrimonio naturalistico. Questa richiede rispetto delle esigenze di conservazione, piena coerenza con la direttiva comunitaria sugli habitat, implementazione della rete europea Natura 2000, e al tempo stesso promozione di modalità corrette di valorizzazione delle risorse a

⁷ Inoltre, nel lungo periodo, il sovrautilizzo contrasta con gli impegni assunti in ambito comunitario per la protezione della natura e della biodiversità; elementi necessari al mantenimento dell'equilibrio ecologico e alla conservazione del patrimonio naturalistico quale banca genetica di valore essenziale al progresso scientifico.

beneficio delle comunità locali⁸. La nascita di nuovi sistemi di attività è connessa in questo caso con due opportunità già emerse: il rilievo assunto dalla valorizzazione e dalla promozione degli elementi di originalità e identità locale, che si esprime in una crescente domanda di beni e servizi che mostrino uno specifico radicamento territoriale; la progressiva diffusione di processi di sviluppo rurale 'dal basso', che crescono per contiguità delle esperienze imprenditoriali, e ispessimenti di reti di relazioni locali basate sulla fiducia e la cooperazione.

Tale prospettiva riguarda però anche rifiuti e acqua. Come mostra l'esperienza del Centro-Nord, intorno alla gestione dei rifiuti può crescere una filiera di attività tra loro connesse di raccolta, stoccaggio, recupero/riciclaggio, smaltimento finale, con parallelo sviluppo di un articolato sistema di imprese. Analogamente, per l'acqua, si può sviluppare una filiera di imprese che si occupano non solo della erogazione, della distribuzione o della depurazione, ma del controllo, del monitoraggio, della manutenzione.

Per acqua, rifiuti ed energia, inoltre, questa possibilità è resa concreta, nella fase attuale, dalla disponibilità di una normativa di riforma sostanziale (L. 36/94, D.L. 22/97), che, se applicata, è in grado di aprire rapidamente un nuovo mercato in questi settori, giacché mira a introdurre elementi di competizione e industrializzazione dei servizi: attraverso una politica tariffaria che permetta di riconoscere il valore economico delle risorse naturali trasformate e rese fruibili, e attraverso disposizioni che favoriscono e incentivano il coinvolgimento di operatori e capitali privati.

Potranno inoltre essere valorizzate forme di partenariato tecnologico e finanziario con aziende esterne, e colte le opportunità determinate dalla crescita del mercato euro-mediterraneo dei servizi ambientali, con particolare riferimento alla protezione del mare e alla prevenzione dei disastri naturali.

Il terzo punto cruciale riguarda la **sicurezza e la difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento**. La sua rilevanza si apprezza sia in un'ottica di maggiore garanzia del tessuto insediativo e delle attività produttive esistenti, che in un'ottica di sviluppo competitivo del territorio, sostenibilità dell'uso delle risorse, maggiore salubrità e qualità della vita.

Sotto quest'ultimo profilo, è da notare che la valutazione dei rischi per la salute rende necessarie specifiche azioni volte a sviluppare la cultura della prevenzione e del diritto alla salute, e il potenziamento e lo sviluppo di reti informative integrate (mappatura dei siti inquinati, correlata con le banche dati territoriali relative alla prevalenza e all'incidenza di patologie).

Infine un ultimo punto che emerge è il **potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, della ricerca e sviluppo, dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale**.

Tale strategia riguarda tanto l'offerta quanto il governo dei sistemi di gestione. Sul primo versante, occorrono interventi di potenziamento delle reti di distribuzione dell'energia (in

⁸ La costruzione della rete europea Natura 2000 ha quali riferimenti normativi a livello comunitario la direttiva 79/409 e la direttiva 92/43 Habitat. L'Italia ha adempiuto alla prima con la iniziale individuazione di 108 zone di protezione speciale (ZPS), in seguito ampliate a oltre 200; alla seconda con la individuazione di 2508 siti di importanza comunitaria (SIC). La direttiva Habitat è stata recepita a livello nazionale col DPR 357/97.

particolare metano); ammodernamento degli impianti idrici e dei depuratori, dei sistemi di controllo dell'erogazione e della distribuzione, realizzazione di nuovi impianti per il riutilizzo dell'acqua depurata; adeguamento degli impianti di smaltimento dei rifiuti; ricerca e sviluppo tecnologico per la bonifica delle aree contaminate.

Sul secondo versante occorre il potenziamento dei sistemi informativi che permettono di conoscere e monitorare sia la sensibilità degli ecosistemi, sia lo stato dell'ambiente, sia i principali fattori di pressione sulle risorse naturali, sistemi in gran parte da costruire potenziando il ruolo della rete ANPA-ARPA, e rafforzando i servizi tecnici di programmazione e progettazione. L'incremento del livello di know how tecnologico, amministrativo e gestionale è indispensabile sia a fini di prevenzione dei dissesti e degli inquinamenti, sia a fini di efficace indirizzo e controllo delle attività di gestione operativa e di adeguamento tecnologico degli impianti e dei processi.

Per riassumere, sono dunque quattro i punti cruciali emersi dall'analisi:

- I. corretta gestione delle risorse,*
- II. sviluppo di nuovi sistemi di impresa nella gestione ambientale,*
- III. sicurezza e difesa dal rischio ambientale,*
- IV. sistemi informativi, know-how e dotazione infrastrutturale.*

A partire da queste indicazioni, la strategia di Asse dovrà favorire cambiamenti che riguardano principalmente quattro livelli: *efficienza*, migliorando il livello tecnologico e introducendo elementi di concorrenza nella gestione dei servizi ambientali locali; *sicurezza*, difendendo il suolo dai rischi idrogeologici e sismici; *quantità*, aumentando le risorse disponibili nelle aree meno servite (acqua e energia); *qualità*, assicurando un patrimonio ambientale disinquinato, conservato e fruibile, e promuovendone la valorizzazione.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

Di conseguenza l'*obiettivo globale* di sviluppo dell'Asse, che sintetizza le priorità d'intervento, è definito nel creare reti di servizio efficienti, nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile rimuovendo le condizioni di emergenza ambientale, assicurare l'uso razionale e la fruibilità di risorse naturali, riservando particolare attenzione alla tutela delle coste, garantire il presidio del territorio, a partire da quello montano, anche attraverso le attività agricole, preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita.

Il perseguimento dell'obiettivo globale indicato è in grado di incidere in via preminente su alcune delle "variabili di rottura", come indicato nel prospetto che segue.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL		
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Conservazione degli habitat naturali e delle biodiversità, protezione delle specie a rischio di estinzione; aumento gamma di prodotti e servizi che promuovono gli elementi di originalità ed identità locale; più ampia e qualificata fruibilità del patrimonio naturalistico; aumento integrazione con la strategia di valorizzazione delle risorse culturali e di sviluppo rurale.
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	***	Aumento dell'imprenditorialità; completamento sistemi idrici; potenziamento reti di distribuzione per acqua, fognature, energia; aumento propensione all'innovazione tecnologica in acqua, rifiuti (gestione e prevenzione), energia, difesa del suolo.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Introduzione elementi di concorrenza nei servizi; ampliamento dei bacini di utenza con delimitazione degli ATO; presenza di politiche tariffarie e aumento del livello di copertura dei costi; aumento efficienza della P.A.; <i>joint ventures</i> e creazione di imprese miste.
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Aumento attività ad elevata intensità di lavoro (monitoraggio e controllo, manutenzione ordinaria e straordinaria e adeguamento di reti nel settore idrico, nei rifiuti, nella difesa del suolo); sviluppo di attività per la valorizzazione di prodotti locali e servizi.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	**	Aumento dei processi di industrializzazione nella gestione di acqua, rifiuti e energia
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	*	Esportazione di know-how, cessione di servizi di monitoraggio e valutazione, con particolare riferimento all'attuazione di protocolli internazionali.
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Aumento dell'imprenditorialità e della concorrenza nella gestione di acqua, rifiuti e energia; aumento propensione all'innovazione tecnologica, gestionale ed amministrativa dal lato sia dell'offerta dei servizi sia del governo delle risorse; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico (cfr. Ob. Specifico 37); riqualificazione dei gestori e degli amministratori.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	*	Espansione delle attività di servizio connesse alla modernizzazione dei sistemi di gestione ambientale.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord	*	Aumento dell'efficienza e industrializzazione nell'offerta dei servizi (acqua, rifiuti, energia)
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	**	Sviluppo sistema di imprese e aumento imprenditorialità; chiusura discariche abusive e aumento controlli sul rispetto standard ambientali e delle norme vigenti a tutela dell'ambiente.

La strategia di valorizzazione delle risorse naturali è in grado di influenzare positivamente e significativamente la capacità di attrazione dei consumi turistici - in particolare se coordinata ed integrata alla strategia di valorizzazione delle risorse culturali e di sviluppo rurale - sotto due punti di vista: di un più ampio accesso al patrimonio naturalistico e di una più vasta gamma di prodotti e servizi che promuovono gli elementi di originalità ed identità locale; di garanzia di una più ampia e qualificata fruibilità delle risorse.

Si prevede che l'attuazione delle riforme nel settore del ciclo integrato dell'acqua, dello smaltimento dei rifiuti e dello sviluppo dei servizi energetici influenzi positivamente e significativamente l'intensità di accumulazione del capitale ed accresca il livello di attrazione di investimenti; questo anche sulla base del ripetuto interesse espresso da imprese estere verso la partecipazione finanziaria e gestionale in questi settori, qualora venissero effettivamente attuate le disposizioni normative esistenti.

Tutte le attività di monitoraggio e controllo, di manutenzione straordinaria e adeguamento delle reti nel settore idrico, di raccolta, riciclaggio, stoccaggio dei rifiuti, di rinaturalizzazione delle fasce fluviali e di mantenimento delle funzioni di drenaggio del suolo in particolare nelle aree collinari e montane, solo per fare alcuni esempi, sono attività che generano una elevata partecipazione al mercato del lavoro. Ugualmente si prevede che la valorizzazione e la promozione degli elementi di originalità e identità locale, diano luogo allo sviluppo di sistemi produttivi con un impatto significativo sulla occupazione.

Le riforme in atto nei servizi idrici, di smaltimento dei rifiuti e nell'energia richiederanno l'individuazione ed introduzione di innovazione (e di servizi a ciò finalizzati) sia da un punto di vista tecnologico che gestionale ed amministrativo per conseguire gli accresciuti livelli di efficienza che una maggiore apertura alla concorrenza richiede. Lo stesso può affermarsi per la difesa del suolo e della sicurezza ambientale, laddove queste ultime sono condizioni essenziali per lo sviluppo economico e la sostenibilità di lungo periodo nell'uso delle risorse.

Infine, in modo particolare nel caso dei rifiuti, la realizzazione dei principi della gestione integrata e la conseguente promozione di un più articolato e moderno sistema di imprese, è in grado di contrastare efficacemente i fenomeni di illegalità, spesso contigui e alimentati dalle attuali condizioni di arretratezza del settore.

B. DALLE LINEE GENERALI DELLA STRATEGIA DI ASSE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. L'individuazione degli obiettivi specifici ⁹

L'obiettivo globale dell'Asse Risorse naturali è un obiettivo complesso, costruito su fabbisogni e opportunità che possono essere soddisfatti e colte in parte nel breve-medio periodo in parte nel medio-lungo periodo. Nel breve-medio periodo, si ritiene di poter accrescere considerevolmente l'efficienza dei servizi di rete, introdurre importanti elementi di concorrenza, garantire livelli di servizio più elevati e ridurre in modo significativo la frequenza ed il numero di aree in situazioni di emergenza ambientale. Si considera invece

⁹ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato 1.

obiettivo di medio-lungo periodo riuscire a garantire la tutela delle coste e il presidio del territorio (a partire da quello collinare e montano), ridurre il grado di pericolosità generale e particolare del territorio meridionale in base al livello di rischio idrogeologico e sismico registrati attualmente, e garantire la sostenibilità di lungo periodo nell'uso e valorizzazione delle risorse naturali. A tutti questi livelli si ipotizza che il Programma permetta di conseguire significativi stadi di avanzamento.

In coerenza con la logica di integrazione dell'Asse, l'obiettivo globale si articola su di un complesso di obiettivi specifici. Questi sono riconducibili **sulla base di un criterio di prevalenza** ai quattro aspetti cruciali descritti nel paragrafo precedente:

- I. corretta gestione delle risorse,*
- II. sviluppo di nuovi sistemi di impresa nella gestione ambientale,,*
- III. sicurezza e difesa dai rischi ambientale,*
- IV. sistemi informativi, know-how e dotazione infrastrutturale.*

A questi quattro aspetti si farà riferimento sia in questa parte di identificazione degli obiettivi specifici, sia nella parte immediatamente successiva di quantificazione degli obiettivi.

- I. Corretta gestione delle risorse: sviluppo della concorrenza e crescita di sistemi di imprese nella gestione del servizio idrico integrato e dei rifiuti e nella produzione di energia da fonti rinnovabili*

Riguardo a questo aspetto, gli obiettivi specifici cui mirare sono:

- Garantire disponibilità idriche adeguate per la popolazione civile e le attività produttive, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione; favorire un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato (Obiettivo 1)
- Migliorare il sistema di gestione dei rifiuti, promuovendo la raccolta differenziata, il riciclaggio, il recupero a fini di produzione di energia dei rifiuti non riciclabili, nonché elevando la sicurezza dei siti per lo smaltimento e favorendo lo sviluppo di un efficiente sistema di imprese. (Obiettivo 6)

Con questi obiettivi si vogliono creare le condizioni affinché:

- la disponibilità di risorse idriche in tutti i settori e lo smaltimento dei rifiuti non siano più un vincolo allo sviluppo e al miglioramento della qualità del contesto produttivo e insediativo;
- nel caso delle risorse idriche, si razionalizzi con ampliamenti e completamenti il cospicuo patrimonio delle infrastrutture esistenti, valorizzando appieno il capitale investito in accordo con la politica comunitaria in materia di acque; nel caso dei rifiuti, si rafforzino le funzioni gestionali ed organizzative nel settore, si mettano a norma e bonifichino le discariche abusive o inadeguate e si prevenga e riduca l'impatto ambientale causato dai rifiuti;
- si finalizzino gli sforzi delle Regioni e degli Enti Locali per costituire gli ATO (L.36/94 e DL 22/97), dare struttura operativa alle Autorità di Ambito e procedere alla scelta dei gestori secondo la più recente normativa di riforma dei servizi pubblici a livello locale (dlgs in fase di approvazione).

Queste sono le basi, insieme alla previste politiche tariffarie, per favorire l'ingresso di gestori industriali e l'adozione di meccanismi di concorrenza. Esse permettono di ipotizzare che gli investimenti di ambito siano selezionati e realizzati con la piena corresponsabilizzazione dei gestori degli ambiti, i quali, rispondendo a criteri di economicità di gestione e alla concorrenza, attueranno piani di investimento che genereranno un generale accrescimento di efficienza nel sistema e una migliore risposta ai fabbisogni del territorio in cui tali gestori operano.

I recuperi di efficienza possibili nel settore dovrebbero permettere di liberare risorse da impiegare in parziale autofinanziamento e/o in schemi di finanza di progetto; infatti la capacità di produrre, mantenere, migliorare e garantire adeguati flussi di cassa sarà condizione essenziale per il miglioramento della qualità del servizio e per la stessa sopravvivenza del gestore. In modo particolare, in materia di acque, lo sviluppo di forme efficienti di gestione è presupposto irrinunciabile perché le infrastrutture realizzate consentano di ottenere i livelli di tutela delle risorse idriche definiti dalla politica comunitaria.

Sul versante dell'occupazione, la realizzazione di sistemi di gestione integrata è in grado di generare, in particolare nel settore delle raccolte differenziate e del riciclaggio, una significativa domanda di attività ad alta intensità di lavoro. Questo può rappresentare un'opportunità, in particolare per quelle fasce di soggetti "deboli" che soffrono di specifiche difficoltà ad individuare un percorso di inserimento o reinserimento lavorativo a causa di un basso livello di istruzione o di qualificazione professionale, o di condizioni di difficoltà sociale (persone a rischio di emarginazione o emarginate). In questa direzione si offrono, quali punti di riferimento, esperienze già realizzate con successo nel Centro-Nord con il coinvolgimento di aziende municipalizzate e, soprattutto, organizzazioni del terzo settore.

II. Sviluppo di nuovi sistemi di impresa nella gestione ambientale: crescita di nuovi sistemi di impresa sulla base di processi di valorizzazione del patrimonio naturale; sostegno alle imprese e alle pratiche agricole funzionali al presidio del territorio e alla valorizzazione delle risorse ambientali e delle aree protette.

Questo aspetto implica il conseguimento dei seguenti obiettivi specifici:

Negli ambiti marginali con sottoutilizzazione delle risorse: migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale, riducendone il degrado/abbandono ed accrescendone l'integrazione con le comunità locali in un'ottica di manutenzione, tutela, sviluppo compatibile, migliore fruizione e sviluppo di attività connesse. (Obiettivo 11)

Negli ambiti con sovrautilizzo delle risorse: recuperare gli ambiti compromessi a seguito di usi impropri e conflittuali; regolare gli usi e la pressione sulle risorse (anche attraverso sistemi di certificazione dell'equilibrio nell'uso delle risorse stesse); accrescere l'offerta di beni e servizi finalizzati alla qualità ambientale ed alla corretta fruizione ambientale delle risorse. (Obiettivo 12)

In generale: promuovere la capacità della Pubblica amministrazione di intervenire per la conservazione e lo sviluppo; promuovere la rete ecologica come infrastruttura di sostegno dello sviluppo compatibile e come sistema di offerta di beni, risorse e valori. (Obiettivo 13)

Tale ultimo obiettivo, in forma più articolata, consiste nel promuovere la capacità degli Enti pubblici centrali e periferici di orientare e intervenire per la realizzazione di specifiche azioni di conservazione e valorizzazione degli ambiti naturali; promuovere la rete ecologica attraverso la realizzazione di interventi, sia all'interno delle aree protette sia negli ambiti

territoriali ad alta naturalità, necessari alla creazione di un sistema infrastrutturale ambientale integrato su tutto il territorio nazionale.

La focalizzazione sugli ambiti marginali ove il patrimonio naturalistico è poco o male utilizzato, punta a impiegare la stessa politica di tutela e conservazione delle risorse ambientali come fattore di mobilitazione e stimolo allo sviluppo locale. La strategia consiste nel collegare a tale politica un'azione mirata di promozione di nuove attività locali nel campo del turismo e della valorizzazione dei prodotti agricoli e artigianali, che utilizzi come esplicito vantaggio competitivo la qualità delle risorse. L'esito a cui si punta è un circolo virtuoso grazie al quale la cura e la manutenzione della qualità ambientale produce incremento del livello di benessere delle comunità locali, e questo a sua volta rafforza l'interesse locale alla cura del territorio. La nascita di nuovi sistemi di attività locali contraddistinti dalla capacità di combinare e far interagire positivamente protezione e valorizzazione delle risorse, è perciò la chiave di lettura fondamentale di questo specifico obiettivo.

La stessa chiave di lettura vale, con diverse implicazioni, anche per l'obiettivo relativo agli ambiti naturali sovrautilizzati (fasce costiere in primo luogo, ma anche spazi rurali prossimi a città o ad aree di espansione produttiva): anche in questo caso, la strategia consiste nel sollecitare interessi locali alla qualità ambientale. Non è sufficiente il ricorso alla regolazione degli usi, ma è opportuno anche puntare sulla elaborazione di progetti di riqualificazione e recupero che sappiano sollecitare e portare alla luce la domanda sociale — spesso nascosta, ma significativa — di servizi ambientali.

La valorizzazione del patrimonio naturale e degli elementi di identità locale tende a far emergere e a mobilitare capacità, abilità e competenze nascoste o disperse all'interno delle comunità, di cui, spesso, sono depositarie quasi esclusive le donne. Per esempio, la promozione dell'ospitalità diffusa (dal bed and breakfast all'affitto di alloggi), il rilancio della gastronomia tradizionale, la ripresa delle produzioni tipiche, esige il recupero e la rielaborazione di un sapere, spesso tacito, che solo un'intensa partecipazione femminile è in grado di assicurare. Per questa via, gli interventi descritti sono in grado di produrre un significativo impatto di genere.

In generale infine va sottolineato che, per tutte le aree oggetto di valorizzazione del patrimonio naturalistico, la qualità dell'azione della PA è assolutamente decisiva per articolare il Programma con la necessaria flessibilità, in aderenza alle differenziate caratteristiche e potenzialità locali, e per guadagnare intorno al Programma stesso il consenso e la collaborazione delle comunità e degli operatori locali.

III. Sicurezza e difesa dal rischio ambientale: maggiore sicurezza e difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento.

I relativi obiettivi specifici sono i seguenti:

Garantire un adeguato livello di sicurezza "fisica" delle funzioni insediativa, produttiva, turistica e infrastrutturale esistente, attraverso la realizzazione della pianificazione di bacino, di un sistema di governo e presidio idrogeologico diffuso ed efficiente, e di una pianificazione territoriale compatibile con la tutela delle risorse naturali. (Obiettivo 3)

Perseguire il recupero delle funzioni idrogeologiche dei sistemi naturali, forestali e delle aree agricole, a scala di bacino, anche attraverso l'individuazione di fasce fluviali, promuovendo la manutenzione programmata del suolo e ricercando condizioni di equilibrio tra ambienti fluviali ed ambiti urbani (Obiettivo 4)

Accrescere la sicurezza attraverso la previsione e prevenzione degli eventi calamitosi nelle aree soggette a rischio idrogeologico *incombente* e elevato con prioritaria attenzione per i centri urbani, le infrastrutture e le aree produttive; nelle aree soggette a rischio sismico con priorità per gli edifici 'strategici' (ospedali, scuole, caserme, prefetture) (Obiettivo 5)

Risanare le aree contaminate e migliorare le conoscenze, le tecnologie, le capacità di intervento dei soggetti pubblici e privati, nonché la capacità di valutazione e controllo della Pubblica Amministrazione per la bonifica dei siti inquinati. (Obiettivo 7)

Sviluppare sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento. (Obiettivo 10)

I primi tre obiettivi riguardano la difesa del suolo. Essi sono rivolti, da un lato, a migliorare il livello di competitività territoriale garantendo livelli di sicurezza dal rischio accettabili per le attività produttive ed insediative, e dunque un adeguato sistema di prevenzione dei rischi; dall'altro, ad ottenere il recupero e miglioramento degli ambiti naturali, soprattutto nella logica di ripristinare o ottimizzare le funzioni idrogeologiche. In generale, si intende accrescere la capacità di gestione, intesa come presidio del territorio, osservazione e conoscenza dei fenomeni, manutenzione delle opere esistenti e del territorio, sorveglianza delle dinamiche di uso del suolo (obiettivi 3 e 4, attraverso la realizzazione della pianificazione di bacino, di un sistema di governo e presidio idrogeologico diffuso ed efficiente, di una pianificazione territoriale compatibile con la tutela delle risorse naturali). La creazione di un efficiente sistema di prevenzione, inoltre, ha speciale rilevanza nel caso di rischio *incombente* (obiettivo 5: la dizione "rischio *incombente*" ex legge 225/92 definisce le situazioni di protezione civile).

Nel Mezzogiorno i rischi più elevati derivano spesso da insufficienza o da inosservanza di adeguate norme urbanistiche, per cui una delle finalità di questi obiettivi è quella di dare forza ad una seria politica di riordino urbanistico e di eliminazione degli abusi più pericolosi, evitando ogni ulteriore insediamento o avvio di nuove attività produttive in aree a elevato rischio o in grado di incrementare il livello di rischio esistente. Altro elemento prioritario è la considerazione delle sinergie conseguibili facendo interagire i programmi di difesa del suolo con quelli nei settori della agricoltura e delle aree urbane nell'ambito sia delle misure attive che passive di intervento. Questo è di particolare rilievo in relazione alle grandi potenzialità contenute nella nuova Politica Agricola Comunitaria (PAC) e alla previsione di una significativa contrazione delle superfici coltivate, che apre enormi possibilità al recupero di spazi da utilizzare in programmi di riqualificazione ambientale, cui possono connettersi opportunità di mitigazione dei rischi e di miglioramento di qualità della vita.

Rientrano in questo ordine di considerazioni anche gli effetti benefici sulla manutenzione del suolo conseguibili attraverso le coltivazioni agricole, per il mantenimento e lo sviluppo delle quali non va solo perseguita la residenzialità degli operatori, spesso difficile da recuperare, ma anche assistito l'interesse alla coltivazione, per esempio mediante l'impiego di servizi telematici.

L'ultimo obiettivo riguarda il risanamento dei siti inquinati, che dovrebbe consentire in via prioritaria nel prossimo periodo di programmazione di recuperare a condizioni di salubrità ambientale importanti aree del Mezzogiorno, e renderle disponibili a nuovi utilizzi economici, residenziali o naturalistici. Il miglioramento della capacità di controllo riguarda anche il rafforzamento della prevenzione sanitaria e la creazione di reti integrate di monitoraggio georeferenziato.

IV. Sistemi informativi, know-how e dotazione infrastrutturale: potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, della ricerca e sviluppo, dell'innovazione tecnologica e delle infrastrutture

I relativi obiettivi specifici sono i seguenti:

Migliorare le condizioni di fornitura delle infrastrutture incoraggiando il risparmio, risanamento e riuso della risorsa idrica, introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione nel settore. Promuovere la tutela ed il risanamento delle acque marine e salmastre. (Obiettivo 2)

Promuovere la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti mediante campagne informative. (Obiettivo 8)

Introdurre innovazioni di processo nello smaltimento dei rifiuti tali da favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero. (Obiettivo 9)

Garantire disponibilità di energia adeguata (sul piano della quantità e della qualità) per la popolazione civile e le attività produttive del Mezzogiorno, in un'ottica di economicità di gestione e di sostenibilità dell'uso di risorse non rinnovabili, attraverso l'ottimizzazione degli usi e l'utilizzo di fonti alternative rinnovabili e di combustibili non convenzionali. (Obiettivo 14)

Aumentare la capacità, l'affidabilità e la qualità del servizio di erogazione di gas ed elettricità, attraverso l'estensione ed il potenziamento delle reti (Obiettivo 15)

Stimolare la produzione e l'impiego di fonti rinnovabili, e di combustibili non convenzionali, quale strumento per la riduzione dell'impatto ambientale e per la valorizzazione delle risorse immobili, favorendo un più ampio ingresso di imprese e di capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; limitare le emissioni di gas a effetto serra, dei gas che provocano la riduzione dell'ozono atmosferico e quella delle emissioni acide in atmosfera. (Obiettivo 16)

Tali obiettivi puntano a evitare lo sfruttamento eccessivo delle acque, a prevenirne il degrado, a migliorarne la qualità ecologica; a migliorare l'efficienza e la sostenibilità del sistema di approvvigionamento di energia. La strategia consiste nell'assicurare una più elevata qualità del servizio da rendere agli utenti in tutti i settori, e nel dare sviluppo ed applicazione alle tecnologie più appropriate per il risparmio e riuso delle risorse, in un'ottica di salvaguardia e di rispetto ambientale.

Essi tendono in particolare a:

- accrescere il risparmio idrico e la soddisfazione qualitativa e quantitativa dell'utenza anche in base agli obiettivi della carta dei servizi¹⁰ e della nuova politica comunitaria in materia di acque;
- conseguire un adeguato livello degli scarichi nei corpi idrici e degli obiettivi di qualità derivanti dall'applicazione del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n° 152, soprattutto mirato al completamento e rifunzionalizzazione delle reti fognarie e degli impianti/sistemi di depurazione esistenti;

¹⁰ Si veda il DPCM 29 aprile 1999 "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato".

- dare continuità all'azione di ammodernamento e completamento degli schemi irrigui al fine di ottimizzare l'uso della risorsa idrica, sviluppare programmi di riuso delle acque reflue ai fini irrigui, migliorare la qualità dei prodotti in modo sostenibile rispetto agli equilibri ecologici ed ambientali del bacino idrografico;
- garantire la disponibilità e l'affidabilità delle forniture di energia adeguate, in quantità e qualità, a consentire lo sviluppo economico del Mezzogiorno e l'adeguamento della qualità della vita agli standard nazionali; ridurre l'inquinamento atmosferico del settore energetico utilizzando i combustibili meno inquinanti e sviluppando le fonti rinnovabili tra cui l'uso delle biomasse.

E' funzionale a una più elevata capacità di conoscenza, controllo e innovazione dei sistemi di governo delle risorse e dei sistemi produttivi la disponibilità di un'adeguata base informativa sullo stato dell'ambiente, sui fattori che esercitano pressione sulle risorse a livello territoriale, e sulla diffusione e funzionalità delle infrastrutture di depurazione e smaltimento. Gli obiettivi indicati richiedono pertanto l'adeguamento delle informazioni disponibili su tutti questi aspetti, a cominciare dalla costruzione di un quadro conoscitivo completo circa le infrastrutture ambientali esistenti e la loro efficienza, e a proseguire con l'adeguamento dei sistemi di monitoraggio e il completamento della rete delle ARPA. Essi infine richiedono un impegno importante di ricerca e di sviluppo tecnologico teso ad offrire soluzioni appropriate al miglioramento del contesto ambientale del Mezzogiorno.

b.2. Elementi di quantificazione degli obiettivi specifici.

b.2.1 Identificazione degli indicatori

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma e di avanzamento istituzionale. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L'identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Indicatori dell'Asse Risorse Naturali

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Risorse Naturali	Indicatori di contesto chiave	Altri indicatori		
		Indicatori di contesto	Indicatori di avanzamento istituzionale	Indicatori di programma
Corretta gestione delle risorse (acqua e rifiuti) (obiettivi 1,6)	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua) Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata/ rifiuti urbani totali (%)	Rifiuti industriali avviati a impianti di trattamento e smaltimento dedicati / Totale rifiuti industriali prodotti	Numero Piani di Ambito approvati/ totale ATO Numero gestori scelti / Totale ATO Popolazione interessata da ATO costituiti e con servizio di gestione assegnato (ai sensi dell'art. 23 DL 22/97) / popolazione totale	Investimenti privati /totale investimenti nel settore idrico Grado di copertura del sistema depurativo Numero di discariche di piccole dimensioni a servizio di un solo comune (o che smaltiscono meno di 10.000 t/anno) / Numero totale delle discariche
Sviluppo di nuove attività di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale (rete ecologica) (obiettivi 1,1,12,13)	Incremento presenze turistiche nei parchi nazionali e regionali Superficie forestale percorsa dal fuoco / superficie forestale totale (%)		Numero di Piani pluriennali di sviluppo dei parchi (ai sensi della L. 394/91 e della L. 426/98)	
Sicurezza e difesa dal rischio ambientale (acqua, suolo, energia) (obiettivi 3,4,5,7,10)	Violazioni accertate su ispezioni effettuate dal NOE del Ministero dell'Ambiente		Numero di Autorità di Bacino insediate e operanti Numero di Piani di bacino Numero di Piani di tutela delle acque	Popolazione residente in aree a rischio idrogeologico e sismico posta in sicurezza Estensione delle fasce fluviali oggetto di interventi di rinaturalizzazione Censimento dei siti contaminati (estensione, pericolosità, rilevanza del risanamento) e identificazione delle priorità di intervento. Aree contaminate coperte da progetti di bonifica / totale aree contaminate Aree contaminate in cui si è avviata la bonifica / totale aree contaminate coperte da progetto di bonifica
Potenziamento R&S, innovazione, dotazione infrastrutture (acqua e energia) (obiettivi 2,8,9,14,15,16)	Volume fatturato su volume immesso di risorse idriche (%) Km di coste non balneabili/ km di coste totali Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di erogazione di gas Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)	Depuratori non funzionanti / totale depuratori Durata media delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico		Riduzione emissioni di anidride carbonica Acque reflue trattate riutilizzate / totale acque reflue trattate Comuni serviti da rete di distribuzione del metano

I. Corretta gestione delle risorse: sviluppo della concorrenza e crescita di sistemi di imprese nella gestione del servizio idrico integrato e dei rifiuti

Ciclo integrato dell'acqua.

L'attuazione della riforma dei servizi idrici integrati dovrebbe consentire nel prossimo periodo di:

- migliorare il livello del servizio e la qualità igienico – sanitaria del prodotto erogato;
- estendere il servizio delle reti idriche e del sistema depurativo (reti fognarie, collettori, depuratori) nelle aree non servite;
- dotare il settore di autorità di governo delle risorse e di piani di investimento che rispondano a criteri di economicità e di partenariato istituzionale;
- aprire il settore a nuove gestioni imprenditoriali e al capitale privato.

Gli indicatori identificati sono rappresentativi da un lato dell'evoluzione del quadro istituzionale e del livello di partecipazione del settore privato, dall'altro dei miglioramenti del servizio che si vogliono conseguire con il Programma. Il miglioramento del sistema di distribuzione è rappresentato e quantificato attraverso gli indicatori di contesto identificati. Il miglioramento del grado di copertura del sistema depurativo assume una rilevanza particolare tra gli indicatori di programma e andrà quantificato e monitorato a livello di Complemento di Programma. Anche l'evoluzione del quadro istituzionale e del livello di partecipazione del settore privato saranno quantificati nei Complementi di Programma, con riferimento a target fissati sulla base delle condizioni di attuazione e degli incentivi previsti nel Programma (cfr. criteri di premialità, para. 3.3) e degli incentivi previsti dalla stessa politica tariffaria nel settore idrico per il 1999¹¹.

La fissazione dei target per le singole regioni dovrà tenere conto del fatto che, entro l'anno 2001, si concluderanno le attività di ricognizione delle infrastrutture idriche degli A.T.O., individuate in attuazione della Legge Galli, in corso di esecuzione e finanziate in parte con i fondi del Sottoprogramma III – Misura 1 B-C, ed in parte con i fondi all'uopo destinati dalla Legge 341/95¹². Ciò costituirà la base di conoscenza che consentirà agli A.T.O. di elaborare e adottare entro il 2002 i previsti Piani di Ambito e di affidare il servizio idrico integrato al gestore industriale, scelto secondo le modalità della legge. Nello stesso periodo, inoltre, saranno acquisite le proposte progettuali conseguenti agli studi di fattibilità – settore idrico, irriguo, ambientale – ammessi a finanziamento ai sensi della L. 208/98 (CIPE 9.7.98).

Gestione dei rifiuti:

Il miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti dovrebbe consentire nel prossimo periodo di programmazione di:

- dotare il Mezzogiorno di un nuovo sistema di gestione dei rifiuti articolato su ambiti territoriali ottimali e gestito da un efficiente sistema di imprese, ripristinando piene condizioni di legalità in un settore inquinato da presenza malavitosa;

¹¹ Quest'ultima infatti prevede incrementi tariffari progressivi per diversi gradi di avvicinamento all'attuazione della L.36/94.

¹² A cura della SOGESID S.p.A

- ridurre i costi ambientali derivanti dall'interramento dei rifiuti e soprattutto da forme di smaltimento inadeguate o incontrollate di rifiuti urbani e industriali;
- dotare il Mezzogiorno di un adeguato sistema di imprese operanti nel settore del riciclo e del recupero dei rifiuti, in modo da raggiungere la totale valorizzazione delle frazioni nobili raccolte separatamente, attivando il recupero di materie seconde per riutilizzo nei cicli industriali, di compost per recupero agronomico, di frazioni combustibili per la produzione di energia;
- soddisfare la domanda, particolarmente presente nel sistema delle imprese, di condizioni di sicurezza ambientale e certezza per lo smaltimento dei rifiuti industriali.

Anche in questo caso si individuano indicatori di contesto, rappresentativi del miglioramento del funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti (incremento delle raccolte differenziate, corretto smaltimento dei rifiuti industriali), e indicatori di programma e di avanzamento istituzionale riferiti ad alcuni specifici aspetti della strategia, che saranno monitorati nei singoli Programmi Operativi regionali sulla base di target quantificati nei Complementi di Programma (razionalizzazione dello smaltimento con chiusura delle piccole discariche, avanzamento verso la costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali e la gestione integrata dei rifiuti).

Al miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti contribuiranno anche alcuni programmi in corso di realizzazione: in particolare, il Programma stralcio di tutela ambientale 1997-99, il Programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi redatto dal CONAI e approvato dai Ministeri Ambiente e Industria, i piani emanati a seguito di ordinanze di protezione civile per fronteggiare emergenze ambientali, la legge 441/87 per interventi relativi a impianti di smaltimento dei rifiuti urbani previsti nei piani regionali. Un forte elemento propulsivo è rappresentato dall'accordo tra il CONAI e l'ANCI, nel quale sono stabiliti i contributi ambientali che il CONAI riconosce ai comuni per i materiali provenienti dalle raccolte differenziate.

II. Sviluppo di nuovi sistemi di impresa nella gestione ambientale: crescita di nuovi sistemi di impresa sulla base di processi di valorizzazione del patrimonio naturale; sostegno alle imprese e alle pratiche agricole funzionali al presidio del territorio e alla valorizzazione delle risorse ambientali e delle aree protette.

Gli interventi di miglioramento della qualità del patrimonio naturalistico, riduzione dei fenomeni di degrado/abbandono, promozione della tutela e della manutenzione, sollecitazione di nuove attività e servizi di fruizione con forte coinvolgimento delle comunità locali (con connessioni dirette con le strategie per il patrimonio culturale e lo sviluppo rurale), dovrebbero permettere, come primo e più rilevante risultato, di consolidare stabili e consistenti flussi di visitatori all'interno delle grandi aree protette del Mezzogiorno.

L'indicatore di contesto individuato – incremento delle presenze turistiche – è affiancato da un indicatore di avanzamento istituzionale riferito alla realizzazione dei Piani pluriennali di sviluppo dei parchi, di cui si dovrà tenere conto nei Complementi di Programma.

La promozione di nuovi sistemi di attività fondati sulla salvaguardia e sulla valorizzazione della biodiversità e del patrimonio naturale dovrebbe inoltre permettere di migliorare il controllo locale sul territorio, e – in connessione col rafforzamento delle politiche di difesa del suolo (pianificazione, prevenzione, monitoraggio) – ridurre i processi di depauperamento e

contrastare i comportamenti dolosi, tra cui in primo luogo gli incendi di foreste, boschi e macchia mediterranea di origine non spontanea. Per questo motivo è identificata, quale secondo indicatore di contesto, la superficie forestale percorsa dal fuoco.

III. Sicurezza e difesa dal rischio ambientale: maggiore sicurezza e difesa dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento.

Difesa del suolo e tutela delle acque

Come è stato messo in luce nella strategia, il conseguimento di maggiori livelli di sicurezza dal rischio idrogeologico e sismico, è la risultante dell'operare coordinato ed integrato di politiche ed interventi in settori diversi. A tal fine, è necessario che le Autorità di Bacino siano insediate e diventino operative entro il periodo di programmazione, che vengano preparati i Piani di Bacino e che siano predisposti i Piani di coordinamento territoriale. Questa evoluzione istituzionale, oltre che rispondere alla normativa nazionale, è necessaria al successo del Programma. Ad essa tendono dunque i criteri di attuazione del Programma e di questo si dovrà tenere conto nei Complementi di Programma dove gli indicatori di avanzamento istituzionale saranno quantificati. Nei Complementi di Programma saranno altresì quantificati gli indicatori maggiormente legati alla realizzazione degli interventi (indicatori di programma), qui riportati per la loro rilevanza per il conseguimento di maggiori livelli di sicurezza dal rischio idrogeologico e sismico, e per un più ampio utilizzo degli interventi di rinaturalizzazione.

Difesa dal rischio ambientale

Il miglioramento della capacità di controllo e il risanamento delle aree contaminate dovrebbe consentire in via prioritaria, nel prossimo periodo di programmazione, di identificare e recuperare zone compromesse dall'inquinamento (a partire da quelle più pericolose per la salute) e renderle disponibili a diversi utilizzi - economici, residenziali o naturalistici - creando opportunità di localizzazione per nuove attività.

L'indicatore di contesto identificato (violazioni accertate dal NOE) permetterà di monitorare il rispetto dei termini di legge nella gestione delle sostanze inquinanti e nelle attività di smaltimento.

Gli indicatori di programma identificati, il cui monitoraggio consentirà di controllare le singole fasi del processo di bonifica dei siti inquinati, dovranno essere quantificati nei Complementi di Programma.

Energia

La limitazione di gas a effetto serra, delle sostanze che provocano la riduzione dell'ozono stratosferico e delle emissioni in atmosfera di particolato e di sostanze che sono causa di fenomeni di acidificazione e di eutrofizzazione, sono commisurate al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dai relativi Protocolli internazionali e dalle direttive comunitarie.

IV. Potenziamento della ricerca e sviluppo, dell'innovazione tecnologica e della dotazione infrastrutturale

Risparmio, risanamento e riuso delle acque

Nel periodo si punta a migliorare sensibilmente le condizioni di fornitura dei servizi resi dalle infrastrutture, incoraggiare il risparmio, favorire il risanamento e il riuso della risorsa idrica, promuovere la tutela delle acque e dei corpi idrici superficiali e sotterranei.

L'ampio sostegno alla diffusione dell'innovazione tecnologica, all'alta formazione e il miglioramento gestionale del settore nel complesso (previsti sia nei programmi operativi che nel PON Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico e Alta Formazione), oltre al know-how e ai finanziamenti che i nuovi soggetti gestori apporteranno al settore, dovrebbero consentire di migliorare la situazione attuale, rappresentata dai numerosi indicatori di contesto identificati.

Energia

L'obiettivo dell'aumento della capacità, dell'affidabilità e della qualità del servizio di erogazione di gas ed elettricità, può essere rappresentato dagli indicatori di contesto individuati, che permetteranno di monitorare l'evoluzione della qualità del servizio.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

I target sono stati definiti da esperti di settore, sulla base di una valutazione di quanto è possibile realizzare entro il 2006 impiegando le risorse finanziarie del PSM e le risorse private che potranno scaturire dall'applicazione delle riforme di settore.

Quantificazione degli indicatori di contesto dell'Asse Risorse Naturali (in grigio indicatori chiave)

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Risorse Naturali	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro Nord	Valori Italia	Target (al 2006)
Corretta gestione delle risorse (obiettivi 1,6)	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	20,5	8,6	12,5	Significativa riduzione del divario
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata/ rifiuti urbani totali (%)	ANPA - Osservatorio nazionale sui rifiuti	1997	1,4	13,6	9,4	Progressivo avvicinamento al 35% fissato dal d.l. 22/97
	Rifiuti industriali avviati a impianti di trattamento e smaltimento dedicati / Totale rifiuti industriali prodotti	ANPA - Osservatorio nazionale sui rifiuti	1997				
	Visitatori di parchi naturali (presenze turistiche montane e collinari per ettaro di area protetta)	ISTAT - Annuario statistico 1998 e VIII Rapporto turismo	1997	3,5	11,5	7,0	Significativa riduzione del divario
Sviluppo di nuove attività di tutela e valorizzazione del patrimonio naturale (obiettivi 11,12,13)	Superficie forestale percorsa dal fuoco/ superficie forestale totale (%)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1995	0,3	0,3	0,3	Graduale azzeramento del divario
	Violazioni accertate su ispezioni effettuate dal NOE del Ministero dell'Ambiente (%)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1996	59,7	35,6	46,9	Significativa riduzione del divario
Potenziamento R&S, innovazione, dotazione infrastrutture (obiettivi 2, 8, 9, 14, 15, 16)	Km di coste non balneabili/ km di coste totali (%)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	6,2	7,1	6,4	Graduale azzeramento del divario
	Volume fatturato su volume immesso di risorse idriche (%)	Ministero degli Interni / ISTAT	1996				75-80%
	Acque reflue trattate riutilizzate/totale acque reflue trattate	ISTAT - Indagine sugli impianti di depurazione in Italia	1996				20 - 30 %
	Depuratori non funzionanti/ totale depuratori	ISTAT - Indagine sugli impianti di depurazione in Italia	1996				Graduale azzeramento del divario
	Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico	Autorità per l'energia elettrica e il gas - "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" - 1999	1997	6,2	4,4	4,7	Significativa riduzione del divario
	Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di erogazione di gas	Note Rapide ISTAT, La soddisfazione delle famiglie per i servizi di fornitura di energia elettrica e di gas, 1998	1998	93,0	94,7	94,5	Significativa riduzione del divario
	Durata media delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico	Autorità per l'energia elettrica e il gas - "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" - 1999	1997				Significativa riduzione del divario

C. LE LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1. Linee di intervento relative agli obiettivi specifici prioritari

Obiettivi 1 e 2 - Garantire disponibilità idriche adeguate, migliorare le condizioni di fornitura, incoraggiare il risparmio, il risanamento e il riuso.

Linee di intervento:

- Interventi di rifocalizzazione e completamento degli schemi idrici interambito o interregionali secondo gli indirizzi contenuti nell'art. 17 della Legge 36/94 attraverso opere di trasferimento, di interconnessione e di regolazione e stoccaggio ai fini di una migliore utilizzazione degli schemi esistenti e quindi di razionalizzare ed ottimizzare l'uso della risorsa. Interventi di rifocalizzazione e completamento dei sistemi depurativi interambito e interregionali secondo gli obiettivi di tutela ambientale del Dlgs 152/99.
- Azioni di supporto all'attuazione della legge Galli (n° 36/94), e attuazione dei Piani di Ambito finalizzata alla realizzazione di reti di collettamento e distribuzione dell'acqua e degli impianti di depurazione e sistemi di collettamento e reti fognarie volti al conseguimento del rispetto dei limiti fissati dalla Dlgs 152/99.
- Azione finalizzata alla realizzazione di interventi di controllo e monitoraggio perdite e riqualificazione delle reti oppure innovativi e/o sperimentali finalizzati al risparmio della risorsa.
- Azioni di supporto, assistenza tecnica, monitoraggio, comunicazione finalizzate all'adeguamento tecnologico e innovazione tecnica e gestionale e di alta formazione per l'attuazione della legge n° 36/94 e del Dlgs 152/99; fanno parte altresì di questa categoria gli interventi finalizzati a rafforzare le politiche di soddisfacimento dell'utenza, al consolidamento dello stato dell'arte gestionale e tecnico basato sull'industrializzazione del settore e sulla efficienza del servizio. Azioni di ricerca e sviluppo tecnologico per il miglioramento della qualità dei corpi idrici (cfr. P.O.N. Ricerca, sviluppo tecnologico e alta formazione). Questi interventi sono armonizzati con il Programma dello sviluppo e ricerca relativo al ciclo dell'acqua proposto dal Ministero della Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica per le regioni meridionali e per quelle mediterranee.

Obiettivi 3 e 4 - Garantire un adeguato livello di sicurezza, perseguire il recupero delle funzioni idrogeologiche.

L'obiettivo di mettere in sicurezza gli insediamenti esistenti viene realizzata da un lato attraverso politiche di prevenzione del rischio attraverso le attività di valutazione, monitoraggio e controllo del rischio idrogeologico e, dall'altra, mediante le modifiche di uso del suolo, aumentando gli usi conservativi, la manutenzione del territorio e predisponendo tutte le azioni necessarie a mitigare gli effetti degli usi non conservativi, in particolare legati alle attività antropiche. A questi sono associati anche interventi strutturali di difesa attiva laddove necessario.

Linee di intervento:

- Interventi per la protezione, la messa in sicurezza e il consolidamento di centri abitati, per la risoluzione di nodi idraulici critici, la protezione di infrastrutture esistenti, di luoghi e ambienti di riconosciuta importanza rispetto a eventi a rischio molto elevato: frana, piena, erosione della costa, eventi sismici; interventi atti a razionalizzare il sistema di restituzione delle acque meteoriche delle aree urbanizzate nella rete idrografica naturale.
- Interventi connessi all'apposizione di vincoli sull'uso del suolo (misure di salvaguardia, aree naturali di esondazione dei corsi d'acqua); interventi per la delocalizzazione di insediamenti e di attività; interventi integrati di conservazione di suoli soggetti ad erosione, di suoli abbandonati e/o dismessi anche con recupero naturalistico; interventi per il mantenimento di equilibri sostenibili città-fiume (rinaturalizzazione o conservazione delle configurazioni naturali degli alvei, delle aree golenali).
- Interventi di recupero della funzionalità dei sistemi naturali e di integrazione con pratiche agricole funzionali alla difesa del suolo. Interventi di promozione della silvicoltura naturalistica a scopo di protezione ambientale e idrogeologica nel quadro di progetti che mirino ad assicurare nel contempo una adeguata manutenzione del territorio e il mantenimento di attività produttive agricole tradizionali.
- Programmi informativi verso specifiche categorie produttive e imprenditoriali e campagne di informazione di tipo comportamentale; programmi formativi e per il potenziamento delle istituzioni preposte al settore; formazione destinata all'occupazione nelle aree collinari e montane. Interventi di diffusione di innovazione tecnologica per la conoscenza, il monitoraggio e la valutazione quali tecniche cartografiche avanzate, strumenti di seconda generazione per la previsione di eventi catastrofici, modelli su fenomeni in rapida evoluzione (quali l'erosione delle coste), modelli di integrazione e rappresentazione delle conoscenze finalizzati alla predisposizione e gestione di politiche integrate di intervento di difesa del suolo; rafforzamento di centri di competenza e creazione di nuovi adeguati centri sperimentali per lo studio e la prevenzione di fenomeni naturali. Sostegno delle attività agricole compatibili con il presidio del territorio.

Obiettivo 6 - Migliorare il sistema di gestione dei rifiuti.

Linee di intervento:

- Attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e dei relativi piani di gestione;
- Rifiuti urbani: sviluppo del sistema di raccolta differenziata; realizzazione di "sportelli" e centri di supporto, coordinamento e disseminazione delle esperienze, anche come componente del potenziamento del sistema pubblico di gestione; sviluppo di iniziative imprenditoriali per aumentare l'offerta di riciclaggio/recupero per le frazioni della raccolta differenziata; creazione di una rete di impianti di trattamento e valorizzazione delle frazioni recuperate (compostaggio, valorizzazione plastiche, recupero inerti, componenti elettronici e autoveicoli); sostegno all'impiego del compost in agricoltura e nella gestione del verde pubblico;

- Rifiuti industriali e rifiuti pericolosi (rifiuti urbani pericolosi, rifiuti sanitari, amianto, PCB): sviluppo di sistemi di raccolta e smaltimento, sostegno al sistema di recupero;
- Smaltimento: realizzazione di una rete di moderni impianti per lo smaltimento del rifiuto residuale (discariche e inceneritori); sviluppo della produzione di combustibile derivato da rifiuti e del recupero energetico da rifiuti, anche presso impianti non dedicati;
- Sostegno alla formazione professionale e allo sviluppo di imprese.

Obiettivo 7 - Risanare le aree contaminate

Linee di intervento:

- Conoscenza e pianificazione: incentivazione all'applicazione di sistemi di rilevamento geografico dei siti inquinati e da correlare con i dati epidemiologici rilevati sullo stesso territorio; sostegno alla caratterizzazione dei siti e alla redazione dei progetti di bonifica;
- Sviluppo di metodi e tecniche: creazione di centri per la sperimentazione di tecnologie e metodologie innovative per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale; sviluppo di sistemi e tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale e ad elevato contenuto di manodopera; sviluppo di tecnologie di riciclo e recupero delle terre decontaminate e dei materiali da demolizione di edifici e stabilimenti;
- Realizzazione di interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale;
- Sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento e degli incidenti, sviluppo delle strutture pubbliche deputate al monitoraggio, controllo (ANPA, ARPA) in ordine alle capacità analitiche e alla capacità di analisi e valutazione del rischio.

Obiettivo 8 - Promuovere la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti mediante campagne informative

Linee di intervento:

- Promozione e realizzazione di campagne informative mirate all'adeguamento dei processi produttivi e certificazione.

Obiettivo 11 - Negli ambiti marginali con sottoutilizzazione delle risorse: migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale, riducendone il degrado/abbandono ed accrescendone l'integrazione con le comunità locali in un'ottica di manutenzione, tutela, sviluppo compatibile, migliore fruizione e sviluppo di attività connesse.

Linee di intervento:

- Ripristino, manutenzione, fruibilità delle aree: recupero e restauro degli ambiti degradati e vulnerabili, anche mediante l'integrazione con le politiche di recupero e riattivazione di sistemi agricoli; rafforzamento delle attività di manutenzione del paesaggio e del territorio; organizzazione della fruizione ambientale.
- Promozione negli ambiti marginali di attività locali: valorizzazione di attività agricole, artigianali e di piccola imprenditoria locale; sviluppo di capacità professionali e promozione di nuova imprenditorialità per la progettazione, la realizzazione e la gestione degli interventi di tutela, manutenzione, recupero e restauro dei beni paesaggistici e ambientali, degli interventi di organizzazione della fruizione, di sviluppo della capacità ricettiva, di valorizzazione delle tipicità locali;

realizzazione di reti di promozione dell'offerta, con coordinamento delle azioni di informazione, divulgazione e commercializzazione dei beni e dei servizi.

- Valorizzazione di micro-filiere locali, con forti caratteristiche di qualità e di estensione territoriale limitata.
- Miglioramento delle condizioni di vita delle zone rurali marginali mediante rafforzamento della rete di servizi di primario interesse per la popolazione e per le imprese (formazione, consulenza, divulgazione), in connessione con le azioni di sviluppo e di miglioramento delle infrastrutture rurali (viabilità, acquedotti, elettrodotti, telefonia) previste all'Asse IV – Sistemi locali..

Obiettivo 15 - Aumentare la capacità, l'affidabilità e la qualità del servizio di erogazione di gas ed elettricità, attraverso l'estensione ed il potenziamento delle reti.

Linee di intervento:

- Potenziamento delle reti elettriche, incluso l'ammodernamento delle centrali termoelettriche e la sostituzione di impianti di produzione obsoleti con altri a tecnologia avanzata, più efficiente e meno inquinante (ciclo combinato; cogenerazione; ecc.); il potenziamento e l'ammodernamento delle reti di trasmissione e distribuzione ad alta, media e bassa tensione, con riduzione dell'impatto ambientale e delle perdite di energia; installazione di impianti di illuminazione pubblica nei centri urbani, nei centri produttivi e nei nodi delle reti di trasporti, atti alla valorizzazione delle risorse del territorio.
- Completamento del Programma di metanizzazione del Mezzogiorno con la costruzione di adduttori secondari e collegamenti di bacino, e di reti urbane di distribuzione, con l'intento di incrementare l'uso del metano come fonte energetica pulita e di ristabilire un equilibrio fra le regioni del Sud e del Centro-Nord in termini di accesso alla convenienza di questa risorsa.

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

Obiettivi 1 e 2 – Ciclo integrato dell'acqua

Il Ministero dei Lavori Pubblici, in quanto Amministrazione di settore, dovrà garantire l'assistenza sia nella fase di programmazione che in quella di realizzazione degli interventi riguardanti il ciclo integrato dell'acqua e l'attuazione della legge n.34 del 1996.

Al fine di dare un notevole impulso iniziale alla realizzazione degli interventi afferenti al ciclo integrato dell'acqua, si ritiene di poter suddividere il Programma in due fasi:

- La I^a fase, che si esaurisce nel triennio 2000-2002, dedicata principalmente al finanziamento della maggior parte degli interventi compresi negli Accordi di Programma Quadro relativi alle Intese Istituzionali di Programma quando questi assicurano il rispetto delle priorità definite dal PSM e dalle esigenze di sostenibilità, nonché quelli riguardanti situazioni di dichiarata criticità ambientale, che abbiano già superato positivamente la verifica del perdurare della necessità di realizzazione e convenienza tecnico-economica (vedi di seguito). Già da questa fase è possibile incentivare il ricorso alla finanza di progetto, identificando i progetti per i quali è applicabile la normativa prevista nella legge n° 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni.

Per questa fase sarà utilizzata una quota di finanziamento pari al 30% degli importi globalmente previsti per tutte le misure afferenti al settore del ciclo integrato dell'acqua. L'utilizzazione dei fondi in questa fase è condizionata al recepimento della Legge Galli (nel caso di Legge non ancora vigente) e all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali.

- La II^a fase, da sviluppare nel quadriennio 2003-2006, dovrà finanziare i Piani di Ambito territoriale affidati per l'attuazione e cofinanziati dai soggetti gestori o comunque approvati dalla costituita Autorità di ambito. Per questa II^a fase sarà utilizzata la restante quota del finanziamento di tutte le misure. Potranno essere comunque finanziati in questa fase tutte le linee di intervento previste secondo i criteri elencati nel prosieguo.

Naturalmente, laddove potessero essere realizzati interventi riguardanti Ambiti Territoriali Ottimali costituiti (Linea d'intervento b), sussistendo già nel corso della prima fase i requisiti richiesti per la seconda fase, la quota del finanziamento relativa alla prima fase potrà eccedere il 30% sopra menzionato.

Requisiti I^o fase

Per la I^a fase, i requisiti richiesti sono così individuati:

- Gli interventi proposti devono essere parte integrante e riconosciuti funzionali e coerenti ad almeno uno dei seguenti atti di programmazione; Accordo di Programma-Quadro di una Intesa Istituzionale di Programma; Accordo di Programma ai sensi dell'art. 17 della Legge Galli; Piano stralcio o Piano di bacino.
- L'intervento o il Programma di interventi devono essere coerenti con gli obiettivi di qualità ed uso della risorsa come definiti nel Piano di Bacino o Piano Stralcio. Gli interventi rientranti nella categoria c) delle linee d'intervento gli interventi sulla depurazione delle acque sono finanziati in questa fase soltanto se sono funzionali al raggiungimento o completamento degli obiettivi di un intervento del tipo a).
- Progetto esecutivo
- Per gli interventi rientranti nella categoria c) è necessario predisporre piani/progetti di sperimentazione o trasferimento di tecnologie la cui realizzazione preveda necessariamente la partnership fra soggetto(i) utilizzatore(i) (gestori, ATO, consorzi irrigui, regioni, etc) e soggetto(i) produttori o detentori del know how tecnico-scientifico specifico (enti di ricerca, università, aziende del settore privato, etc).
- Ciascun intervento o insieme di interventi proposti al finanziamento, di valore superiore ai 20 mld, sarà sottoposto oltre alle normali procedure in materia di VIA anche ad una attenta analisi di fattibilità tecnico-economica che accerti non solo la sua attualità e sua giustificazione economica sulla base delle possibili alternative progettuali esistenti ma anche la capacità da parte dell'ente proponente di assicurarne il corretto esercizio (manutenzione, gestione, rinnovamento, etc). In particolare è necessario che sia valutato se l'intervento proposto è la migliore alternativa progettuale per rispondere ai fabbisogni dell'utenza. Dovrà essere inoltre presentata un'analisi finanziaria che giustifichi l'uso di finanza pubblica per il finanziamento del Programma o intervento in questione, proponendo un quadro di copertura dei costi di investimento ed operativi sulla base del livello attuale e previsto delle tariffe.

- Nel caso di interventi destinati (in tutto o in parte) ad uso irriguo della risorsa, è necessario che l'analisi suddetta dimostri che il valore aggiunto atteso della nuova (o rinnovata) produzione agricola vendibile ottenuta per mezzo dell'intervento giustifichi l'investimento. Ciò vale ad esempio - ma non solo - per interventi finalizzati ad estendimenti dell'attrezzaggio di aree irrigue. Accanto a criteri di redditività economico finanziaria, saranno tuttavia presi in considerazione gli effetti sull'ambiente, la qualità dei prodotti e la stabilità dell'occupazione. Tale verifica di ammissibilità andrà svolta in base alle risultanze dello studio sull'uso irriguo della risorsa idrica previsto nella misura 3 del sottoprogramma III del P.O. risorse idriche del Q.C.S. 1994/99. Tale indagine, appositamente richiesta dalla Commissione Europea al fine dell'ammissibilità degli interventi irrigui al cofinanziamento comunitario, è in corso di realizzazione da parte dell'INEA e vede coinvolti, oltre al Ministero per le Politiche Agricole (Amministrazione responsabile della Misura), il Ministero dei LL.PP e quello dell'Ambiente. Nel caso delle opere irrigue l'intervento del FEOGA sarà principalmente destinato al finanziamento delle opere situate a valle delle grandi reti di captazione privilegiando gli impianti irrigui aziendali e le opere di riconversione conseguentemente necessarie.

Requisiti II° fase

Per la II^a fase, in aggiunta (o in sostituzione) a quelle individuate nella prima fase, sarà necessario che si attuino le seguenti condizioni:

- Costituzione dell'Autorità di Ambito.
- Effettuazione della ricognizione delle infrastrutture.
- Approvazione del Piano di Ambito.

Ai fini di assicurare la compatibilità delle proposte programmatiche e progettuali con il contesto socio-economico e con le caratteristiche del contesto territoriale ed assicurarne l'efficacia e efficienza, è necessario che gli interventi siano accompagnati da analisi che specifichino l'impatto della realizzazione del progetto. Ai fini del miglioramento della produttività, economicità ed efficienza del settore e della qualità del servizio, tali analisi si debbono riferire ai principi fondamentali e ai criteri espressi nel già citato schema generale della carta dei servizi approvato con DPCM del 29.04.1999. In questa fase è sufficiente, quale criterio di ammissibilità, la disponibilità del progetto definitivo.

Per gli interventi riguardanti la fognatura e la depurazione, fermo restando quanto detto ai punti precedenti, dovrebbe essere dimostrato che l'intervento proposto è la migliore alternativa progettuale, sotto il profilo tecnico, economico e gestionale, per rispondere non solo ai fabbisogni dell'utenza, ma anche agli obiettivi di disinquinamento dei corpi idrici recettori e al soddisfacimento dei limiti di qualità delle acque, secondo la normativa vigente. In altre parole occorre in questo caso che l'analisi di fattibilità prenda in considerazione l'inserimento dell'intervento proposto nel sistema di raccolta e trattamento - anche quello esistente - delle acque reflue del bacino idrografico interessato e, tenendo conto del contesto ambientale e di uso del territorio, indirizzi gli investimenti verso le soluzioni più adeguate sia dal punto di vista del sistema (raccolta/depurazione/scarico e/o riuso) sia delle tecnologie depurative.

Anche per gli interventi proposti nella II^a fase sarà necessario presentare una giustificazione del ruolo del contributo pubblico rispetto al Piano di finanziamento per coprire i costi di

investimento e operativi dell'intervento proposto o relativamente all'intero Piano di investimenti. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla quota di copertura dei costi da tariffa e alla assicurazione dei relativi flussi finanziari.

Le condizioni di ammissibilità della prima e della seconda fase sono considerate tecnicamente realizzabili nei tempi indicati. Tuttavia l'Autorità di gestione si riserva di verificare nel corso del periodo 2000/2002 il livello di soddisfacimento delle condizioni poste e di rivederne eventualmente la formulazione in relazione ad eventuali difficoltà o emergenze attuative.

Obiettivi 3 e 4 – Difesa del suolo

La difesa del suolo e l'uso e la gestione delle risorse idriche vengono trattate e disciplinate dalla legge 183/89 nell'ambito del contesto territoriale del bacino idrografico. La pianificazione di bacino, tenendo conto contemporaneamente degli aspetti quantitativi e qualitativi dell'uso delle risorse naturali, si sviluppa intorno al principio di integrazione degli interventi; questi ultimi sono in parte di natura strutturale e fanno riferimenti ad opere di nuova realizzazione o di completamento e di adeguamento di opere esistenti. Gli interventi di natura non strutturale si riferiscono a vincoli, misure di salvaguardia, norme d'uso del territorio, studi e pianificazione, incentivi e indennizzi, attività di informazione, formazione e ricerca, monitoraggio, gestione ed organizzazione. Le due tipologie di intervento trovano spazio in entrambi gli obiettivi anche se gli interventi non strutturali sono maggiormente finalizzati a recuperare la funzionalità dei sistemi naturali, e di migliorare le condizioni di equilibrio fra ambienti fluviali ed ambiti urbani.

E' necessario che le linee di intervento siano scelte basandosi sui seguenti criteri:

- **complementarità ed integrazione fra interventi anche con riferimento alle misure ed interventi previsti dagli altri Assi:** l'obiettivo di riduzione del rischio idrogeologico viene infatti perseguito coinvolgendo interventi in settori molto più ampi quali la pianificazione urbanistica, l'uso del suolo, la delocalizzazione degli insediamenti insieme ad azioni di salvaguardia, di presidio e di monitoraggio; ad esempio, la riqualificazione degli ambienti fluviali delle città viene perseguita in relazione alle necessità di contenimento delle piene e stabilità delle sponde, riduzione dell'abusivismo e sistemazione delle aree periferiche, valorizzazione e fruibilità delle pertinenze idrauliche anche a fini turistici e ricreativi, realizzazione di sistemi avanzati di monitoraggio e di preallarme per garantire la sicurezza al verificarsi di eventi eccezionali;
- **individuazione delle priorità:** in base ad un'adeguata analisi ambientale e territoriale, sulla base dei livelli di "pericolosità" e dei "rischi" connessi, si valuta la ripartizione territoriale, il livello di severità e la gravità delle minacce alle persone e alle strutture, le esigenze di integrazione dei pertinenti interventi, siano essi interventi di difesa passiva (infrastrutturale) o misure di eliminazione delle cause dei dissesti;
- **coerenza programmatica:** al fine di determinare le condizioni di successo degli interventi strutturali e di sistema sopraindicati, è necessario che vi sia ampia correlazione tra l'intervento e il quadro programmatico generale formulato in attuazione della legge 183/89 e successive modifiche nonché della legge 267/98 e successive modifiche. Ciò al fine di garantire unicità di programmazione e di valutazione di priorità. In via meramente transitoria, si farà riferimento agli schemi

previsionali e programmatici, elaborati secondo le indicazioni della stessa L.183/89 e del D.P.R. 18 Luglio 1995 recante criteri per la pianificazione di bacino. Al fine di incentivare lo sviluppo di attività agricole e forestali che permettano anche di preservare la funzionalità dei sistemi naturali e garantire un maggiore presidio del territorio si farà riferimento alla legge sulla montagna n.97/94.

Ob. 6-10 – Rifiuti e inquinamento

A fini di miglioramento della **gestione dei rifiuti**, è necessario basare la realizzazione delle linee di intervento su una ricognizione dei fabbisogni, delle risorse e dei progetti: riferendosi ai Piani regionali di gestione dei rifiuti o agli schemi di Piano, se già disponibili, o procedendo a una valutazione dello stato dei fabbisogni sotto il profilo sia dei sistemi di raccolta, sia dei sistemi di trattamento, valorizzazione e smaltimento (tenendo conto anche della stretta relazione esistente tra smaltimento dei rifiuti e salute). La definizione delle priorità e delle tipologie di intervento dovrà considerare le specificità territoriali sotto due profili: a) conseguimento di un effetto scala in termini di abitanti serviti e di rifiuti trattati, idoneo a una gestione economicamente efficiente; b) disponibilità di utilizzatori dei prodotti recuperati (siano essi carta, compost o energia) o la presenza di volumi tali da generare opportunità localizzative per nuove attività di recupero.

Per la **bonifica delle aree contaminate**, è necessario procedere alla redazione dei piani regionali di bonifica, con censimenti relativi sia alle discariche sia alle aree industriali e minerarie e ai siti di incidenti e smaltimenti abusivi, secondo i criteri previsti dall'emanando decreto attuativo. La copertura dei costi degli interventi di bonifica avverrà nel rispetto del principio "chi inquina paga".

Con riferimento a tutto questo settore, date le condizioni di partenza del Mezzogiorno, è necessaria specifica attenzione al **contesto istituzionale** e agli **strumenti economici**, oltre che alle scelte progettuali e tecnologiche. Alcune priorità che appaiono adattarsi alla generalità delle regioni riguardano: a) l'innalzamento della qualità dell'intervento della PA (capacità di conoscenza, governo, pianificazione e controllo); b) lo sviluppo di strutture gestionali (quali gli ATO) in un contesto di sviluppo della concorrenza e di creazione di un sistema qualificato di imprese industriali e di servizi; c) l'attuazione di schemi tariffari come strumento incentivante la trasparenza della gestione economica dei servizi, gli investimenti e i miglioramenti di efficienza; d) lo sviluppo di schemi di finanziamenti innovativi, che consentano di integrare risorse pubbliche e private e attrarre nuovi soggetti imprenditoriali; e) la predisposizione di strumenti di negoziazione e gestione del conflitto.

Obiettivi 11-13 – Valorizzazione del patrimonio naturalistico

Per la valorizzazione della rete ecologica, sono riconosciuti prioritari gli interventi riguardanti lo **spazio montano** caratterizzato da marginalità e sottoutilizzazione delle risorse e quei territori che presentano spiccate caratteristiche di ruralità (zone interne anche di collina e zone dove sono in atto rilevanti processi di ristrutturazione e/o abbandono degli ordinamenti produttivi per effetto della riforma della PAC); gli **ambiti periurbani e costieri** caratterizzati da forte perdita di identità con alto livello di conflitto nell'uso delle risorse naturali; le **isole minori**, i cui problemi sono in parte di sottoutilizzo in parte di uso eccessivo o conflittuale delle risorse naturali.

Nello spazio montano il Programma, per risultare efficace, dovrà privilegiare la concentrazione degli interventi in quelle aree che, per tipo, dislocazione, accessibilità e

fruibilità delle risorse, dotazione di servizi, e presenza di un tessuto socio-economico con buone capacità di reazione agli interventi di promozione economica, promettono di rispondere con prontezza alle iniziative di valorizzazione. In questa direzione, i piani di intervento terranno opportunamente in conto interventi o programmi in corso di realizzazione che rispondono ai criteri di valorizzazione dell'Asse, che abbiano preconstituito condizioni favorevoli allo sviluppo (per esempio aree LEADER, o aree ove è attivo un efficace coordinamento tra comuni). Sarà inoltre importante assicurare una forte concertazione a livello locale, sia in fase di progettazione che di implementazione delle azioni di intervento, tra i principali attori pubblici e privati.

Negli ambiti periurbani e costieri, le scelte di attuazione dovranno stabilire un equilibrio tra interventi di recupero, ripristino, mantenimento e monitoraggio della qualità, e iniziative di promozione di attività e servizi di tipo innovativo volti a soddisfare bisogni sociali (turismo ambientale extraurbano e urbano, attività sanitarie e sportive con speciale riguardo per le fasce più deboli), azioni in grado di intercettare segmenti di domanda turistica a elevata sensibilità ambientale (riqualificazione di aree e servizi, e certificazione), attività di sensibilizzazione, formazione e sostegno agli operatori per la creazione di servizi e prodotti legati agli elementi di identità locale (cultura, tradizioni).

A fini di sviluppo turistico, tutte le aree coinvolte da questa strategia di Asse dovranno inoltre essere ambiti in cui le modalità di valorizzazione, tutela e fruizione risultino improntate e coordinate da un elemento unificante e distintivo chiaramente riconoscibile, sia esso naturale (nel caso di riserve marine e aree protette), culturale (letterario, archeologico, storico, enogastronomico, connesso a produzioni tipiche, ecc.), ludico-tematico-salutista (sportivo, nautico, ippoturistico, termale, ecc.). Gli interventi di valorizzazione della rete ecologica dovranno stabilire una integrazione con quelli funzionali al sostegno allo sviluppo dei territori rurali" (obiettivo n.53, Asse IV - Sistemi locali di sviluppo), e alla valorizzazione del patrimonio culturale (Asse II).

Obiettivi 14-16 - Energia

Il Programma di interventi nel settore energia mira, in primo luogo, ad assicurare il soddisfacimento della domanda di elettricità e di metano attuale e prospettica, migliorando non solo la capacità e l'affidabilità di fornitura del servizio, ma anche l'efficienza e l'impatto ambientale.

Per gli interventi sulle reti elettriche la priorità andrà all'ammodernamento delle centrali termoelettriche obsolete, nonché al potenziamento e, dove occorre all'espansione delle reti di trasmissione e di distribuzione, tenendo conto della domanda attuale e di quella prospettica che potrà sorgere da nuove attività economiche, e dal previsto miglioramento della qualità della vita delle popolazioni meridionali, quindi del maggiore utilizzo di apparecchiature elettriche.

Il Programma di espansione del sistema di trasmissione e di distribuzione di metano si innesta sul Programma di metanizzazione del Mezzogiorno già in corso, per il quale i comuni da allacciare alla rete sono stati identificati tenendo conto (a) delle infrastrutture esistenti; (b) della domanda prevista delle famiglie e dell'industria, ed in particolare di quella che potrà derivare dallo sviluppo industriale che potrebbe essere stimolato proprio dalla disponibilità di metano; e (c) del maggior consumo di metano per la produzione di energia elettrica, che deriverà dall'ammodernamento delle centrali termoelettriche.

Per quanto riguarda lo sviluppo di fonti rinnovabili, che avrà luogo interamente su iniziativa delle autorità regionali e locali, il criterio chiave sarà l'utilizzo ottimale dei vantaggi comparativi locali, come per esempio l'esistenza di fonti di energia geotermica o idraulica, la ventosità, l'abbondanza di biomassa, l'opportunità di utilizzo di rifiuti solidi urbani, eccetera.

2.2.2. L'Asse II "Risorse Culturali"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

Rispetto all'insieme di elementi che l'analisi della situazione attuale del settore nel Mezzogiorno ha evidenziato la strategia di sviluppo per l'Asse "Risorse culturali" punta su alcune priorità, con un'accentuazione e una intensità diverse in relazione alle caratteristiche specifiche del territorio e del patrimonio su cui intervenire.

In particolare la strategia è intesa a intervenire su quelli che sono stati individuati come nodi e problemi di particolare rilevanza per il settore:

- il forte degrado dello stato di conservazione del patrimonio culturale e ambientale;
- la sostanziale debolezza delle istituzioni preposte alla tutela, sotto il profilo organizzativo, finanziario e manageriale;
- la scarsa diffusione di una cultura industriale nell'offerta di servizi culturali;
- la scarsa capacità di promuovere verso l'esterno le eccellenze artistiche e culturali del Mezzogiorno;
- la scarsa integrazione fra settore culturale e settore dell'accoglienza turistica;
- il peso insufficiente del patrimonio culturale nel determinare e valorizzare l'identità storico-culturale della popolazione meridionale.

D'altro canto il patrimonio storico culturale rappresenta una delle risorse che caratterizzano in misura maggiore il Mezzogiorno, tanto da definirne un'immagine specifica e da costituire, in termini di dotazione, un fattore di vantaggio competitivo rispetto ad altre aree.

Sotto questo profilo i punti di forza su cui puntare sono soprattutto:

- la tradizionale specializzazione nel turismo culturale di alcuni siti e circuiti inseriti da tempo nei mercati internazionali, soprattutto in Campania e in Sicilia;
- l'elevato potenziale di valorizzazione di siti e circuiti poco conosciuti dal turismo nazionale e internazionale;
- l'esistenza di nuclei e di segmenti di filiere produttive nel campo delle attività culturali di antica tradizione e dotati di ampi mercati effettivi e potenziali, in particolare nelle attività artigianali legate al restauro dei monumenti e nelle attività e produzioni musicali, teatrali, editoriali, soprattutto nelle aree urbane.

Il Mezzogiorno è altresì dotato di risorse potenziali per la crescita delle filiere produttive legate al turismo culturale, alle attività culturali e all'intera industria culturale in senso lato.

Lo sviluppo di tali potenzialità può costituire uno degli elementi di rottura ai fini della diversificazione della specializzazione produttiva delle regioni meridionali.

La strategia del PSM volta a intervenire, rimuovendoli o attenuandoli, su tali nodi e a consentire il graduale dispiegamento delle potenzialità di sviluppo legate al settore, dovrà essere:

- *selettiva*, volta cioè a intervenire, soprattutto nei primi anni di intervento, su alcune priorità strutturali, secondo un approccio volto a definire e determinare un nuovo quadro di gestione e una nuova immagine del patrimonio culturale meridionale;
- *concentrata*, vale a dire in grado di intervenire sui nodi prioritari, risolvendoli, e sulle risorse la cui compiuta valorizzazione appare maggiormente in grado di indurre episodi e situazioni di sviluppo di attività economiche e sociali;
- *specificata*, costruita, cioè, con riferimento alle caratteristiche peculiari e alle vocazioni del patrimonio culturale di ognuna delle regioni obiettivo 1, accumulate dalla ricchezza di risorse culturali, dall'esigenza diffusa di tutela e valorizzazione e, al tempo stesso, caratterizzate da elementi di differenziazione legati alla storia e al territorio.

a.2. La descrizione della strategia

Per cogliere queste opportunità il PSM individua una strategia di tutela e valorizzazione delle risorse culturali del Mezzogiorno in grado di determinare un vero e proprio salto di qualità, principalmente in quattro direzioni:

- sotto il profilo programmatico, avviando cioè una strategia specifica e integrata per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale meridionale mirata negli obiettivi, dotata di risorse rilevanti e aggiuntive, secondo un approccio caratterizzato da forte partenariato istituzionale e ampio decentramento dell'intervento;
- sotto il profilo dell'efficienza ed efficacia dei sistemi di attuazione e di gestione degli interventi sul territorio, dunque con obiettivi dichiarati di creazione di condizioni adeguate a determinare effetti permanenti positivi a livello territoriale;
- sotto il profilo della massimizzazione degli impatti sulle condizioni dello sviluppo territoriale e sull'occupazione, mantenendo un collegamento costante con le vocazioni produttive delle aree di intervento e con le occasioni imprenditoriali legate alla fruizione del patrimonio;
- sotto il profilo della valorizzazione delle eccellenze, con l'inserimento dell'offerta culturale del Mezzogiorno nei circuiti nazionali ed internazionali dell'arte e dello spettacolo.

Per conseguire questi risultati il PSM mira a determinare condizioni adeguate di contesto.

La strategia da perseguire nei prossimi anni è quindi articolata e complessa: al suo interno ai grandi obiettivi di restauro e valorizzazione dei poli di eccellenza del patrimonio meridionale — i grandi musei, i parchi e le aree archeologiche, il sistema delle grandi biblioteche e dei grandi archivi, il territorio e il paesaggio — si dovranno infatti affiancare obiettivi volti alla creazione, nel Mezzogiorno, di un "sistema integrato di tutela e valorizzazione a livello territoriale" che — per dotazione di strumenti, risorse, competenze e strutture — possa consentire, nel medio periodo, la creazione di un "ambiente" adeguato caratterizzato da:

- diffusione degli interventi di restauro e valorizzazione a livello territoriale;
- creazione di "reti" e di sistemi integrati di beni culturali sul territorio in grado di moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi culturali;
- impostazione e attuazione di sistemi di gestione efficienti e legati alle linee di sviluppo del territorio;
- potenziamento delle possibilità di fruizione del patrimonio e di miglioramento della qualità;
- sviluppo di attività, competenze, specializzazioni legate — direttamente o indirettamente — alle politiche di tutela, valorizzazione, fruizione e gestione del patrimonio culturale.

In particolare il PSM mira quindi a rafforzare, e se del caso creare, le risorse in grado di collegare al territorio gli effetti positivi determinati, in termini di sviluppo, dalle politiche di conservazione, restauro, valorizzazione e gestione dei beni e delle attività culturali del meridione.

Tali risorse si concretizzano in termini di:

- servizi per la popolazione residente e per quella turistica lungo l'intera filiera dell'offerta museale, archeologica, bibliotecaria, archivistica, teatrale, musicale e artistica e la filiera ad essa collegata dell'accoglienza e del turismo culturale;
- servizi avanzati per migliorare la qualità dell'offerta culturale (reti, circuiti, nuove tecnologie di diffusione della cultura, didattica, informatica per la tutela e la valorizzazione del patrimonio e dei parchi archeologici, collegamenti internazionali delle istituzioni culturali del Mezzogiorno);
- servizi per la gestione tecnico-scientifica degli interventi di tutela (centri e laboratori di restauro, catalogazione, valutazione del rischio, conoscenza, progettazione, organizzazione e logistica);
- servizi per il rafforzamento del capitale umano nel settore culturale (formazione, aiuto all'occupazione per le qualifiche tecniche e specialistiche carenti nel Mezzogiorno);
- rafforzamento delle istituzioni, organizzazioni e imprese nel settore della cultura, del patrimonio e dell'industria culturale.

Tali risorse - e le attività ad esse collegate - nel settore dei beni culturali hanno, fra l'altro, un impatto fortemente positivo in termini di offerta di nuove occasioni di lavoro per la forza lavoro femminile, in particolare di quella specializzata.

Dotare il Mezzogiorno di tali risorse diviene quindi la modalità attraverso la quale le politiche di tutela e valorizzazione dei beni culturali meridionali potranno tradursi direttamente (e non più solo attraverso l'indotto delle attività turistiche) in occasioni di sviluppo di nuove attività produttive, di qualificazione e di rivitalizzazione del territorio, di diffusione di tecniche, di competenze e di specializzazioni, di creazione di nuova e più qualificata occupazione.

La finalità è quella di rendere sempre più legati al territorio gli effetti positivi determinati, in termini di sviluppo, dalle politiche di restauro, conservazione, valorizzazione e gestione: per questa via le politiche di tutela e valorizzazione del patrimonio si potranno tradurre in occasioni di sviluppo di nuove attività produttive, di qualificazione e di rivitalizzazione del

territorio, di diffusione di tecniche, di competenze e di specializzazioni, di creazione di nuova più qualificata occupazione. Di valorizzazione, in ultima analisi, delle identità culturali del Mezzogiorno e del riconoscimento in esse della popolazione.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

L'obiettivo globale assunto come riferimento per la strategia specifica di Asse mira quindi ad evidenziare e a stabilire programmaticamente il legame stretto fra tutela e valorizzazione del patrimonio e occasioni di sviluppo di attività produttive sul territorio.

Per l'Asse prioritario "risorse culturali" il PSM mira a:

- stabilire condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali;
- accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; a valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali del Mezzogiorno.

E' per questa via che, al di là degli interventi d'investimento, e dei pur importanti impatti di cantiere, il PSM intende contribuire alla "rottura" di alcuni parametri da cui dipende lo sviluppo sano e permanente di una vasta area di attività produttive e di servizio. L'obiettivo globale di Asse definito punta quindi ad incidere su alcune delle variabili di rottura definite nel modello "macro" e, per questa via, contribuisce a determinare condizioni di sviluppo del sistema socio-economico del Mezzogiorno nei prossimi anni.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL		
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Sviluppo della domanda di fruizione culturale. Qualificazione dei servizi per la fruizione.
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	***	Forte capacità e intensità di investimento pubblico sul patrimonio.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Nuove applicazioni e nuovi prodotti per la fruizione (parchi archeologici e musei)
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Investimenti ad alta intensità di manodopera qualificata. Creazione, formazione e attivazione di nuove figure professionali per la gestione.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	**	Creazione di spazi occupazionali qualificate per la manutenzione e la gestione del patrimonio.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Applicazioni informatiche e multimediali per la gestione. Tecniche innovative per il restauro.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Induzione di forte crescita di servizi culturali per la popolazione residente. Creazione di imprese nei servizi culturali.
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)		
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord		
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Valorizzazione delle identità culturali e storiche della popolazione meridionale. Induzione di autostima-di senso civico e di solidarietà sociale.

B. DALLE LINEE GENERALI DELLA STRATEGIA DI ASSE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. L'individuazione degli obiettivi specifici ¹³

La strategia delineata e sintetizzata nell'obiettivo globale definito e assunto come riferimento per la programmazione di Asse è articolata in obiettivi più specifici, corrispondenti alle linee di intervento della programmazione operativa di Asse, e convergenti verso il conseguimento dell'obiettivo globale stabilito.

Il sistema di obiettivi specifici dell'Asse prioritario "risorse culturali" è così articolato:

1. *Consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse nonché quelle relative alle attività di spettacolo e di animazione culturale quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato.*

- I. (massima priorità). Si tratta di un obiettivo inteso a potenziare la valorizzazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno, rendendo sempre più legati al territorio gli effetti positivi sullo sviluppo economico che hanno origine dalle politiche di conoscenza, conservazione, restauro, gestione, accessibilità e accoglienza, nonché ad aumentare e a qualificare la dotazione di infrastrutture culturali del Mezzogiorno, nei settori che incidono direttamente sulla qualità del capitale umano (biblioteche, archivi, musei) e nei settori delle attività culturali e di spettacolo. (obiettivo 17)
- II. *Migliorare la qualità dell'offerta di servizi culturali per moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali compresa la promozione della conoscenza e della divulgazione* (elevata priorità). Si tratta in particolare di facilitare la fruizione delle infrastrutture culturali, sia migliorando la qualità dell'offerta dei servizi sia definendo una politica di supporto alla crescita organizzativa, logistica, aziendale delle istituzioni culturali. (obiettivo 18)
- III. *Dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio. Favorire la creazione di strutture decentrate ad alta specializzazione (per il restauro) e creare le condizioni per la nascita di strutture per i servizi privati. Sviluppare attività di formazione per la riqualificazione, la creazione di competenze legate al patrimonio e alle attività culturali* (elevata priorità). La finalità è quella di dotare il Mezzogiorno di "fattori trasversali" per l'innovazione e la qualificazione dell'offerta culturale. (obiettivo 19)
- IV. *Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio, e sostenere la crescita delle organizzazioni anche del terzo settore e di economia sociale nel settore culturale.* Si mira a migliorare nel Mezzogiorno le condizioni per lo sviluppo delle imprese e delle organizzazioni legate alla conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio. (Obiettivo 20)

¹³ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato I.

*b.2. Elementi di quantificazione degli obiettivi specifici**b.2.1 Identificazione degli indicatori*

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L'identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Indicatori Asse Risorse Culturali

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Risorse Culturali	Indicatori di contesto chiave	Altri indicatori	
		Indicatori di contesto	Indicatori di programma
Innalzamento dell'Offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Numero di istituti di antichità e d'arte, di biblioteche pubbliche e di archivi per 100.000 abitanti	Numero di musei per 100 mila abitanti Numero di musei aperti al pubblico per 100 mila abitanti Numero di biblioteche per 100.000 abitanti Numero di teatri per 100.000 abitanti Numero di rappresentazioni teatrali per 100.000 abitanti Numero di rappresentazioni musicali per 100.000 abitanti	
Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Visitatori paganti su visitatori non paganti degli istituti di antichità e di arte con ingresso a pagamento (%)	Numero di musei aperti/ numero totale di musei Quota di materiali inventariato/ totale materiale Ettari di aree archeologiche aperte al pubblico/ ettari totali	Numero di aree archeologiche con servizi aggiuntivi Numero di musei con servizi aggiuntivi Numero di altri istituti con servizi aggiuntivi
Innalzamento della Domanda (obiettivi 17,18,19,20)	Visitatori di beni culturali per 1.000 abitanti Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (lire)	Numero di persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali per 100.000 abitanti Numero di persone negli archivi per 100.000 abitanti Numero di biglietti teatrali venduti per 100.000 abitanti Numero di biglietti per concerti venduti per 100.000 abitanti	

I. Obiettivi di riduzione del divario in termini di offerta

Nel caso dell'Asse Risorse Culturali, gli indicatori di contesto sono rappresentativi in primo luogo del livello e della qualità dell'offerta. Soprattutto nella prima fase di programmazione (quindi ad un orizzonte temporale di medio periodo corrispondente ai primi tre-quattro anni di programmazione) la strategia di Asse e il complesso di interventi messi in atto per il conseguimento degli obiettivi specifici mira infatti prioritariamente a ridurre il divario che, in termini di quantità e qualità dell'offerta, ancora caratterizza la situazione delle risorse culturali del Mezzogiorno rispetto alle aree più sviluppate del Paese.

Per quanto riguarda l'ampliamento dell'offerta museale, l'obiettivo è rappresentato da un indicatore di contesto (numero di musei per 100.000 abitanti) che mette in evidenza la differente dotazione di musei nelle diverse circoscrizioni. L'obiettivo dell'innalzamento dell'offerta dovrà tuttavia essere conseguito solo in parte modesta attraverso un aumento del numero dei musei e in misura più consistente attraverso l'ampliamento e l'adeguamento a standard qualitativi elevati delle strutture museali esistenti. Per meglio rappresentare l'evoluzione delle condizioni dell'offerta museale sono stati quindi identificati altri indicatori. Tra gli indicatori di contesto, si ritiene particolarmente significativo il monitoraggio dei dati relativi alla quota di musei aperti al pubblico e alla quota di materiale inventariato, entrambi rappresentativi della qualità dell'offerta.

Significato analogo ha la rilevazione del dato relativo alla quota di visitatori paganti sul totale dei visitatori, di fatto stima indiretta della qualità dell'offerta attraverso la variazione della "disponibilità a pagare" dei visitatori.

Anche per le aree archeologiche risulta poco significativo fare riferimento solo ad indicatori di dotazione relativa rispetto al resto del Paese. L'offerta potenziale di aree archeologiche è nel Mezzogiorno pari al 56% del dato relativo al complesso del territorio nazionale. Nel solo comparto statale sono censite nel Mezzogiorno 86 aree per un totale di 1.385 ettari, contro 284 aree e 2.459 ettari per l'intero Paese. Attualmente, però, solo il 38,4% degli ettari disponibili nelle aree archeologiche del Mezzogiorno è aperto al pubblico. Un primo obiettivo è dunque quello di incrementare la possibilità di fruizione delle aree disponibili. Oltre all'obiettivo quantitativo di innalzamento dell'offerta, per le aree archeologiche del Mezzogiorno sono rilevanti e significativi gli obiettivi di tipo qualitativo, volti cioè a ridurre il *gap* in termini di condizioni di tutela e di gestione e, di converso, ad aumentare i livelli di qualità e di fruibilità delle aree.

Per poter monitorare l'evoluzione della qualità dell'offerta di musei ed aree archeologiche, tra gli indicatori di programma, da quantificare nei Complementi di Programma e monitorare a livello di singolo Programma Operativo, si sono identificati alcuni indicatori relativi alla crescita dei servizi aggiuntivi (librerie, vendita di prodotti artigianali, caffetterie, ecc.). Nella strategia dell'asse è stato riconosciuto un ruolo essenziale ai servizi aggiuntivi nei musei e nelle aree archeologiche come strumento specifico di miglioramento dell'offerta dei beni culturali e di innalzamento dei livelli qualitativi della fruizione. All'introduzione, nei musei e nelle aree archeologiche statali del Mezzogiorno, di un insieme completo di servizi aggiuntivi fanno attualmente da ostacolo carenze infrastrutturali e difficoltà imprenditoriali, dovuti all'insufficienza dei bacini di domanda. Nel Mezzogiorno

il divario rispetto al resto del Paese rimane pertanto ancora rilevante: i servizi aggiuntivi aperti nei musei statali sono infatti in Italia 67, di cui solo 7 nel Sud e 60 nel Centro Nord.

Il conseguimento di questo obiettivo, in termini di riduzione del divario, è strettamente collegato anche all'obiettivo della strategia del settore di indurre flussi di domanda aggiuntivi e per incidere — attraverso la creazione di condizioni di fruizione dei parchi archeologici e dei poli museali del Mezzogiorno caratterizzate anche da un'offerta più articolata e qualificata di prodotti didattici, artigianali, culturali — sui “consumi dei non residenti”, una delle variabili chiave del percorso programmato per indurre la crescita dell'economia meridionale.

Per quanto riguarda l'offerta di biblioteche ed archivi, gli indicatori di contesto identificati sono significativi per mettere in evidenza il divario che divide il Mezzogiorno dal dato medio nazionale. Anche in questo caso, tuttavia, oltre ad obiettivi di tipo quantitativo, la strategia di asse punta a sensibili miglioramenti nella qualità dell'offerta e nei servizi collegati alla fruizione, che dovranno essere colti dagli indicatori di programma nei singoli Programmi Operativi.

Anche per l'offerta di teatri ed attività culturali, gli indicatori di contesto evidenziano un forte divario rispetto al resto del Paese che la strategia di Asse si propone di ridurre, attraverso un graduale avvicinamento al dato nazionale.

II. Obiettivi di riduzione del divario in termini di domanda

L'obiettivo della riduzione del divario in termini di “offerta” di risorse culturali comporta che, nell'arco pluriennale di tempo di riferimento per il Programma, ci si possa attendere anche una riduzione del divario in termini di domanda (che, oltre che dalla quantità e qualità dell'offerta, è influenzata da una molteplicità di altri fattori, tali da consentire anche di stabilire obiettivi “autonomi”, rispetto al miglioramento delle condizioni di offerta, di riduzione del divario). Per questo motivo si sono individuati alcuni indicatori di contesto il cui monitoraggio consentirà di seguire l'evoluzione della domanda di fruizione delle risorse culturali.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione degli indicatori di contesto dell'Asse Risorse Culturali (in grigio indicatori chiave)

Macroarea (e obiettivi specifici) Asse Risorse Culturali	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro Nord	Valori Italia	Target (al 2006)
Innalzamento dell'offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Numero di biblioteche pubbliche e di archivi per 100.000 abitanti	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	0,81	1,01	0,94	Graduale riduzione del divario
	Numero di musei per 100 mila abitanti	ISTAT - Statistiche culturali 1998	1995	4,4	8,8	7,2	Graduale riduzione del divario
	Numero di musei aperti al pubblico per 100 mila abitanti	ISTAT - Statistiche culturali 1998	1995	2,6	6,0	4,8	Significativa riduzione del divario
	Numero di biblioteche per 100.000 abitanti	ICCU - 1997	1997	19,6	27,9	24,9	Significativa riduzione del divario
	Numero di teatri per 100.000 abitanti	AGIS - 1998	1998	1,1	2,0	1,7	Significativa riduzione del divario
	Numero di rappresentazioni teatrali per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	87	386	171	Annullamento del divario
Miglioramento della gestione e qualità dell'offerta (obiettivi 17,18,19,20)	Numero di rappresentazioni musicali per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	43	199	89	Significativa riduzione del divario
	Variazioni percentuali dei visitatori: non paganti degli istituti di cultura e di arte con ingresso a pagamento (%)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	52,4	62,9	59,7	Annullamento del divario
	Numero di musei aperti/ numero totale di musei (%)	ISTAT - Statistiche culturali 1998	1995	59,8	68,3	66,2	Significativa riduzione del divario
	Quota di materiali inventariati/ totale materiale (%)	ISTAT - Le istituzioni museali, 1993	1992	32,9	36,6	36,2	Significativa riduzione del divario
	Etari di aree archeologiche aperte al pubblico/ ettari totali (%)	MBAC, 1997	1997	38,4	40,6	39,4	Annullamento del divario
	Variazioni del costo culturale per 1000 abitanti	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997	337,1	520,3	453,6	Annullamento del divario
Innalzamento qualificazione della domanda (obiettivi 17,18,19,20)	Spesa media pro capite del pubblico per attività teatrali e musicali (lire)	ISTAT - Annuario statistico 1998	1996	5,497	16,359	12,404	Significativa riduzione del divario
	Numero di persone ammesse al prestito nelle biblioteche statali per 100.000 abitanti	MBAC, 1997	1997	85	239	189	Significativa riduzione del divario
	Numero di persone negli archivi per 100.000 abitanti	MBAC, 1997	1997	460	666	591	Significativa riduzione del divario
	Numero di biglietti teatrali venduti per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	16,887	74,559	32,984	Significativa riduzione del divario
	Numero di biglietti per concerti venduti per 100.000 abitanti	SIAE - Lo spettacolo in Italia, 1998	1997	15,932	67,802	29,666	Significativa riduzione del divario

C. LE LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1. Linee di intervento relative agli obiettivi specifici prioritari

La linea di intervento promuovibile è riferita ai relativi obiettivi specifici.

2. **Obiettivo:** Consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse nonché quelle relative alle attività di spettacolo e di animazione culturale quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato;

Il perseguimento di questo obiettivo specifico, considerato di più rilevante priorità, chiama in causa numerose possibili tipologie di intervento, le principali fra le quali sono:

- interventi di restauro, dotazione di servizi e piani di gestione delle aree e dei parchi archeologici;
- restauro e ristrutturazione funzionale dei contenitori museali, degli edifici storici sedi di archivi, di biblioteche e di servizi culturali diversi;
- interventi conservativi e di ristrutturazione funzionale dei complessi architettonici (anche di recente costruzione) e dei complessi industriali dismessi per lo svolgimento di attività culturali e di spettacolo;
- pianificazione e realizzazione di interventi di recupero ambientale e paesaggistico;
- recupero di edifici già adibiti a sale teatrali e cinematografiche
- recupero di emergenze architettoniche e archeologiche per favorire il processo di riqualificazione dei centri storici.

Nel quadro delle politiche di valorizzazione delle risorse del Mezzogiorno un posto di rilievo dovrà inoltre assumere la tutela, la valorizzazione e il restauro del paesaggio, potenziale obiettivo da conseguire attraverso forme di integrazione finanziaria fra diversi fondi (in particolare FESR e FEOGA). In particolare la tutela del paesaggio dovrà divenire una politica attiva di valorizzazione del territorio, intervenendo con azioni di recupero nelle aree di pregio degradate, e al tempo stesso, anche una linea di intervento "orizzontale", volta a definire, già nella fase di progettazione e impostazione di interventi di altri settori (e non solo successivamente nella fase di realizzazione) le condizioni e le misure atte a garantire la compatibilità rispetto all'obiettivo di conservare e valorizzare il paesaggio di pregio.

Queste azioni possono essere perseguite in modo efficace con *progetti integrati*, cioè con più linee di intervento da attivare contestualmente. Il progetto integrato non solo consente di indirizzare una parte della programmazione verso obiettivi micro di intensificazione della crescita economica e dell'occupazione, pianificando sin dall'inizio tutti gli elementi costitutivi del progetto (compresi gli aspetti esterni alle risorse culturali, ma cruciali per la loro attuazione come le infrastrutture, le strutture turistiche e i servizi), ma anche di

esercitare la tutela sui beni oggetto dell'intervento in tutti quei casi in cui è possibile stabilire un rapporto fra conservazione e valorizzazione.

Obiettivo: Migliorare la qualità dell'offerta di servizi culturali per moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali. Promuovere la più ampia conoscenza del patrimonio

Le principali tipologie di intervento connesse con tale obiettivo riguardano:

- potenziamento dei servizi multimediali in rete integrati sul territorio tra archivi, biblioteche, musei e sistemi locali;
- sviluppo dei servizi museali e delle aree archeologiche e paesaggistiche che comprende l'attivazione di sistemi territoriali di gestione avanzati e il miglioramento dei servizi di fruizione;
- sviluppo di applicazioni informatiche avanzate per i parchi archeologici, con particolare riferimento alla realizzazione di parchi informatici virtuali come strumento di miglioramento della fruizione dei parchi archeologici;
- potenziamento del Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN) e realizzazione del Piano d'azione Mediateca 2000;
- miglioramento dei servizi integrati archivistici anche mediante la realizzazione di un sistema nazionale della documentazione cartografica;
- creazione di sistemi integrati di documenti digitali;
- creazione di biblioteche digitali;
- potenziamento dei servizi archeologici, museali, teatrali e musicali;
- supporto alla nascita e alla crescita delle istituzioni culturali secondo nuovi modelli associativi e gestionali;
- attività di formazione specialistica per la tutela e la valorizzazione del patrimonio, quale strumento specifico di miglioramento della gestione del patrimonio stesso attraverso la creazione di figure professionali in grado di costituire riferimento per politiche mirate del lavoro e dell'occupazione.

Anche queste azioni possono essere perseguite in modo efficace con *progetti integrati*, cioè con più linee di intervento da attivare contestualmente. In questo obiettivo, l'integrazione è connessa soprattutto alla realizzazione di sistemi a rete e di circuiti territoriali in grado di ottimizzare l'efficacia del servizio, minimizzarne i costi di erogazione, presiedere alle attività di diffusione dell'innovazione culturale e organizzativa.

Obiettivo: Dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio. Favorire la creazione di strutture decentrate ad alta specializzazione (per il restauro) e creare le condizioni per la nascita di strutture per i

servizi privati. Sviluppare attività di formazione per la riqualificazione, la creazione di competenze legate al patrimonio e alle attività culturali.

Le linee di intervento relative a questo obiettivo tendono:

- all'attivazione e al potenziamento di centri e laboratori avanzati per il restauro del patrimonio culturale, la realizzazione e diffusione di interventi pilota per la sperimentazione delle tecniche di restauro e manutenzione programmata;
- all'attivazione di interventi mirati allo sviluppo e all'approfondimento delle attività di inventariazione, catalogazione, divulgazione, diffusione della conoscenza del patrimonio culturale;
- alla realizzazione di attività formative finalizzate sia alla creazione di nuova occupazione che alla riqualificazione delle professionalità già esistenti, con riferimento anche alle attività relative allo spettacolo dal vivo e alle attività culturali collegate;
- all'incentivazione di sperimentazioni per lo sviluppo tecnologico applicato ai beni e alle attività culturali;
- all'aiuto alla crescita di nuova occupazione qualificata.

Queste azioni possono essere perseguite in modo efficace con *progetti integrati*, cioè con più linee di intervento da attivare contestualmente. In questo obiettivo, l'integrazione è connessa soprattutto alla programmazione di progetti "trasversali" che rispondano ai fabbisogni orizzontali che nascono dall'inadeguata dotazione di servizi di pregio nelle regioni meridionali e dal contestuale aumento della domanda di tali servizi.

Obiettivo: Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio e sostenere la crescita delle organizzazioni, anche del terzo settore e di economia sociale, nel settore culturale.

L'attuazione di questo obiettivo specifico fa riferimento a tipologie di intervento quali:

- promuovere e sviluppare una maggiore integrazione tra l'imprenditorialità turistica di un determinato territorio e le relative risorse culturali;
- sostenere l'integrazione fra l'attività di spettacolo e quelle più genericamente culturali espresse dal territorio (attività folkloristiche), al fine di sostenere le infrastrutture teatrali e musicali nei centri minori;
- sostenere lo sviluppo di servizi teatrali e musicali su basi territoriali (circuiti o sistemi), al fine di promuovere l'attività di spettacolo e allargare la partecipazione di fasce di spettatori;
- sviluppare l'impresa culturale, anche quelle appartenenti al terzo settore;
- qualificare le filiere dell'indotto locale attivate dagli interventi sulle infrastrutture culturali.

Le tipologie d'intervento sono quelle proprie degli aiuti allo sviluppo locale destinati al rafforzamento del tessuto imprenditoriale e delle reti di imprese collegate alle filiere di attività che hanno origine dai beni e dalle attività culturali (artigianato di restauro; edilizia per il recupero; produzioni multimediali, editoriali, teatrali e musicali; servizi per la gestione dei siti culturali e per l'offerta di servizi al turismo culturale; ecc.). Particolare attenzione andrà dedicata allo sviluppo dell'imprenditorialità nel terzo settore, alla luce della particolare disciplina fiscale esistente per le attività "meritorie" in campo culturale (Onlus, Fondazioni culturali, teatrali e musicali, Cooperative culturali). Questa tipologia di interventi ha inoltre un forte impatto positivo in termini di offerta di occasioni di lavoro per la forza lavoro femminile.

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

I criteri di scelta degli interventi devono basarsi sulle specifiche caratteristiche settoriali in grado di amplificare l'impatto positivo dei programmi attuativi dell'Asse sullo sviluppo economico e territoriale delle aree di intervento.

I principali criteri di riferimento possono essere indicati nei seguenti:

- I. *Impatto sullo sviluppo regionale*, e in particolare su quello turistico della regione, da stimarsi attraverso il valore aggiunto attivato direttamente o indirettamente dai progetti di infrastrutturazione culturale, a partire da una stima dell'utenza potenziale del progetto. Tre criteri di priorità possono agire all'interno di questa valutazione:
 - 1a) se l'impatto è vincolato alla definizione di *progetti di tipo "integrato"* (infrastrutture, filiera turistica, riqualificazione urbana delle aree urbane ed extraurbane, ecc.), in cui si tiene conto dell'intero bacino di domanda territoriale;
 - 2a) se l'intervento contribuisce al *decongestionamento*, quando è il caso, delle aree turistiche (attraverso l'allungamento della stagione, il riequilibrio dei flussi turistici su più aree, la promozione di risorse culturali poco valorizzate in comprensori turistici sviluppati, ecc.);
 - 3a) se l'intervento contribuisce in via diretta alla *riqualificazione della filiera del turismo culturale a livello locale*, attraverso la diretta partecipazione di operatori, imprese e loro associazioni.
- II. *Miglioramento del capitale umano locale*. Gli effetti positivi dei progetti di intervento culturali sul capitale umano locale possono essere misurati attraverso tre canali:
 - 1a) effetti che conseguono all'aumento dei consumi culturali dei residenti, valutabili attraverso le metodologie di *contingent evaluation*, oppure con il metodo dei costi-opportunità;
 - 2a) effetti che conseguono all'aumento delle produzioni culturali;
 - 3a) effetti che conseguono alla ricomposizione della struttura dell'offerta dei servizi a favore di servizi di pregio, in genere inadeguati del Mezzogiorno.
- III. *Emergenze conservative e ambientali*. Tale criterio riguarda gli interventi di valorizzazione del patrimonio che si giustificano anche in base ad obiettivi di tutela e

di conservazione. La valutazione da compiere riguarda il confronto fra i costi dell'intervento in grado di interrompere un processo di degrado del patrimonio, e i costi futuri che si dovrebbero sopportare se le amministrazioni, locali o centrali, dovessero rimandare nel tempo l'intervento di conservazione e il processo di degrado dovesse continuare.

- IV. *Partenariato e cofinanziamento.* Secondo questo criterio, la priorità è attribuita a progetti condivisi fra un certo numero di soggetti locali. I soggetti proprietari e/o responsabili del patrimonio culturale e ambientale sono molto numerosi e la definizione preventiva di un progetto integrato comporta un qualche accordo fra tutti o una parte degli enti potenzialmente interessati (comuni, province, regioni, diocesi, soprintendenze, uffici ed enti pubblici di controllo, enti privati, quali fondazioni, associazioni, ecc., grandi imprese pubbliche e private, università, istituzioni pubbliche e private di paesi stranieri, quali accademie, scuole di specializzazione, ecc.). L'importanza del cofinanziamento non è limitata alla fase di investimento, ma si estende — in alcuni casi, soprattutto — alla gestione delle attività rinvenienti.
- V. *Piano di gestione.* I progetti devono essere considerati prioritari anche in ragione del grado di definizione degli aspetti di carattere amministrativo, societario, economico e finanziario della gestione. L'inclusione di questo criterio deriva da una consapevolezza: la programmazione e la progettazione di interventi sui beni e le attività culturali rischiano il fallimento se manca alla loro base l'analisi di *gestione*, che tiene conto contemporaneamente di tutti gli aspetti rilevanti per la fattibilità. L'analisi di fattibilità della gestione comprende indicazioni di programmazione culturale, ipotesi organizzative e logistiche, valutazione dei fabbisogni professionali, analisi dei mercati e degli strumenti di promozione, le scelte in merito alle questioni economiche, finanziarie, giuridiche e istituzionali.

I criteri di scelta indicati sono validi per tutti i settori compresi nell'Asse risorse culturali. E' naturale che, in base alla ricognizione dei fabbisogni effettivi, il peso da attribuire agli obiettivi specifici, alle tipologie di intervento ed ai criteri possono variare, anche considerevolmente, da regione a regione.

2.2.3. L'Asse III "Risorse umane"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

La definizione della strategia per le risorse umane non può eludere i temi derivanti dalla più generale riflessione sul ruolo delle politiche nazionali e comunitarie per il fattore umano innescate dall'esperienza dell'elevata disoccupazione europea. Questa riflessione si va orientando verso l'apertura a un maggiore ruolo delle dinamiche di concorrenza per il funzionamento del mercato del lavoro, temperata da politiche di rafforzamento della posizione degli individui sul mercato e dall'accentuarsi del ruolo strategico dell'intervento pubblico sulla formazione del capitale umano.

E' da questa riflessione più ampia che arriva la consapevolezza della priorità che nell'azione di policy va data alle politiche attive del lavoro, destinate a rafforzare la capacità dell'individuo di inserirsi nel mercato e alle politiche dell'istruzione e della formazione,

destinate a rafforzare la capacità della forza lavoro di mantenere il ruolo di fattore strategico della crescita. La programmazione dell'intervento del FSE è uno dei principali strumenti per l'implementazione della strategia comune in questi due ambiti.

Nel caso dell'Italia, il Piano per l'occupazione 1999 e il documento Quadro di riferimento per le risorse umane, nell'individuare i principali punti su cui concentrare l'intervento, hanno sottolineato - in considerazione delle grandi disparità regionali nei contesti e nei meccanismi di funzionamento dei mercati del lavoro - l'esigenza di qualificare le linee di intervento con un'attenzione massima alle specificità territoriali. Le linee strategiche per le tre aree su cui si concentra l'intervento - il funzionamento delle politiche per il mercato del lavoro, quelle per l'istruzione e la formazione, quelle per la ricerca e l'innovazione - tengono quindi conto della particolare situazione di partenza del Mezzogiorno che ancora si caratterizza come area in ritardo di sviluppo. Contemporaneamente, tuttavia, le politiche per il fattore umano hanno anche il compito di sollecitare le risorse umane del Mezzogiorno a traguardi più ambiziosi.

Le risorse umane del Mezzogiorno costituiscono, infatti, a un tempo una risorsa, oggi largamente sottoutilizzata, da dirigere verso lo sviluppo e dall'altro un destinatario dell'intervento complessivo.

Le dimensioni dei differenziali nei tassi di disoccupazione tra le due grandi aree del Paese (con un tasso pari a circa tre volte quello del Centro-Nord dall'inizio degli anni 70) hanno a lungo nel passato recente polarizzato il dibattito sul Mezzogiorno sulla questione dell'adeguatezza del differenziale salariale, lasciando in ombra le motivazioni sottostanti all'inferiore produttività osservata per l'area e il possibile ruolo e/o responsabilità dell'intervento pubblico nel determinare le condizioni e le modalità affinché questa circostanza potesse essere nel tempo superata. Tuttavia è in gran parte verso questa seconda questione che si dirige l'intervento.

Il mercato del lavoro del Mezzogiorno registra infatti da un lato le conseguenze derivanti dal minore livello di sviluppo economico complessivo dell'area. Questo si traduce (nel confronto con il Centro-Nord) in una effettiva carenza di opportunità di lavoro, desumibile, oltreché dai più elevati tassi di disoccupazione medi, dai tassi di disoccupazione elevati anche per gli individui più qualificati e da una notevole mobilità verso l'esterno dell'area per gli individui più scolarizzati; in una inferiore partecipazione al mercato della componente femminile che soffre maggiormente di fenomeni di scoraggiamento e risulta largamente impegnata nell'attività di produzione di servizi di autoconsumo (in particolare servizi di cura dell'infanzia e anziani) scarsamente disponibili al di fuori dell'organizzazione familiare; in una larghissima fascia di lavoro sommerso, espressione dell'assenza di adeguate convenienze a emergere in termini di accesso a servizi rari, finanziari e ai mercati esteri, che include largamente i lavoratori meno qualificati, ma dove sussistono anche larghe fasce di lavoro altamente specializzato.

Dall'altro il mercato del lavoro riflette anche l'inadeguatezza (sociale e culturale) delle politiche pubbliche. Ciò si traduce in minori servizi offerti alla forza lavoro nell'attività di ricerca di lavoro (che aumenta i fenomeni di scoraggiamento, in particolare per le donne); nell'insufficiente capacità del sistema formativo di fornire qualificazioni effettive e utili; nella scarsa sensibilità dell'amministrazione per la promozione di politiche di inclusione sociale e di parità. Il pur notevolissimo progresso compiuto nel sistema dell'istruzione non

ha ancora annullato il ritardo di scolarizzazione che ancora si manifesta per le fasce giovanili con più ampi fenomeni di dispersione.

Nel sistema della ricerca, il ritardo strategico delle politiche pubbliche si riflette anche direttamente sulle opportunità offerte alle imprese: i centri di ricerca del Mezzogiorno, anche a causa della scarsa dotazione di risorse tecniche, finanziarie e organizzative, hanno dimostrato una limitata capacità di interazione con il mondo imprenditoriale. Il capitale umano di alto livello prodotto dalle Università del Mezzogiorno è anch'esso significativamente inutilizzato. All'attenzione crescente anche di soggetti internazionali privati di rilievo non corrisponde una risposta adeguata del comparto pubblico.

I due fenomeni si sono peraltro rafforzati a vicenda, inibendo politiche innovative, considerate non prioritarie in un area economicamente depressa. Gli interventi a favore dei disoccupati meridionali sono stati spesso realizzati sotto la spinta dell'emergenza, in assenza di un disegno di medio-lungo termine, risultando in una ulteriore diminuzione della capacità di funzionamento del mercato del lavoro (generando sacche di dipendenza di difficile gestione). Per la creazione di politiche innovative, dal trasferimento tecnologico ai servizi socio-assistenziali, l'operatore pubblico si è limitato occasionalmente a rispondere alle rarefatte domande provenienti dal privato.

Sui segnali positivi, peraltro è possibile innestare cambiamenti o perseguire linee di intervento che rafforzino le tendenze in atto.

Le nuove stime sulla situazione del mercato del lavoro elaborate dall'Istat (revisione delle serie storiche sulle forze di lavoro, luglio 1999) segnalano infatti che sotto il profilo dell'andamento dell'occupazione, il Mezzogiorno appare nell'ultimo biennio più dinamico di quanto derivasse dai dati finora disponibili, indicando che la vivacità di alcuni segmenti dell'economia meridionale si è di fatto riflessa in incremento di occupazione (la correzione verso l'alto della serie storica, pari a oltre il 2 per cento). Il moltiplicarsi di istanze da parte del privato sociale che esprime una notevole capacità progettuale e il riaccendersi di interesse per strategie imprenditoriali di alto profilo suggeriscono spazi per una strategia più ambiziosa che può partire da alcune condizioni di favore che il pur discontinuo operare dell'azione pubblica ha realizzato (in particolare sulla presenza di risorse umane a elevata formazione, centri di ricerca e università).

Il dibattito è oggi concorde nel ritenere che solo una decisa ripresa dello sviluppo può generare inclusione nella vita sociale e produttiva di larghe fasce della popolazione meridionale e costruire le condizioni per il funzionamento di un mercato del lavoro regolare e trasparente. Il rinnovato e recente impegno dell'operatore pubblico a favore dello sviluppo (che non si esaurisce nella programmazione dei fondi strutturali), consente perciò oggi di definire una strategia per le risorse umane che non rimanga isolata (nel peggiore dei casi di tipo assistenziale, nel migliore equitativo), ma che accentui il proprio carattere di accompagnamento agli altri interventi. Suggerisce una strategia che acceleri l'effetto dell'intervento di sviluppo sull'occupazione, che corregga in via preventiva e perequativa l'accesso, oggi certamente squilibrato, alle opportunità di occupazione che si andranno a realizzare e che consolidi e/o contribuisca a costituire la dotazione di capitale umano necessaria a garantire in futuro il consolidamento dell'economia nelle regioni meridionali. Alla strategia per le risorse umane è inoltre affidato il compito di costruire alcune parti di entrata privilegiate per gli individui che incontrano maggiori difficoltà di inserimento (i giovani e le donne) che costituiscono però la gran parte di riserva di produttività dell'area.

a.2. La descrizione della strategia

La strategia per le risorse umane quindi mira da un lato a contribuire a rimuovere progressivamente le cause di ritardo nello sviluppo e ad assecondare le necessità dei settori che hanno maggiori potenzialità di generare occupazione produttiva e stabile (ed è come tale descritta all'interno degli altri Assi), dall'altro a intervenire più direttamente sulle risorse umane, sia in quanto esse stesse risorsa propulsiva dello sviluppo, sia in quanto destinatarie dell'intervento complessivo. E' così possibile determinare un primo ambito di intervento teso a rafforzare la capacità delle risorse umane di costruire attività economica e contribuire a generare benessere ed un secondo ambito teso a rafforzare la capacità degli individui di muoversi nel mercato e usufruire del benessere.

La strategia di Asse mira così a promuovere le capacità di generare sviluppo attraverso linee di intervento tese a favorire l'accumulazione di capitale umano nelle aree di eccellenza e in quelle di marginalità, a sostenere la vocazione imprenditoriale, migliorare le conoscenze dei lavoratori, sostenere le innovazioni nell'organizzazione produttiva, favorire il trasferimento alle imprese di tecniche innovative, rafforzare le capacità di gestione della pubblica amministrazione, a integrare il Mezzogiorno nei settori strategici della cooperazione internazionale. In parallelo la strategia mira a costruire le condizioni (di funzionamento del mercato del lavoro attraverso l'offerta di servizi, di inclusione sociale attraverso politiche per le fasce deboli, di costruzione di pari opportunità per le donne) affinché le risorse umane, quelle forti e quelle più deboli, siano poste nelle condizioni per poter partecipare al mercato del lavoro e cogliere pienamente le opportunità offerte dal processo di sviluppo.

Si mira così a soddisfare alcune esigenze di medio-lungo periodo delle regioni meridionali:

- disporre di un'offerta di lavoro di qualità che non debba contare solo su un vantaggio di costo per vedersi garantito l'impiego;
- dotare il Mezzogiorno del capitale umano necessario a disegnare autonomamente strategie di ulteriore crescita, innovazione e realizzazione di benessere economico e sociale;
- assicurare al Mezzogiorno un ruolo di maggiore rilievo nelle relazioni economiche e culturali con il resto del mondo;
- dotare stabilmente la società del Mezzogiorno di meccanismi sociali e istituzionali che da un lato consentano alle forze di lavoro di comprendere l'evoluzione del mercato e delle opportunità di impiego, e dall'altro contrastino l'emarginazione dovuta allo svantaggio economico e sociale.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

Obiettivo globale dell'Asse è quindi quello di indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno ed i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale.

La capacità della strategia relativa all'Asse delle risorse umane di incidere (più o meno intensamente) sulle "variabili di rottura" identificate nell'ambito della nuova programmazione, viene riportata nel prospetto che segue. In esso vengono inoltre identificati i canali sia diretti, che indiretti, attraverso i quali la strategia d'intervento delineata nell'ambito di quest'Asse appare in grado di produrre un impatto sulle "variabili di rottura". I canali più diretti agiscono sulla partecipazione al mercato attraverso le politiche per le persone in cerca di lavoro; sulla capacità innovativa, attraverso l'intervento sul miglioramento del sistema della formazione, il rafforzamento dei nessi tra sistema della ricerca e sistema produttivo e delle capacità operative delle pubbliche amministrazioni; sulle condizioni di legalità e coesione sociale, attraverso il complesso degli interventi. Indirettamente, l'intervento complessivo è teso a influenzare positivamente il contesto. E' possibile quindi rintracciare molti canali di impatto indiretti che segnalano l'importanza di perseguire con determinazione anche gli elementi apparentemente più marginali della strategia.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; sostegno all'imprenditorialità; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	*	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Capacità di attrazione di consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; sostegno all'imprenditorialità; aumento dell'innovazione nella valorizzazione delle risorse naturali e storico-culturali.
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	*	Aumento della propensione all'innovazione tecnologica.
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali; miglioramento dell'efficienza e della capacità di gestione della P.A.
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	***	Aumento dell'informazione disponibile sul mercato del lavoro; aumento delle politiche attive del lavoro; miglioramento del sistema formativo e scolastico; sostegno all'occupabilità femminile; sostegno all'imprenditorialità.
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	*	Sostegno all'emersione ed alla regolarizzazione dei lavoratori impegnati in attività non regolari.
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; sostegno all'imprenditorialità; sostegno dell'economia sociale; sostegno all'occupabilità femminile.
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	*	Aumento delle competenze funzionali allo sviluppo nella P.A. e nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali; sostegno all'imprenditorialità; aumento delle qualifiche dei lavoratori.
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	**	Aumento delle qualifiche dei lavoratori; aumento della propensione all'innovazione tecnologica; rafforzamento del sistema della ricerca scientifica e tecnologica e sua integrazione nelle reti internazionali.
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord	*	Aumento delle competenze professionali nel settore finanziario
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Aumento delle competenze funzionali allo sviluppo nella P.A., aumento dell'informazione disponibile sul mercato del lavoro; diminuzione della dispersione scolastica; miglioramento del sistema formativo e scolastico; sostegno all'integrazione sociale dei gruppi svantaggiati; aumento dell'offerta di servizi sociali; sostegno all'occupabilità femminile.

B. DALLE LINEE GENERALI DELLA STRATEGIA DI ASSE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. Individuazione degli obiettivi specifici ¹⁴

Nel primo ambito - *fattore umano quale risorsa dello sviluppo* - ricadono le componenti di strategia destinate ad accrescere la dotazione e la qualificazione del capitale umano, migliorando le conoscenze, le abilità e la capacità della popolazione del Mezzogiorno al fine di rendere le forze di lavoro dell'area più adatte a concorrere al necessario "balzo" nello sviluppo.

a) La formazione per lo sviluppo

L'analisi ha messo in luce che seppure apparentemente sovrabbondante per un'economia in ritardo, qual è l'area meridionale, la dotazione di capitale umano del Mezzogiorno appare ancora insufficiente per un'economia cui si chiede di accelerare il processo di sviluppo. Accanto a questa insufficienza, l'analisi segnala una generale necessità di meglio indirizzare la formazione di competenze verso le esigenze specifiche dei settori e delle tipologie di impresa che più possono concorrere all'accelerazione dello sviluppo. Ne discende l'obiettivo di incrementare l'offerta formativa, allineandola alle esigenze del mercato e a quelle implicite nelle scelte del complesso del Programma.

Gli obiettivi di riferimento sono i seguenti:

- Formare la popolazione attiva in relazione a specifiche esigenze della domanda di mercato o in connessione con la domanda che scaturisce dagli interventi nel territorio; promuovere la diffusione di competenze funzionali allo sviluppo, anche nelle Pubbliche amministrazioni, nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali, nel settore finanziario (obiettivo 21). **
- Migliorare l'integrazione fra istruzione, formazione e ricerca con le necessità del mercato del lavoro. (obiettivo 30). *

In quest'ambito la programmazione è all'interno del policy field c del FSE (sub-Asse II) che sostiene in particolare le politiche dell'istruzione e della formazione per migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane gli obiettivi di riferimento collegati sono i seguenti:

- Rinforzare ed adeguare il sistema della formazione professionale per metterla in condizione di garantire un'offerta formativa di qualità, tipologicamente diversificata in riferimento ai target e nell'ottica del long life learning, e in grado di raccordarsi meglio con l'offerta scolastica e universitaria, nonché col sistema delle imprese (obiettivo 7).
- Promuovere un'offerta articolata di formazione post-secondaria (obiettivo 8).

¹⁴ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato 1.

- Promuovere la formazione permanente, al fine di consentire alla popolazione adulta, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa, di recuperare un titolo di studio o una qualifica o comunque competenze necessarie ai fini dell'occupabilità e dei diritti di cittadinanza (obiettivo 9)

b) Risorse umane nelle pubbliche amministrazioni

In stretto collegamento con la generale necessità di ottenere maggiori competenze funzionali allo sviluppo, emerge dall'analisi che un indubbio punto di debolezza si riscontra nella scarsa capacità delle Amministrazioni di implementare e disegnare le politiche pubbliche e nella debole presenza di capacità di progettazione. Queste competenze appaiono tuttavia indispensabili per garantire che tutti gli obiettivi del Programma si traducano in effettive linee di intervento. La crescente integrazione nei contesti internazionali delle imprese e la stessa attuazione dei trattati della UE richiedono inoltre alle amministrazioni crescenti competenze specifiche alla gestione e all'accompagnamento di questi processi. L'importanza delle tematiche di parità, e soprattutto la loro funzionalità allo sviluppo, è ancora poco diffusa nell'operatore pubblico che ha in questo campo delicati compiti di programmazione. Ne deriva una forte necessità di adeguamento nella gestione dei processi formativi finalizzati a funzionari pubblici.

L'obiettivo di riferimento è il seguente:

- Promuovere e adeguare alle nuove necessità le capacità di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione degli operatori della Pubblica Amministrazione (obiettivo 24)**

In quest'ambito la programmazione è all'interno del policy field d del FSE (sub-Asse IV) che sostiene in particolare le politiche dell'adattabilità, della formazione continua, dell'imprenditorialità e dell'innovazione.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane l'obiettivo di riferimento collegato è il seguente:

- Sviluppare la formazione continua con priorità alle Piccole e Medie Imprese e alla qualificazione del personale della Pubblica Amministrazione (Obiettivo 11).

c) L'istruzione

La capacità degli individui di apprendere nuove competenze e di adattarsi ai mutamenti richiesti dal mercato appare dipendere fortemente dal loro possesso di una buona istruzione di base e un sufficiente bagaglio di competenze trasversali. Le economie più sviluppate conoscono tutte elevati livelli di scolarizzazione di base. Alla maggiore scolarità sono legate maggiori opportunità per l'inserimento lavorativo o per ulteriori percorsi formativi. Un aumento della partecipazione ad attività formative appare funzionale a contenere il fenomeno della criminalità giovanile. In considerazione della capillare presenza delle istituzioni scolastiche sul territorio, il Programma ritiene che l'utilizzo del canale scolastico e delle strutture scolastiche rappresenti uno degli strumenti più efficaci per elevare il livello del capitale umano dell'area.

Gli obiettivi di riferimento sono i seguenti:

- Ridurre drasticamente la dispersione scolastica e l'analfabetismo di ritorno (obiettivo 29) **

- Promuovere la cultura dell'adattabilità e dell'utilizzo dell'innovazione da parte della popolazione giovanile (obiettivo 31);
- Migliorare la qualità dei servizi e le strutture del sistema formativo scolastico (obiettivo 32) *

In quest'ambito la programmazione è all'interno del policy field c del FSE (sub-Asse III) che sostiene in particolare le politiche dell'istruzione e della formazione per migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane gli obiettivi di riferimento collegati sono i seguenti:

- Prevenire la dispersione scolastica e formativa e promuovere il reinserimento formativo dei drop-out (obiettivo 4, collegato al policy field a)
- Promuovere la formazione permanente, al fine di consentire alla popolazione adulta, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa, di recuperare un titolo di studio o una qualifica o comunque competenze necessarie ai fini dell'occupabilità e dei diritti di cittadinanza (obiettivo 9)

d) Sostegno all'imprenditorialità e al lavoro regolare

Il Mezzogiorno mostra, come noto, una elevata quota di lavoro autonomo, ma un inferiore presenza di densità d'impresa. La diffusione delle imprese e dei sistemi di impresa rappresenta uno dei più importanti punti di forza per l'Italia (va rafforzandosi nel Mezzogiorno) e uno dei principali vettori per la creazione di nuova occupazione. Le circoscritte, ma significative, esperienze fatte nell'ambito dei programmi per l'imprenditoria giovanile indicano che, accanto agli incentivi, le vocazioni d'impresa emergenti richiedono anche accesso a servizi e che vi è una crescente domanda di servizi per lo start-up. La capacità del sistema di offrire lavoro regolare è limitata da una forte tendenza all'utilizzo di occupazione sommersa da parte sia delle imprese regolari, sia da quelle completamente sommerse. Il permanere nella condizione di non piena legalità è un freno alla capacità di crescita delle imprese esistenti e impedisce il loro irrobustirsi sui mercati, ne consegue che è importante obiettivo del Programma accompagnare gli interventi diretti di stimolo alla creazione di attività produttiva con interventi di sostegno: alla creazione di impresa, all'organizzazione del fattore lavoro, alla formazione degli occupati, all'utilizzo di strumenti per l'emersione.

Gli obiettivi di riferimento sono i seguenti:

- Fornire assistenza all'orientamento, progettazione e formazione della creazione d'impresa (obiettivo 25)
- Incoraggiare l'adattabilità delle aziende e dei lavoratori nel mercato regolare. Promuovere l'emersione e la regolarizzazione di lavoratori impegnati in attività non regolari (obiettivo 26) *

In quest'ambito la programmazione è all'interno del policy field d del FSE (sub-Asse IV) che sostiene in particolare le politiche dell'adattabilità, della formazione continua dell'imprenditorialità e dell'innovazione.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane gli obiettivi di riferimento collegati sono i seguenti:

- Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro (obiettivo 10)
- Sviluppare la formazione continua con priorità alle Piccole e Medie Imprese e alla riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione (obiettivo 11)
- Sostenere la creazione e il consolidamento di piccole imprese e di nuovo lavoro in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche per favorire l'emersione del lavoro nero (obiettivo 12)

e) L'innovazione, la ricerca scientifica e l'alta formazione

L'analisi ha indicato che mediamente il tessuto produttivo meridionale mostra scarsa tendenza all'utilizzo di innovazione, peraltro dove sono state realizzate sinergie tra alta formazione o ricerca applicata e imprese, queste esperienze, ancorché circoscritte, sono risultate fruttuose. Nel medio-lungo periodo, la capacità dell'area di creare autonomamente sviluppo dipenderà dalla disponibilità di elevato capitale umano dedicato a introdurre innovazione, questa a sua volta dipenderà dalla disponibilità nell'area di un certo numero di punti di eccellenza capaci di attrarre operatori della ricerca anche dal contesto internazionale. Obiettivo del Programma è quindi rafforzare questa particolare filiera della conoscenza a livelli elevati ed intermedi in stretto collegamento con le iniziative previste nell'Asse IV, in particolare con riferimento agli aspetti della ricerca industriale e alla promozione della diffusione e trasferimento dell'innovazione.

Gli obiettivi di riferimento sono i seguenti:

- Rafforzare il sistema della ricerca scientifico-tecnologica del Mezzogiorno. (obiettivo 33) **
- Rafforzare e migliorare il sistema dell'alta formazione meridionale, generare nuovo capitale umano qualificato, anche per rafforzare le relazioni con i paesi del Mediterraneo. (obiettivo 34) **
- Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa delle imprese meridionali. (obiettivo 35)*
- Inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale. (obiettivo 36)
- Promuovere la ricerca e l'innovazione per la valorizzazione di risorse naturali e storico-artistiche del territorio meridionale. (obiettivo 37)*

In quest'ambito la programmazione è all'interno del policy field d del FSE (sub-Asse IV) che sostiene in particolare le politiche dell'adattabilità, della formazione continua, dell'imprenditorialità e dell'innovazione.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane l'obiettivo di riferimento collegato è il seguente:

- Sviluppare le competenze e il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico (Obiettivo 13).

Nel secondo ambito, *fattore umano come destinatario dell'intervento di sviluppo*, ricadono le componenti della strategia tese a migliorare i meccanismi allocativi del mercato,

realizzare politiche attive e preventive della disoccupazione e a ridurre le discriminazioni che inibiscono la partecipazione alla vita sociale e produttiva.

f) Politiche per promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro

La difficoltà degli individui a muoversi sul mercato del lavoro è indirettamente documentata dal grande peso che hanno i canali informali di ricerca di lavoro che hanno lo svantaggio di funzionare solo localmente e escludere gli individui meno socializzati, in particolare le donne. I tempi di ricerca di lavoro si allungano quindi anche per carenza di informazione sulle occasioni di lavoro, sulle modalità contrattuali disponibili, sulle occasioni formative. La virtuale assenza di servizi all'impiego per le persone in cerca di lavoro è di ostacolo a che l'area si avvantaggi pienamente delle modificazioni legislative di flessibilità introdotte negli anni recenti dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, indebolisce la capacità contrattuale degli individui, riduce complessivamente la trasparenza con cui i lavoratori sono allocati ai posti di lavoro, aumenta i fenomeni di scoraggiamento. L'assenza di servizi per chi è alla ricerca di lavoro inibisce anche la capacità dell'operatore pubblico nel disegnare interventi di politica attiva efficaci, poiché alla scarsa conoscenza da parte dei disoccupati del mercato del lavoro associa una scarsa conoscenza da parte dell'operatore pubblico dei disoccupati, delle loro caratteristiche e necessità. Le politiche attive sono inoltre un meccanismo efficace per promuovere la parità di genere poiché si dirigono in particolare agli individui che hanno legami più tenui con il mercato del lavoro. La promozione di politiche attive e preventive, che si inquadra all'interno della più generale strategia europea dell'occupazione, che ha ricevuto elevatissima priorità nel NAP99 dell'Italia, trova quindi nel reindirizzare risorse verso l'obiettivo di rafforzare la capacità degli individui di stare sul mercato un punto qualificante del Programma.

L'obiettivo di riferimento è il seguente:

- Rendere le forze di lavoro più competenti, informate e capaci di cogliere le esistenti e future occasioni di lavoro nell'area e fuori dell'area, con particolare attenzione alle diversità di genere. (obiettivo 22) **

In quest'ambito la programmazione è intesa all'interno del policy field a del FSE (sub-Asse I) che sostiene in particolare le politiche attive del lavoro e preventive della disoccupazione.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane gli obiettivi di riferimento collegati sono i seguenti:

- Sostenere il decollo dei nuovi servizi per l'impiego (obiettivo 1); Promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro, in particolare dei giovani (obiettivo 2);
- Prevenire la disoccupazione di lunga durata e favorire il reinserimento dei disoccupati di lunga durata, in modo particolare di età avanzata (obiettivo 3).

g) Occupabilità femminile

Le donne incontrano nel Mezzogiorno difficoltà nel mercato del lavoro che sembrano largamente dipendere anche dalla carenza di politiche di parità e di attenzione all'impatto di genere delle scelte pubbliche. Hanno certamente tassi di disoccupazione elevatissimi che si uniscono a tassi di partecipazione molto bassi anche nelle classi di età giovanili, ma nelle situazioni di impiego si mostrano una componente della forza di lavoro particolarmente adattabile (sono sovrarappresentate nell'economia sommersa e nelle condizioni meno stabili,

mostrano maggiore disponibilità all'occupazione a tempo parziale). Le organizzazioni sociali ed economiche più sviluppate e coese mostrano tutti elevati livelli di occupazione femminile; il modello di sviluppo su cui è indirizzato il Programma costituisce un'occasione di valorizzazione della risorsa femminile a patto che venga rafforzato il carattere di parità dell'intero intervento anche attraverso la previsione di ambiti di azione specifici.

L'obiettivo di riferimento è il seguente:

- Incrementare e valorizzare l'occupazione femminile. Creare una rete di servizi integrati per l'occupabilità femminile. (obiettivo 23)**

In quest'ambito la programmazione è all'interno del policy field e del FSE (sub-Asse V) che sostiene in particolare le politiche specifiche per l'occupabilità femminile.

Nell'ambito del Quadro di riferimento risorse umane gli obiettivi di riferimento collegati sono i seguenti:

- Accrescere la partecipazione delle donne al lavoro dipendente o autonomo (obiettivo 14).
- Favorire l'imprenditorialità femminile (obiettivo 15).

h) Le politiche di inclusione

L'obiettivo di recupero della coesione sociale, che l'intero Programma associa all'obiettivo della crescita, implica come obiettivo intermedio l'incremento dell'azione a favore dei gruppi svantaggiati (per motivi di contesto qual è la vita nelle aree degradate, per motivi economici quali la povertà, per motivi individuali quali l'handicap, la tossicodipendenza). In questo ambito vi è l'opportunità di sostenere la capacità progettuale del terzo settore che mostra una crescente vivacità. Se sfruttare le opportunità di nuova occupazione che la crescita dell'economia sociale consente non appare la condizione risolutiva della disoccupazione meridionale, il miglioramento del contesto socio-economico e l'azione contro l'area di degrado sociale che si accompagna alla marginalità appare una delle pre-condizioni per un obiettivo di sviluppo equilibrato. Accanto alla trasformazione del fenomeno, sussistono forme tradizionali di svantaggio potenziale legate al fenomeno ancora di rilievo dell'emigrazione e alle difficoltà di inserimento e di rientro della popolazione migrante che richiedono interventi mirati. Altrettanto importante è il sostegno formativo alla popolazione immigrata allo scopo di attenuare il clima di contrasto interculturale generato da politiche non inclusive e per valorizzarne le potenzialità professionali.

Gli obiettivi di riferimento sono i seguenti:

- Promuovere l'integrazione sociale e culturale di gruppi svantaggiati. (obiettivo 29)**
- Definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale e sanitario. Estendere e irrobustire l'economia sociale. (obiettivo 27)
- Perseguire l'integrazione sociale degli immigrati e trasformare gli immigrati in risorsa per le imprese in cui operano. (obiettivo 28)

Cfr. anche sotto l'Asse Città

- Soddisfare i bisogni sociali e sanitari di base (tempo libero, aggregazione socioculturale, aggregazione sociale nei microterritori, cura della persona,

sostegno alle famiglie con priorità per aree e microaree ad alto tasso di povertà, disoccupazione, criminalità, immigrazione e invecchiamento della popolazione). (obiettivo 64) **

- Ridurre il “tasso di esclusione”. (obiettivo 65)
- Promuovere e sviluppare l’economia sociale. (obiettivo 66)
- Qualificare i servizi; definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale e sanitario (v. servizi per immigrati, per anziani, e minori). (obiettivo 67)
- Rafforzare la capacità di spesa sociale degli EE.LL., e la qualificazione della P.A. per la progettazione, la gestione ed il monitoraggio dei servizi. (obiettivo 68)

In quest’ambito la programmazione è all’interno del policy field b del FSE (sub-Asse II) che sostiene in particolare le promozione di pari opportunità per tutti gli individui nell’accesso al mercato del lavoro.

Nell’ambito del Quadro di riferimento risorse umane gli obiettivi di riferimento collegati sono i seguenti:

- Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento dei disabili (obiettivo 5)
- Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento dei gruppi svantaggiati (obiettivo 6)

b.2. Elementi di quantificazione

b.2.1 Identificazione degli indicatori

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L’identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Indicatori Asse Risorse Umane

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Risorse Umane	Indicatori di contesto chiave		Altri indicatori	
			Indicatori di contesto	Indicatori di programma
Formazione per lo sviluppo (obiettivi 21,30)	Adulti occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti		Adulti non occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti Quota laureati+diplomati+qualificati sul totale della popolazione tra 25 e 34 anni	Individui partecipanti ad attività formative collegate ad altri interventi (inserimento, patti formativi, etc.) / totale individui interessati da attività formative
Istruzione (obiettivi 29,32)	Tasso di scolarità nell'istruzione secondaria Abbandoni su iscritti al primo anno di scuola superiore			
Miglioramento competenze PA (obiettivo 24)			Costo per formazione sul totale del costo del lavoro	Giornate di partecipazione ad attività formative per dipendente
Innovazione, ricerca scientifica e alta formazione (obiettivi 33,34,35,36,37)	Incassi per vendita di tecnologie nel Mezzogiorno sul totale nazionale (valori al netto degli importi non ripartibili) per abitante (valori in lire) Spese di R&S sul PIL (%)		Addetti del settore pubblico e privato alla ricerca sul totale dell'occupazione	
Imprenditorialità e lavoro regolare (obiettivi 25,26)	Tasso di creazione lorda di imprese		Tasso di regolarizzazione di rapporti di lavoro (lavoratori interessati da procedure di regolarizzazione nel periodo/unità irregolari nel periodo precedente)	
Inserimento nel mercato del lavoro (obiettivo 22)	Tasso di disoccupazione giovani (15-24 anni) Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione		Quota di disoccupati di lunga durata giovani (15-24 anni) per genere Quota di persone in cerca di lavoro trattate nell'ambito di interventi di politica attiva Tasso di attività giovani (15-24 anni)	Quota di persone in cerca di lavoro trattate nell'ambito di interventi di politica attiva (distintamente per giovani e adulti e uomini e donne)
Occupazione femminile (obiettivo 23)	Quota di persone di donne in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle donne in cerca di occupazione Tasso di disoccupazione giovani donne (15-24 anni) Differenza tra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile		Tasso di attività femminile	Quota di donne interessate da interventi di sostegno all'imprenditorialità sul totale degli individui interessati da interventi analoghi
Inclusione (obiettivi 27,28,29)			Operatori di economia sociale (occupati e volontari) su popolazione residente	

La formazione per lo sviluppo

L'indicatore chiave e l'indicatore aggiuntivo si riferiscono alla quota di popolazione adulta occupata (e non) interessata da attività formative, che è rilevabile con le esistenti indagini statistiche sulle forze lavoro, si tratta di un indicatore che misura in maniera diretta lo sforzo complessivo del sistema per garantire il raggiungimento e il mantenimento dei livelli di capitale umano nella fase successiva alla formazione iniziale. Si tratta tuttavia di un indicatore che non è in grado di cogliere la qualità dell'intervento formativo, né lo specifico sforzo programmatico di collegare in maniera più efficace l'intervento formativo con il complesso intervento di sviluppo. Assume quindi grande rilievo, nel monitorare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo della strategia, l'indicatore di programma relativo alla quota di persone interessate da attività formative collegate ad altri interventi sul totale degli individui interessati da attività formative, distinguendo opportunamente per età e condizione. A questi si affianca un indicatore ulteriore di dotazione di istruzione e formazione nella popolazione di età compresa tra 25 e 34 anni che segnala la capacità potenziale di una coorte che è destinata a permanere a lungo sul mercato del lavoro ed è al contempo sufficientemente giovane da segnalare i progressi compiuti nell'elevamento della copertura formativa in un periodo relativamente breve quale è quello dell'orizzonte programmatico. In entrambi i casi la strategia mira a contribuire a una riduzione dei divari a sfavore del Mezzogiorno.

L'Istruzione

Il Piano assegna un elevato valore strategico all'obiettivo di lotta alla dispersione scolastica per le ricadute che essa assume non solo sulle potenzialità di capitale umano, ma anche sulla coesione sociale e sulla legalità. Gli indicatori chiave espressi in termini di tasso di scolarità nelle scuole secondarie superiori rispetto alla popolazione potenzialmente interessata (tra 15 e 18 anni) e in termini di incidenza degli abbandoni al primo anno sono pertanto diretti alla rilevazione diretta dell'efficacia della strategia nel contrasto degli abbandoni scolastici che si concentrano nella fase iniziale dell'educazione secondaria. La strategia mira ad elevare rapidamente il tasso di scolarità nella scuola secondaria, attraverso l'azzeramento della dispersione in obbligo e l'abbassamento significativo degli abbandoni nei primi anni della scuola secondaria.

Risorse umane nelle pubbliche amministrazioni

In questa macroarea di strategia l'assenza di indicatori chiave è dovuta alla carenza di informazione con le caratteristiche richieste, si individuano tuttavia due indicatori idonei al monitoraggio del progresso della strategia: il costo per formazione sul totale del costo del lavoro definito per i pubblici dipendenti è un indicatore di contesto che segnala l'attenzione, in termini di sforzo finanziario, che il sistema presta a mantenere un livello adeguato di risorse umane impiegato nei servizi pubblici e consente di operare comparazioni significative tra aree e paesi diversi; le giornate di partecipazione ad attività formative per dipendente è un indicatore di programma che consente di misurare nel tempo l'attivazione effettiva dell'obiettivo di adeguamento delle competenze nella PA.

L'innovazione, la ricerca scientifica e l'alta formazione

L'obiettivo ultimo di questa parte della strategia è quello del miglioramento della capacità competitiva dell'area attraverso lo stimolo alla capacità di innovare delle imprese. I due

indicatori chiave individuati appaiono idonei a misurare sia l'effettiva capacità di produrre innovazione da parte dell'area in termini di valore di mercato dell'innovazione prodotta (incassi per vendita di tecnologia), sia lo sforzo del sistema di produrre innovazione (spese in R&S sul PIL), quest'ultimo indicatore e l'indicatore ulteriore (addetti alla ricerca sull'occupazione) costituiscono inoltre una misurazione del grado di capacità innovativa idonea alla comparazione internazionale e quindi un indicatore indiretto del grado di competitività dell'area.

Sostegno all'imprenditorialità e al lavoro regolare

L'articolazione della strategia in questa macroarea è in realtà piuttosto complessa, poiché vengono identificate tipologie di intervento articolate di sostegno all'organizzazione e alla nascita delle imprese regolari e dell'imprenditorialità. Gli interventi specifici dell'asse III mirano ad aumentare le convenienze marginali all'attività produttiva regolare e come tali risultano complementari ad altri interventi di altre macroaree strategiche individuate sotto altri assi. Va pertanto evidenziato che sia l'indicatore chiave di creazione di impresa, sia l'indicatore ulteriore di regolarizzazione dei rapporti di lavoro mirano a misurare il grado di vitalità complessivo del sistema produttivo e non sono quindi riconducibili immediatamente al solo complesso degli interventi individuati in questo particolare asse. I target individuati si riferiscono pertanto al complesso della strategia di tutti gli assi.

Politiche per promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro

Benché il livello medio del tasso di disoccupazione sia un indicatore sintetico adeguato della capacità di assorbimento della forza lavoro, i due indicatori chiave di tasso di disoccupazione giovanile e di quota di disoccupazione di lunga durata hanno la caratteristica di segnalare in modo più fine i funzionamenti dei meccanismi allocativi che sono più direttamente influenzati dalle politiche attive. Il primo, infatti, segnala in particolare il grado di difficoltà all'ingresso, nella ricerca del primo lavoro e il secondo approssima il grado di distanza dal mercato delle persone in cerca di lavoro. Gli indicatori ulteriori di contesto hanno significato analogo, anche se l'indicatore di tasso di attività giovanile va analizzato alla luce delle crescita di lungo periodo nel periodo di formazione iniziale. Questi indicatori vanno perciò interpretati soprattutto in modo relativo rispetto agli andamenti analoghi registrati nelle aree più avanzate ed è rispetto a queste che vanno determinati i target. Più strettamente legato all'azione di policy è l'indicatore relativo alla quota di individui trattati nell'ambito delle iniziative di politiche attive (distintamente per gruppi e per genere) che rappresenta direttamente la modalità con cui le azioni di politica attiva possono incidere sugli indicatori di contesto. In questo caso è infatti possibile stabilire un target in conformità con quanto realizzato nelle realtà e nei paesi dove queste politiche sono più consolidate.

L'occupabilità femminile

L'indicatore che più direttamente rappresenta la situazione femminile in un particolare contesto è l'indicatore chiave di differenza tra i tassi di occupazione per genere. Si tratta di un indicatore che risulta influenzato, più che da singole azioni specifiche, dagli andamenti settoriali e dalle modalità prevalenti di organizzazione del lavoro. Un discorso in parte analogo vale per l'indicatore di contesto ulteriore di tasso di attività femminile, che peraltro è più direttamente ricollegabile all'esistenza di meccanismi stabili di rimozione di ostacoli alla conciliazione tra tempi di vita e di lavoro che sono fortemente connessi all'esistenza di politiche specifiche. Nelle regioni meridionali la capacità delle donne a entrare nel mercato

del lavoro può essere direttamente influenzata dalla presenza di politiche mirate di parità, più direttamente colte dai movimenti negli indicatori chiave di tasso di disoccupazione giovanile femminile e dalla quota di disoccupate di lunga durata (cfr. quanto detto prima per la macroarea inserimento nel Mercato del lavoro) di cui è possibile definire target in termini di chiusura dei divari con aree che presentano minori difficoltà per l'inserimento delle donne. Un indicatore ulteriore di programma che può tuttavia essere utilizzato come target nel riequilibrio delle opportunità e come indicatore di capacità di attuazione di politiche efficaci è suggerito nella quota di donne interessate da interventi di sostegno all'imprenditorialità che ricade più direttamente sotto l'azione di policy e su cui si può stabilire un target di sostanziale mantenimento di equilibrio tra uomini e donne.

Le politiche per l'inclusione

In questo caso l'assenza di indicatori chiave è dovuta alla scarsa disponibilità di informazione sufficientemente disaggregata, peraltro alcuni indicatori proxy sono individuati sotto l'asse città. Un indicatore di contesto ulteriore può tuttavia essere rappresentato dalla dotazione di risorse umane dedicate alla promozione di politiche di inclusione, operatori di economia sociale (occupati e volontari) sulla popolazione residente. L'indicatore dovrebbe considerare tutti gli individui coinvolti nell'implementazione di progetti specifici, nel pubblico e nel privato sociale.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione indicatori di contesto Asse Risorse Umane (in grigio indicatori chiave)

Macroaree (e obiettivi specifici)/Asse Risorse Umane	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro-Nord	Valori Italia	Target (al 2006)
Formazione per lo sviluppo (obiettivi 21,30)	Adulti occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	ISTAT - RTFL	1998	2,4	4,6	4,0	Significativa riduzione del divario
	Adulti non occupati che partecipano ad attività formative, per 100 adulti	ISTAT - RTFL					
	Quota laureati+diplomati+qualificati sul totale della popolazione tra 25 e 34 anni	ISTAT - RTFL	1998	46,4	57,4	53,4	
	Tasso di scolarità nell'istruzione secondaria	ISTAT - Annuario statistico 1998	1997-98	79,4	86,3	83,1	Significativa riduzione del divario
Istruzione (obiettivi 29,32)	Abbandoni su iscritti al primo anno della scuola superiore (%)	Ministero della Pubblica Istruzione	1996	5,25	3,32	3,93	Significativa riduzione del divario
Miglioramento competenze PA (obiettivo 24)	Costo per formazione sul totale del costo del lavoro dei dipendenti pubblici	Dipartimento funzione pubblica	1997			0,2	Avvicinamento al target dell'1% del Dipartimento della funzione pubblica
Ricerca (obiettivi 33,34,35,36,37)	Incassi per vendite di tecnologia del Mezzogiorno sul totale nazionale (valori al netto degli importi non ripartibili), per abitante (valori in lire)	Ufficio Italiano Cambi	1997	2.359	135.714	87.193	
	Spese di R&S sul PIL (%)	ISTAT - Statistiche in breve del 25.02.1999	1996	0,63	1,15	1,02	Annullamento del divario
	Addetti del settore pubblico e privato alla ricerca sul totale dell'occupazione	ISTAT	1996	0,46	0,98	0,70	Significativa riduzione del divario
	Tasso di creazione lorda di imprese (imprese create in percentuale delle imprese registrate)	UNIONCAMERE - Movimprese	1998	7,9	7,2	7,5	Mantenimento nel periodo di valori superiori a quelli medi nazionali
Imprenditorialità e lavoro regolare (obiettivi 25,26)	Tasso di regolarizzazione di rapporti di lavoro (lavoratori interessati da procedure di regolarizzazione nel periodo/unità irregolari nel periodo precedente)	INPS, Osservatori sindacali; ISTAT; SVIMEZ					

Macroaree (e obiettivi specifici)/Asse Risorse Umane	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro-Nord	Valori Italia	Target (al 2006)
Inserimento nel mercato del lavoro (obiettivo 22)	Tasso di disoccupazione giovani (15-24 anni)	ISTAT - RTFL	1998	56,5	20,7	33,4	Significativa riduzione del divario
	Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi, sul totale delle persone in cerca di occupazione (%)	ISTAT - RTFL	1998	76,0	57,9	68,6	Significativa riduzione
	Quota di disoccupati di lunga durata giovani (15-24 anni) - uomini	ISTAT - RTFL	1998	73,7	45,1	63,9	Significativa riduzione
	Quota di disoccupati di lunga durata giovani (15-24 anni) - donne	ISTAT - RTFL	1998	75,9	54,6	66,2	Significativa riduzione
	Tasso di attività giovani (15-24 anni)	ISTAT - RTFL	1998	32,5	41,7	37,9	
Occupazione femminile (obiettivo 23)	Quota di persone in cerca di lavoro interessate da azioni di politica attiva	Ministero del lavoro; ISTAT					Raggiungimento del target (20%) della strategia europea per l'occupazione
	Quota di persone di genere femminile in cerca di occupazione da oltre 12 mesi, sul totale delle persone di genere femminile in cerca di occupazione (%)	ISTAT - RTFL	1998	77,4	59,6	69,0	Significativa riduzione
	Tasso di disoccupazione giovani donne (15-24 anni)	ISTAT - RTFL	1998	64,3	26,2	38,7	Significativa riduzione
	Differenza fra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile	ISTAT - RTFL	1998	29,6	23,9	25,8	
	Tasso di attività femminile	ISTAT - RTFL	1998	32,6	52,4	47,3	
Inclusione (obiettivi 27,28,29)	Operatori di economia sociale (occupati e volontari) su popolazione residente	ISTAT; Ministero del Lavoro; Dipartimento per gli Affari sociali;					

C. *Linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici*

c.1. *Linee di intervento prioritarie*

Le linee di intervento per le risorse umane come *risorsa per lo sviluppo* intendono incidere sulla dotazione e la qualità del capitale umano attraverso interventi di formazione, di rafforzamento dell'istruzione, di sostegno all'imprenditorialità e all'organizzazione di impresa, di diffusione di tecnologia.

Si tratta in gran parte di interventi che richiedono una puntuale analisi e comprensione dei fabbisogni, attuali e prospettici, da realizzarsi attraverso un costante monitoraggio delle necessità del territorio e delle caratteristiche e abilità già presenti, ma non adeguatamente valorizzate da realizzarsi con un ampio coinvolgimento delle parti sociali in forma bilaterale.

Anche alla luce dell'esperienza passata, le politiche di formazione per risultare efficaci non possono essere infatti mirate a un obiettivo generico di riqualificazione, ma devono trovare una diretta finalizzazione alle necessità della domanda. Ciò richiede in primo luogo il rafforzamento e lo sviluppo della qualità dell'istruzione e della formazione attraverso interventi di sostegno all'innovazione dei contenuti didattici che tengano anche conto dell'accresciuta necessità di competenze trasversali (linguistiche, informatiche e computazionali) collegata al tendenziale incremento dei settori terziari e di rafforzamento della funzionalità dei sistemi sia dal punto di vista delle risorse umane che strutturali. I due sistemi (dell'istruzione e della formazione) necessitano di un coordinato intervento di integrazione finalizzato in primo luogo a un più ampio ed efficace raggiungimento dell'utenza e a migliorarne il collegamento con il mondo del lavoro. A questo riguardo è possibile intervenire attraverso l'effettiva implementazione di percorsi di alternanza tra istruzione o formazione e lavoro utilizzando l'occasione fornita dalla prospettiva di innalzamento dell'obbligo formativo a 18 anni e del rafforzamento dei contenuti formativi del canale dell'apprendistato. Il potenziamento della filiera della formazione integrata superiore è un'ulteriore occasione di indirizzare l'intervento formativo alla creazione di qualifiche medio-alte dirette al sistema delle imprese.

Nel breve periodo, gli interventi diretti alla rivalutazione del potenziale produttivo delle risorse umane, potranno accrescere la propria efficacia raccordandosi direttamente agli interventi volti alla promozione di sviluppo locale, mediante dei veri e propri patti formativi territoriali anche nel quadro di interventi di programmazione negoziata, e attraverso azioni finalizzate ad attrarre progressivamente verso il mercato regolare quote significative del lavoro sommerso. L'attrazione del lavoro sommerso verso condizioni di regolarità dipende in misura determinante dalle prospettive di profitto delle imprese, tuttavia il processo può essere rafforzato da un'attenta disseminazione di conoscenza degli strumenti per l'emersione, dalla promozione di iniziative per la creazione d'impresa, dalla disponibilità di risorse per la qualificazione dei lavoratori.

In stretto collegamento con gli aspetti relativi alla promozione dello sviluppo locale, si colloca il complesso di interventi rivolti a far crescere il potenziale innovativo dell'economia del Mezzogiorno, anche favorendo il processo di trasferimento dell'innovazione tra centri e strutture di ricerca e sistemi imprenditoriali e favorendo la localizzazione nell'area di imprese *high tech* e operanti sulla frontiera tecnologica.

Elemento cruciale per l'effettiva implementazione di questi interventi è una linea di azione volta a dotare le risorse umane impiegate nelle Amministrazioni centrali, regionali e locali delle competenze, della flessibilità di interazione, della capacità di programmazione, progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle proprie attività al fine di fornire servizi rispondenti alle necessità di cittadini, imprese e altre amministrazioni.

Alcune esemplificative linee di intervento, in corrispondenza dei gruppi di obiettivi specifici riportati nel paragrafo precedente, sono:

a) *La formazione per lo sviluppo*

- promozione di professionalità innovative ovvero di professionalità anche tradizionali, ma adeguate alle vocazioni di impresa presenti e in entrata sul territorio;
- promozione delle professionalità necessarie alla gestione degli strumenti di infrastruttura materiale e immateriale richiesti dal complesso degli interventi;
- promozione di professionalità nell'utilizzo di tecniche finanziarie;
- promozione delle nuove competenze richieste nell'ambito della Società dell'Informazione;
- realizzazione di interventi formativi collegati alle iniziative di sviluppo locale e alla contrattazione negoziata;
- promozione della formazione superiore (post-diploma) di breve durata in raccordo con le specifiche esigenze formative richieste dalle imprese;
- sviluppo ed estensione delle esperienze del segmento dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS);
- diffusione nella popolazione di competenze trasversali (alfabetizzazione informatica, comunicazione, conoscenza delle lingue straniere);
- rafforzamento e reindirizzo del sistema di offerta formativa attraverso attente analisi dei fabbisogni, adeguamento della capacità degli operatori, formazione degli operatori, promozione e certificazione degli standard di qualità, adeguamento delle tecniche di analisi e monitoraggio;
- interventi per il raggiungimento di un'integrazione effettiva inter e tra sistemi (di istruzione e formazione) e promozione di esperienze di alternanza tra formazione e lavoro per i giovani.

b) *Le risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*

- diffusione delle tecniche di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione
- diffusione della conoscenza delle procedure nazionali, comunitarie e degli organismi internazionali;
- organizzazione di unità interdipartimentali dedicati alla gestione e all'assistenza di programmi o progetti caratterizzati da collegamenti con operatori e sistemi pubblici di altri paesi;
- diffusione della conoscenza delle lingue straniere;

- diffusione della sensibilità alle politiche di parità;
- diffusione della conoscenza dei processi di riforma, della legislazione nazionale, regionale e comunitaria, degli strumenti di sviluppo locale e della contrattazione negoziata.

c) *L'istruzione*

- contrasto e prevenzione della dispersione scolastica aumentando l'attrattività della scuola e stimolando la partecipazione attraverso azioni modellate sui diversi target di utenza;
- interventi per il coinvolgimento delle famiglie dei giovani a rischio;
- interventi per la diffusione nelle scuole della conoscenza e dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e la sensibilità verso le tematiche dell'ambiente e della parità;
- interventi personalizzati per soggetti in particolare difficoltà o di promozione di particolari vocazioni;
- iniziative per aumentare le competenze trasversali di base dei giovani e per facilitare la transizione dalla scuola alla vita attiva;
- iniziative di riqualificazione dei docenti per il miglioramento del sistema scolastico;
- iniziative di sostegno allo sviluppo delle tecnologie didattiche;
- iniziative di supporto all'autonomia scolastica, alla diffusione delle tecnologie e alla creazione di reti;
- iniziative per concorrere alla definizione di standard nell'istruzione e formazione tecnica superiore;
- recupero dei livelli di educazione degli adulti attraverso iniziative per l'acquisizione dell'obbligo scolastico e/o del diploma, con particolare attenzione alle donne che intendono inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro;
- iniziative per la diffusione di strumenti conoscitivi di base tra gli adulti con scarsa istruzione;
- progettazione di integrazione tra le strutture dell'istruzione e della formazione finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa diretta agli adulti.

d) *Sostegno all'imprenditorialità e al lavoro regolare*

- informazione sulle opportunità e le modalità di accesso al finanziamento per la nascita di impresa o per la partecipazione ad iniziative dirette alle imprese;
- orientamento e consulenza per l'autoimprenditorialità;
- iniziative di finanziamento e consulenza allo start-up;
- formazione per occupati;
- consulenza e sostegno alle imprese per la rimodulazione degli orari e per l'organizzazione del lavoro;
- sostegno formativo e organizzativo alle imprese coinvolte in iniziative di sviluppo territoriale;

- incubatori di piccole imprese e cooperative;
- disseminazione degli strumenti contrattuali e regolamentari per l'emersione;

e) *L'innovazione, la ricerca scientifica e l'alta formazione*

- interventi di rafforzamento o costituzione di centri di alta formazione e di eccellenza scientifica, anche di rango internazionale;
- promozione dell'inserimento di profili professionali qualificati all'interno degli enti pubblici e delle PMI;
- interventi per la preparazione e la riqualificazione dei ricercatori dei centri pubblici e delle imprese;
- azioni di trasferimento tecnologico alle imprese attraverso la promozione e la diffusione dei risultati scientifici suscettibili di applicazione nei settori produttivi;
- accompagnamento alla nascita di impresa sulla base di risultati ottenuti nell'ambito della ricerca scientifica (spin-off);
- azioni di sostegno alla ricerca industriale;
- analisi e auditing delle PMI per individuare i fabbisogni scientifico-tecnologici;
- indirizzo e promozione dell'attività di ricerca nei settori strategici per il Mezzogiorno (beni culturali, ambiente, agro-industria, trasporti).

Le linee di intervento per le risorse umane come *destinatarie dello sviluppo* sono dirette a migliorare le capacità di fruizione delle opportunità di sviluppo da parte degli individui, si collocano qui le iniziative volte a integrare pienamente tutte le componenti della popolazione nella vita civile e produttiva.

In particolare si tratta di costruire o potenziare una rete di servizi all'impiego per estendere l'ambito degli individui che possiedono le necessarie informazioni e possibilità per fruire delle occasioni lavorative esistenti e future anche attraverso il sostegno a scelte di mobilità e con una attenzione a che gli interventi (di servizio alla ricerca di lavoro, di orientamento, di ampliamento dei servizi di contesto, di indirizzo e specifici momenti formativi) siano mirati sulle specifiche esigenze degli individui, con particolare riguardo per la differenza di "genere" e di età.

Una particolare attenzione è dedicata agli interventi tesi a valorizzare e incrementare l'occupazione femminile, sia attraverso la costituzione di punti preferenziali per l'indirizzo delle donne e per la consulenza alle imprese nell'utilizzo di modalità organizzative compatibili con la conciliazione tra lavoro e vita familiare, sia mediante la creazione di una rete di servizi a sostegno della famiglia, in particolare per la cura dell'infanzia e l'assistenza agli anziani.

Ulteriori interventi mirano a contrastare le aree di emarginazione e di esclusione sociale e culturale attraverso iniziative (oltreché di riduzione della dispersione scolastica e formativa, di lotta all'analfabetismo di ritorno, di offerta di percorsi integrati di orientamento, di capacità di autopromozione, di creazione di nuove opportunità di impiego, di promozione di imprese sociali, ecc.) a favore degli individui che attualmente risultano emarginati o esclusi e di

quelli, soprattutto giovani e giovanissimi, che vivono in contesti o in condizioni che ne potrebbero determinare l'emarginazione o l'esclusione futura. In questo ambito appare utile promuovere e consolidare all'interno del tessuto locale nuove iniziative imprenditoriali nell'area dell'economia sociale, attraverso l'integrazione tra pubblico, privato e privato sociale.

Le principali linee di intervento, in corrispondenza ai gruppi di obiettivi specifici riportati nel paragrafo precedente, possono essere esemplificate nel modo seguente:

f) Politiche per promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro

- realizzazione di centri per l'impiego, connessione in rete con altri punti del sistema diretti a fornire servizi ai disoccupati, definizione degli standard di funzionamento, connessione con le imprese;
- disegno e realizzazione di iniziative di inserimento nel mercato del lavoro dirette ai giovani in cerca di prima occupazione (orientamento personalizzato alla ricerca, sostegno alla mobilità territoriale, promozione di esperienze di lavoro, di inserimento in formazione nelle imprese, di apprendistato, eccetera);
- disegno e realizzazione di iniziative di formazione dirette al rafforzamento della capacità di entrata nel mercato del lavoro dei giovani in obbligo formativo (fino a 18 anni);
- disegno e realizzazione di iniziative di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro dirette agli adulti;
- disegno e realizzazione di iniziative di inserimento nel mercato del lavoro dirette ai soggetti svantaggiati;
- promozione di momenti conoscitivi delle opportunità di lavoro presenti sul territorio da realizzarsi nelle scuole, nelle università, nei centri di aggregazione;
- promozione di momenti conoscitivi sulle caratteristiche delle persone in cerca di lavoro diretti alle imprese;
- costruzione di punti informativi sulle opportunità con accesso dalle reti pubbliche;
- formazione di operatori specializzati nelle attività di accompagnamento all'inserimento nel mercato del lavoro;
- monitoraggio di dettaglio sulle caratteristiche dell'utenza e sui risultati delle iniziative.

g) L'occupabilità femminile

- previsione di punti preferenziali nei centri per l'impiego (con orari compatibili con le esigenze di conciliazione e con operatori specializzati nelle questioni di parità);
- promozione e sostegno di centri per l'occupabilità femminile (diretti a dare consulenza alle persone e alle imprese, a promuovere iniziative per l'occupabilità femminile anche in connessione con enti locali e associazioni imprenditoriali, a fornire servizi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro);
- promozione e sostegno all'imprenditorialità femminile;

- promozione e sostegno alle iniziative di servizi (di cura all'infanzia, agli anziani, ai soggetti non autosufficienti) di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;
- attività formative e di consulenza alle occupate;
- monitoraggio di dettaglio sulle caratteristiche dell'utenza e sui risultati delle iniziative.

h) Le politiche d'inclusione

- promozione e sostegno delle iniziative dirette ai contesti e agli individui emarginati o a rischio di emarginazione;
- sostegno di iniziative imprenditoriali in ambito sociale;
- sostegno ad iniziative di consulenza alle imprese del privato sociale;
- formazione di figure anche rare di operatori dell'inclusione (animatori);
- promozione e sostegno di centri di servizio per l'inserimento nel mercato del lavoro itineranti nelle aree svantaggiate;
- disegno e implementazione di iniziative di politica attiva del lavoro in aree degradate o a rischio di degrado;
- disegno e implementazione di iniziative di politica attiva del lavoro per individui svantaggiati;
- disegno e implementazione di iniziative a favore dell'integrazione culturale e sociale degli immigrati;
- iniziative di inserimento culturale e sociale della popolazione italiana migrante.

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

Le linee di intervento previste nella strategia dell'Asse risorse umane sono implementate attraverso l'utilizzo prevalente del Fondo Sociale Europeo (FSE) e in parte minore del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), in particolare, ma non esclusivamente, per gli interventi che riguardino adeguamenti infrastrutturali e il trasferimento tecnologico. Le modalità di intervento devono quindi rispettare i regolamenti specifici dei due fondi.

In particolare, per quanto riguarda l'utilizzo del FSE, gli obiettivi specifici e le linee di intervento per le risorse umane nel PSM trovano un corrispettivo nei 5 campi di azione del FSE e nell'articolazione in obiettivi specifici definiti secondo le indicazioni del Ministero del Lavoro nel documento Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3 (Risorse Umane). Nella definizione delle linee di intervento della strategia si è fatto riferimento alle linee di intervento indicate come prioritarie nel Piano per l'occupazione 1999 dell'Italia e in quelle identificate nel Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3. Nell'identificazione degli strumenti per l'implementazione della strategia si farà pertanto esplicito riferimento ai campi di azione del FSE (come anche indicato nello schema disponibile in fondo a questo paragrafo)

Ciascuna misura prevista per l'attuazione di linee di intervento finanziate a valere sul FSE potrà prevedere, a norma del regolamento del fondo (art. 3), azioni dirette per gli individui, azioni di accompagnamento e di intervento sui sistemi, azioni di studio e sostegno alla

migliore implementazione. Nell'attuazione delle misure si terrà conto in particolare delle modalità attuative che privilegino le pari opportunità tra uomini e donne, i sistemi locali di sviluppo dell'occupazione e le opportunità della società dell'informazione. In particolare, per l'effettiva realizzazione del principio di pari opportunità nella definizione dei contenuti di dettaglio delle misure e delle modalità di attuazione, si farà riferimento all'impianto metodologico per la valutazione dell'impatto equitativo di genere definito nelle linee guida VISPO (giugno 199) predisposto dal Dipartimento per le Pari Opportunità.

La strategia dell'Asse risorse umane è strettamente collegata agli interventi negli altri Assi, in particolare per quanto riguarda alcuni specifici interventi formativi previsti nell'Asse Risorse Naturali, Risorse Culturali e Sviluppo Locale e per interventi nel campo dell'inclusione sociale previsti nell'Asse Città. Nell'attuazione di questi interventi si farà pertanto esplicito riferimento ai campi di azione del FSE, ove rilevante. Alcune linee di intervento collegate agli obiettivi specifici dell'Asse risorse umane potranno trovare attuazione anche attraverso misure a valere sul FESR collegate ad obiettivi specifici di altri Assi di intervento ove questo risulti funzionale a un'attuazione più efficace e integrata. Il collegamento con gli altri Assi di intervento avverrà in sede di attuazione anche attraverso integrazioni programmatiche o progettuali che verranno esplicitate in sede di complemento di programmazione.

Nella predisposizione delle iniziative formative e di valorizzazione del capitale umano, importanti indicazioni di metodo — operative e di perseguimento degli obiettivi anche sul Piano quantitativo — provengono dagli indirizzi del Piano per l'occupazione 1999 e dai contenuti del Master Plan su Istruzione, Formazione, Ricerca e Trasferimento tecnologico. Tali indicazioni di metodo sono relative sia alla promozione di collegamenti tra gli interventi di formazione e le iniziative di sviluppo locale, sia al perseguimento di una strategia di integrazione tra i sistemi, in particolare tra istruzione e formazione, finalizzata non solo a una efficace proposta di formazione iniziale, ma anche a dare attuazione a una effettiva azione di formazione permanente per la popolazione adulta.

La strategia delineata verrà attuata attraverso i programmi regionali (POR) e alcuni programmi nazionali (PON) a cui, in considerazione della specificità del settore o delle particolari competenze attribuite dalla legislazione nazionale, è demandata prevalentemente l'attuazione della strategia nei relativi campi di riferimento. In particolare nel campo dell'Istruzione è previsto, nell'ambito dell'intervento per l'Obiettivo 1, un Piano Nazionale a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione (MPI). Il PON-La Scuola per lo Sviluppo prevede in larga parte interventi di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica, ma anche azioni che hanno una ricaduta diretta in termini di contrasto della marginalità sociale e di pari opportunità per le donne. Nel campo della ricerca scientifica è previsto un Programma nazionale a titolarità del Ministero per la Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST). Il PON-Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico e Alta Formazione ha per sua natura una connotazione integrata in quanto è diretto principalmente a indirizzare l'alta formazione e la ricerca verso i settori che l'intero Programma ha individuato come le aree in cui concentrare l'intervento.

La parte prevalente del complesso della strategia verrà attuata attraverso i Programmi regionali. In considerazione delle novità introdotte dalla legislazione nazionale in tema di sistema della formazione e degli indirizzi nazionali in tema di implementazione delle politiche attive del lavoro e di servizi dell'impiego, all'implementazione della strategia in questi ambiti, di stretta competenza regionale, si affiancherà una rilevante azione del Ministero del Lavoro (MLPS) tesa a promuovere lo sviluppo omogeneo degli strumenti di intervento su tutto il

territorio nazionale. Il MLPS condurrà pertanto le azioni di sistema dirette alla definizione di standard, certificazione, individuazione di modelli e realizzazione di sperimentazioni riproducibili in materia di riforma e rafforzamento del sistema formativo e del lavoro. Analogamente il Dipartimento della Funzione Pubblica curerà, nell'ambito del Piano straordinario di formazione previsto dal Patto Sociale, le azioni di sistema riguardanti le risorse umane impiegate nelle pubbliche amministrazioni. Il finanziamento di tali azioni di sistema, rilevanti per l'intero territorio nazionale, avverrà per quanto riguarda l'Obiettivo 1 sull'Asse di Assistenza Tecnica al QCS 2000-2006.

Obiettivi specifici dell'Asse Risorse umane del PSM	Campi di applicazione del FSE (art. 2) e Assi di intervento collegati nel quadro di riferimento per l'obiettivo 3	Obiettivi specifici collegati nel quadro di riferimento per l'obiettivo 3 e linee guida della strategia europea dell'occupazione.
	A) sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro e sostenere l'inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro (ASSE I)	1. Sostenere il decollo dei nuovi servizi per l'impiego (Occupabilità, LG 1) 2. Promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro, in particolare dei giovani (Occupabilità, LG 1) 3. Prevenire la disoccupazione di lunga durata e favorire il reinserimento dei disoccupati di lunga durata, in modo particolare di età avanzata (Occupabilità, LG 2) 4. Prevenire la dispersione scolastica e formativa e promuovere il reinserimento formativo dei drop-out (Occupabilità, LG 7)
	Politiche per promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro	
	22. Rendere le forze di lavoro più competenti, informate e capaci di cogliere le esistenti e future occasioni di lavoro nell'area e fuori dell'area, con particolare attenzione alle diversità di genere (migliorare l'occupabilità). **	
	B) promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale (ASSE II)	5. Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento dei disabili (Occupabilità, Imprenditorialità, LG 9) 6. Favorire il primo inserimento lavorativo o il reinserimento dei gruppi svantaggiati (Occupabilità, Imprenditorialità, LG 9)

Le politiche per l'inclusione	29. Ridurre drasticamente la dispersione scolastica e l'analfabetismo di ritorno. Promuovere l'integrazione sociale e culturale di gruppi svantaggiati. 27. Definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale. Estendere e irrobustire l'economia sociale. 28. Perseguire l'integrazione sociale degli immigrati e trasformare gli immigrati in risorsa per le imprese in cui operano, in particolare valorizzandoli nel quadro di nuove relazioni economiche con le aree di provenienza. Vedi anche obiettivi 64, 65, 66, 67, 68 (Asse Città)	C) promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e della consulenza, nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita, al fine di agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale (ASSE III) 7. Rinforzare ed adeguare il sistema della formazione professionale per metterla in condizione di garantire un'offerta formativa di qualità, tipologicamente diversificata in riferimento ai target e nell'ottica del long life learning, e in grado di raccordarsi meglio con l'offerta scolastica e universitaria, nonché col sistema delle imprese (Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità, Pari Opportunità, LG 7) 8. Promuovere un'offerta articolata di formazione post-secondaria (Occupabilità, LG 5) 9. Promuovere la formazione permanente, al fine di consentire alla popolazione adulta, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa, di recuperare un titolo di studio o una qualifica o comunque competenze necessarie ai fini dell'occupabilità e dei diritti di cittadinanza (Occupabilità, LG 6)

La formazione per lo sviluppo L'istruzione 21. Fornire la popolazione attiva in relazione a specifiche esigenze della domanda di mercato o in connessione con la domanda che scaturisce dagli interventi nel territorio; promuovere la diffusione di competenze funzionali allo sviluppo (anche nelle Pubbliche amministrazioni, nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali, nel settore finanziario). ** 30. Migliorare l'integrazione fra istruzione, formazione e ricerca con le necessità del mercato del lavoro.* 29. Ridurre drasticamente la dispersione scolastica e l'analfabetismo di ritorno. Promuovere l'integrazione sociale e culturale di gruppi svantaggiati. ** 31. Promuovere la cultura dell'adattabilità e dell'utilizzo dell'innovazione da parte della popolazione giovanile. 32. Migliorare la qualità dei servizi e le strutture del sistema formativo scolastico.*	
D) promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano della ricerca, della scienza e della tecnologia (ASSE IV)	10. Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro (Adattabilità, LG 16) 11. Sviluppare la formazione continua con priorità alle Piccole e Medie Imprese e alla riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione (Adattabilità, Occupabilità, LG 18) 12. Sostenere la creazione e il consolidamento di piccole imprese e di nuovo lavoro in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche per favorire l'emersione del lavoro nero (Imprenditorialità, LG 12) 13. Sviluppare le competenze e il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico (Occupabilità)

Risorse umane nelle pubbliche amministrazioni Sostegno all'imprenditorialità e al lavoro regolare L'innovazione, la ricerca scientifica e l'alta formazione	24. Promuovere e adeguare alle nuove necessità le capacità di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione degli operatori della Pubblica Amministrazione. ** 25. Fornire assistenza all'orientamento, progettazione e formazione della creazione d'impresa. 26. Incoraggiare l'adattabilità delle aziende e dei lavoratori nel mercato regolare. Promuovere l'emersione e la regolarizzazione di lavoratori impegnati in attività non regolari. * 33. Rafforzare il sistema della ricerca scientifico-tecnologica del Mezzogiorno. ** 34. Rafforzare e migliorare il sistema dell'alta formazione meridionale, generare nuovo capitale umano qualificato, anche per rafforzare le relazioni con i paesi del Mediterraneo. ** 35. Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa delle imprese meridionali. * 36. Inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale. 37. Promuovere la ricerca e l'innovazione per la valorizzazione di risorse naturali e storico-artistiche del territorio meridionale (enti locali, sovrintendenze, Camere di Commercio, etc.). *	14. Accrescere la partecipazione delle donne al lavoro dipendente o autonomo (Pari Opportunità, Occupabilità, LG 20) 15. Favorire l'imprenditorialità femminile (Pari Opportunità, Occupabilità, LG 20)
Le donne 23. Incrementare e valorizzare l'occupazione femminile. Creare una rete di servizi integrati per l'occupabilità femminile. **		

2.2.4. L'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

Favorire l'avvio e il consolidamento dei processi di sviluppo locale rappresenta un elemento chiave della strategia complessiva del PSM volta a ridurre il divario socio-economico del Mezzogiorno, a valorizzare le risorse endogene, a realizzare un migliore equilibrio Sud-Nord.

L'analisi SWOT evidenzia il diversificato quadro dei punti di forza/debolezza e dei rischi/opportunità, con riferimento al quale vengono articolate le strategie d'intervento.

In sintesi, le principali categorie di punti di forza vanno ricercate:

- nell'evoluzione positiva di alcune variabili associate all'attività dei sistemi produttivi: quali il saldo positivo della demografia imprenditoriale e la crescita degli investimenti, che testimoniano la crescente propensione all'imprenditorialità e al lavoro autonomo che si registra nell'area;
- nel manifestarsi di nuovi sistemi locali: nei campi dell'industria e dell'artigianato, delle attività agricole ed agroindustriale, della pesca; nello sviluppo di interessanti fenomeni di ammodernamento, riorganizzazione ed integrazione del settore distributivo e nell'emersione di risorse umane ed imprenditoriali abili e capaci di innovare;
- nell'esistenza di un'ampia dotazione di risorse valorizzabili, in una logica di sviluppo, con particolare riferimento al patrimonio naturale e storico-culturale, alle risorse ambientali e paesaggistiche, al patrimonio architettonico rurale;
- nel manifestarsi di nuovi fenomeni di cooperazione e di partenariato tra soggetti produttivi ed istituzioni locali, nel consolidamento di meccanismi fiduciari e di nuova responsabilizzazione accompagnati dallo sviluppo dell'associazionismo e da forme nuove di imprenditoria sociale.

Sul versante dei punti di debolezza, l'analisi SWOT ha dato risultati che possono venire brevemente ricercati:

- nella ancora fragile struttura del sistema imprenditoriale del Mezzogiorno, in termini di minore densità d'impresa, minori dimensioni competitive, modesta cultura associativa, fragilità finanziaria, basso grado di apertura delle piccole e medie imprese ai mercati nazionali e internazionali e modesto inserimento nei circuiti della commercializzazione; bassa propensione all'investimento in innovazione e significativa arretratezza tecnologica, deboli integrazioni di filiera e scarsa integrazione settoriale (in primo luogo in settori strategici quali l'agroalimentare);
- nella diffusa carenza di infrastrutture specifiche e di servizi di supporto alle imprese; nella scarsa efficienza della pubblica amministrazione e nella scarsa qualità dei servizi da essa prestati al sistema produttivo, che si traduce in ostacoli e costi aggiuntivi per le imprese;
- nella diffusione dell'economia sommersa e nelle conseguenze che ne derivano per lo sviluppo dimensionale e tecnologico delle imprese e per un corretto funzionamento del mercato del lavoro, oltre che elemento di debolezza complessiva dei sistemi locali e fonte di distorsione del mercato del lavoro;

- nei limiti quali-quantitativi dell'offerta turistica meridionale e nella conseguente marginalizzazione rispetto alle dinamiche tendenziali di questo mercato;

Le maggiori categorie di opportunità individuate dalla SWOT riguardano in sintesi:

- un substrato favorevole allo sviluppo delle capacità relazionali tra soggetti privati, collettivi ed istituzionali, che si va affermando in diverse aree del territorio, punto di partenza per azioni mirate di sviluppo concertato;
- le potenzialità di crescita dell'area del Mediterraneo ed i conseguenti vantaggi (localizzativi, di internazionalizzazione allargata, di proiezione geoeconomica) per il Sud che ne possono derivare;
- l'aumento della domanda di prodotti tipici e a basso impatto ambientale, in cui il Mezzogiorno ha la possibilità di raggiungere specializzazioni significative;
- le forti prospettive di crescita della domanda turistica interna ed internazionale e, in quest'ambito, il miglioramento delle prospettive del turismo archeologico-culturale e l'agriturismo;
- la disponibilità di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la cui applicazione è in grado di produrre nel Mezzogiorno un balzo significativo nei livelli di efficienza e nella propensione ad innovare;
- l'opportunità di sviluppo di strategie di trasformazione e riorganizzazione degli assetti produttivi e tecnologici, offerte dall'orientamento delle politiche comunitarie e nazionali alla sostenibilità ambientale.

Infine, per ciò che riguarda le principali minacce o vincoli, la SWOT riscontra in sintesi:

- l'aumento di competizione che i sistemi territoriali del Mezzogiorno dovranno fronteggiare nei prossimi anni da parte di altre aree e regioni e l'estensione dell'Unione Europea in direzione di economie con minori costi del lavoro e buoni sistemi di esternalità;
- la riduzione del sostegno comunitario al settore agricolo e la perdita di importanza che il settore primario può sperimentare nell'ambito della filiera agro-alimentare;
- la necessità di ottemperare a standard che discendono da un irrinunciabile obiettivo di sostenibilità ambientale e comportano l'impostazione di strategie di riduzione delle esternalità negative del processo produttivo.

Di conseguenza i *punti di attacco* a cui si rivolge la strategia di sviluppo riguardano:

- l'integrazione e la valorizzazione di circuito tra i diversi settori produttivi, sviluppando connessioni di filiera e di territorio e valorizzando i collegamenti intraindustriali di carattere transfrontaliero;
- la qualificazione dei prodotti e dei processi aziendali, attraverso la realizzazione di un mix più coerente di fattori produttivi materiali e di investimenti di ricerca e sviluppo, anche tramite un maggior utilizzo di servizi alla produzione, finalizzato al miglioramento del posizionamento competitivo delle imprese ed al loro migliore inserimento all'interno dei processi di internazionalizzazione;
- la crescita della qualità delle risorse intangibili, ed in particolare del capitale umano, dei fattori di contesto, dei meccanismi di relazionalità sociale, che assicurano le condizioni di

competitività di lungo periodo, attraverso la sedimentazione dei fattori “lenti” (abilità contestuali, know-how specifici, capacità partenariali e di concertazione) che fanno la differenza competitiva tra i sistemi produttivi;

- la qualificazione dell'innovazione tecnologica e dell'organizzazione dei processi produttivi in un'ottica di contemporanea crescita di efficienza e protezione della qualità degli ecosistemi marini e terrestri come vantaggio comparato nella competizione tra aree.

Tali punti di attacco sono da privilegiare avendo cura di prevenire il danneggiamento degli ecosistemi marini e terrestri che può derivare dall'esercizio delle attività produttive.

Essi fanno prioritario riferimento al territorio, non solo come ambito di localizzazione delle imprese e contesto di interazione tra fattori della produzione, ma come risorsa di sviluppo, punto di accumulazione di competenze ed abilità “relazionali”, che si sedimentano in sistemi locali e che quindi richiedono una focalizzazione degli sforzi di intervento in ambiti ben delimitati, attraverso:

- azioni integrate, ossia che utilizzino il complesso degli strumenti messi a disposizione dalle politiche di sviluppo e fanno leva su di un mix di strumenti reali e finanziari, pubblici e privati;
- scelte selettive, che puntino prioritariamente su alcuni fattori ed ambiti d'intervento.

In particolare per quanto riguarda il sistema delle incentivazioni, il principio di sussidiarietà impone allo Stato un ruolo di supplenza, lì dove esistono fattori strutturali che impediscono un efficiente funzionamento del mercato, rispetto all'obiettivo di una adeguata crescita del reddito e dell'occupazione.

Gli interventi finanziari dovranno, pertanto, attuarsi nell'ambito di un quadro di programmazione che, nell'individuare specifiche misure volte a rimuovere questi fattori, rimetta — per quanto possibile al mercato — il compito di selezionare le attività e gli investimenti ritenuti economicamente convenienti, per non causare sovrapposizioni rispetto alle decisioni d'investimento degli operatori privati. La selettività sarà garantita dall'importanza attribuita ai fattori orizzontali — quali la ricerca e sviluppo ed il livello tecnologico degli impianti — che hanno un impatto diretto sulla competitività delle imprese.

Al fine di favorire il rafforzamento della struttura produttiva e dell'effettiva capacità competitiva saranno considerati meccanismi di selezione delle iniziative finanziabili di tipo premiale, volti a incentivare gli investimenti che richiedono minori risorse pubbliche. Per consentire inoltre un riferimento certo per l'utenza, la programmazione si focalizzerà su di un numero limitato di strumenti finanziari caratterizzati da un elevato grado di efficacia e di efficienza anche nei meccanismi di selezione delle iniziative.

a.2. La descrizione della strategia

La strategia di sviluppo parte dal territorio e poggia sul presupposto che lo sviluppo locale non può semplicemente ricondursi a sommatoria di interventi indifferenziati (di natura reale o finanziaria) ma richiede, di volta in volta, una selezione di destinatari e di strumenti d'intervento agendo verso:

- la promozione di sistemi produttivi locali, distretti industriali e sistemi esportatori, che vanno accompagnati in una transizione verso fattori di competitività più solidi;
- lo sviluppo di settori trainanti e di qualificati processi tecnologici, nelle aree in cui lo sviluppo si realizza attraverso una ampia diversificazione settoriale;
- l'ispessimento del tessuto produttivo, nelle aree in cui si impongono politiche per la

crescita dell'esistente e la promozione degli investimenti diretti per realizzare una forte discontinuità nello sviluppo;

- lo sviluppo di quelle condizioni di contesto economico e sociale che rappresentano il patrimonio relazionale da cui prendono avvio (e si irrobustiscono) i processi di crescita del territorio;
- la nascita e la promozione di nuove attività locali nel campo del turismo e della valorizzazione dei prodotti agricoli e artigianali, che utilizzino come esplicito vantaggio competitivo la qualità delle risorse;
- la promozione dell'adeguamento tecnologico degli impianti a fini di riduzione dell'inquinamento per unità di prodotto, e il risanamento in particolare delle "aree a rischio di crisi ambientale";
- la promozione dell'adeguamento tecnologico alle Direttive che prevedono la riduzione dei rifiuti e delle emissioni, quale condizione per la competitività — nel medio periodo — delle imprese sul mercato, nonché la promozione della certificazione ambientale.

Specifica attenzione verrà dedicata, in coerenza con quanto evidenziato in precedenza in questo capitolo, all'impatto di "genere" nella promozione e sviluppo delle attività economiche, prevedendo eventuali iniziative complementari (sul versante informativo, dei servizi di supporto, ecc.) volte a favorire l'ampliamento dell'accesso delle donne al sistema produttivo.

L'efficace conseguimento di questi risultati avviene attraverso il ricorso ad una strumentazione trasversale che, agendo sul complesso del sistema imprenditoriale, concorre alla realizzazione della complessiva strategia di sviluppo. Quest'ultima, del resto, non si esaurisce nelle azioni previste in questo Asse ma, in coerenza con la logica di programmazione del PSM, comporta la *forte integrazione con azioni ed iniziative previste anche in altri Assi*, con conseguente amplificazione dei risultati previsti rispetto alle risorse impiegate.

Questi indirizzi strategici si declinano secondo priorità d'intervento, che si riferiscono a tutti i settori produttivi locali, sebbene vadano articolate secondo le specificità del territorio, puntando, in particolare:

a) *sul versante microeconomico:*

- allo sviluppo delle integrazioni interaziendali tra le imprese e alla crescita di connessioni di filiera e di "distretto", specialmente nei comparti dell'agroindustria e del turismo, anche favorendo e sostenendo formule cooperative tra imprese e la crescita di partenariati imprenditoriali Nord-Sud;
- alla crescita dell'innovazione dei prodotti/servizi e allo sviluppo di un orientamento strategico maggiormente legato all'ampliamento dei mercati, specialmente di quelli internazionali, facendo leva sugli aspetti della qualità e della tipicità;
- intervenendo con azioni specifiche di supporto e di assistenza a favore delle imprese che presentano situazioni di irregolarità amministrativa, così da favorire la riconversione progressiva dei segmenti marginali del tessuto produttivo meridionale che confluiscono nell'area del sommerso.

b) *sul versante del contesto:*

- all'aumento della dotazione e della qualità del tessuto dei servizi alla produzione ed in particolare dei servizi di promozione, allo sviluppo e al trasferimento dei risultati

scientifici e delle innovazioni, sia tecnologiche che di mercato in collegamento con le iniziative dell'Asse III;

- al miglioramento, in termini di dotazione e funzionalità, delle infrastrutture per la localizzazione delle imprese e relative *facilities*, nonché in quelle di supporto alla mobilità;
- alla crescita dell'efficienza della pubblica amministrazione, con particolare riferimento al complesso di adempimenti che più direttamente influiscono sulle scelte di localizzazione;
- a facilitare l'accesso alle risorse finanziarie, anche attraverso la maggiore integrazione dei regimi di aiuto, per il sostegno del processo di investimento e mediante azioni di semplificazione e razionalizzazione dei sistemi d'incentivazione e di promozione e sviluppo di strumenti finanziari innovativi;
- a migliorare la qualità dell'ambiente per assicurare il mantenimento della biodiversità;
- a favorire lo sviluppo ed il consolidamento delle relazioni tra i soggetti locali, nonché tra questi e i soggetti esterni, sviluppando le forme di partenariato progettuale tra attori economici, associativi ed istituzionali, che si traducono in progetti integrati territoriali.

Al contempo la politica di sviluppo agirà per irrobustire gli elementi di forza che già oggi si individuano nell'economia locale, in particolare:

- puntando al rafforzamento dei sistemi d'impresa e delle reti aziendali, che stanno dimostrando buone capacità competitive e intervenendo a sostegno delle imprese che esportano;
- valorizzando ulteriormente il ruolo delle produzioni di qualità, in particolare nel campo dell'agricoltura e dell'agroindustria e l'attrattività culturale, ambientale e paesaggistica ai fini di fruizione turistica del territorio.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

L'analisi dei punti di forza e di debolezza e gli scenari di opportunità, alla luce delle considerazioni precedenti, consente di individuare un obiettivo globale di sviluppo del sistema produttivo del Mezzogiorno, che sinteticamente riassume gli indirizzi strategici e le priorità d'intervento: creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive, specie in agricoltura e gli aspetti dello sviluppo rurale; promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.

Il perseguimento di questo obiettivo globale è in grado di generare un impatto diretto e deciso sulle variabili di rottura definite nel modello macroeconomico di riferimento della "nuova programmazione", contribuendo quindi a determinare favorevoli condizioni per lo sviluppo del sistema socioeconomico del Mezzogiorno e a garantire che tale sviluppo si realizzi in modo sostenibile. L'indicazione dei canali di impatto e l'intensità è riportata nella seguente tabella.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Accrescimento dell'innovazione di prodotto; sviluppo delle attività di commercializzazione e delle strutture di supporto sul versante infrastrutturale e della logistica
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	**	Sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali e locali; aumento delle connessioni e collegamenti tra imprese locali crescita e rafforzamento di cluster imprenditoriali
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Crescita dell'articolazione, efficienza e compatibilità ambientale delle imprese turistiche; incentivo alla diversificazione di prodotto e all'innovazione; miglioramento della qualità del servizio; sviluppo di azioni di promozione
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	**	Miglioramento della competitività dei settori e delle filiere, crescita dello spessore del sistema di finanziamento; semplificazione ed integrazione del sistema degli incentivi
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	***	Sostegno allo sviluppo di nuove attività e nuove imprese; valorizzazione delle opportunità di filiera integrate; riduzione degli oneri burocratici di localizzazione; miglioramento delle infrastrutture
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	**	Aumento delle opportunità di nuova occupazione derivanti dall'irrobustimento della struttura produttiva locale, dall'aumento della domanda interna, dalla crescita degli investimenti esterni e dalle opportunità di sviluppo del territorio
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	***	Sviluppo di nuove imprese e di nuove attività anche nel terzo settore e nel campo dell'economia sociale, delle strutture di servizi alle imprese e della dotazione di servizi di supporto (es. asili nido, mense, ecc.); crescita delle opportunità di lavoro nel settore turistico e della valorizzazione dei territori rurali; rafforzamento delle condizioni di fiducia, cooperazione e coesione sociale; aumento delle opportunità di sviluppo della competitività e redditività aziendale
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	**	Accrescimento dell'innovazione di prodotto e di processo; aumento di utilizzo di servizi alle imprese
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Promozione degli investimenti in ricerca e sviluppo e del trasferimento dell'innovazione tecnologica e di mercato; sviluppo di sistemi integrati di agevolazione
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Incentivi reali e finanziari per la crescita di una offerta di servizi di qualità; crescita delle risorse umane
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	*	Azioni di promozione e sviluppo delle imprese operanti nel settore
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro nord	**	Azioni volte a ridurre il costo del credito attraverso strumenti consortili; pacchetti integrati di agevolazione
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	*	Effetti positivi derivanti dall'attivazione di processi di sviluppo sul territorio e dal miglioramento della fiducia, cooperazione e coesione sociale

B. DALLE LINEE GENERALI DELLA STRATEGIA DI ASSE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI**b.1. L'individuazione degli obiettivi specifici ¹⁵**

La strategia dell'Asse, associata all'obiettivo globale appena definito, si articola (coerentemente con l'impostazione metodologica della nuova programmazione) in un complesso di obiettivi specifici. Il perseguimento di tali obiettivi deve contribuire, in un quadro di coerenza e razionalità, a raggiungere l'obiettivo globale.

Gli obiettivi specifici possono essere raggruppati in alcune "tipologie strategiche" (o macro aree), individuate sostanzialmente scomponendo l'obiettivo globale, come si rileva dalla tabella che segue (in cui per motivi espositivi gli obiettivi specifici sono riportati in sintesi).

Dalla tabella si rileva che una attenzione trasversale è dedicata a consentire l'emersione delle imprese dall'area dell'economia sommersa, considerata non solo una specifica finalità da conseguire (tra l'altro in collegamento con le iniziative collocate nell'Asse Risorse Umane ed in quello Città), ma un importante effetto del complesso delle iniziative realizzate all'interno di questo Asse.

Coerentemente con l'impostazione del PSM, gli obiettivi specifici si caratterizzano per un maggiore o minore livello di priorità (indicato con uno o due asterischi), determinato sulla base dei tre gruppi di fattori esposti di seguito:

1. stretta relazione con i risultati dell'analisi SWOT, nonché tempestività ed urgenza nella soluzione di problematiche specifiche di rilievo per l'economia e la società del Mezzogiorno. È questo il caso di:
 - accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche (attraverso la promozione dell'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa, nonché agendo sulle condizioni di base, disponibilità di infrastrutture, quali reti di approdi, servizi, tecnologie, informazione del territorio); accrescere l'integrazione produttiva del sistema del turismo in un'ottica di filiera. (Ob. 49)*
 - sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse ambientali e storico-culturali, nel quadro di progetti integrati. (Ob. 53)*
 - potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari, migliorare l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese per l'impiego dei sistemi di incentivazione, sviluppare pacchetti integrati di agevolazione, per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo pre-competitivo e innovazione tecnologica. (Ob. 44)*

¹⁵ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato I.

- adeguare e potenziare, nonché valorizzare, la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza). (Ob. 56)*
 - favorire la crescita di nuove realtà produttive locali intorno alla valorizzazione innovativa di risorse e prodotti turistici tradizionali ed al recupero di identità e culture locali. (Ob. 47)*
2. capacità di contribuire in maniera più diretta ed immediata al conseguimento dei target prefissati delle variabili di rottura: è questo il caso dei seguenti obiettivi specifici:
- favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività - anche non di prezzo - e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti) e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS ed Ecolabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e di recupero dei prodotti (Ob. 39),**
 - favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera (anche sostenendo forme di associazionismo tra imprese per rilanciare la produzione e commercializzazione di prodotti locali, attraverso piattaforme logistiche e informatiche). Attivare e sostenere iniziative di animazione permanente delle imprese e dei territori. (Ob. 41)**
 - accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno (attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici, in un'ottica di sostenibilità ambientale e diversificazione produttiva). (Ob. 46)**
 - migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera, (attraverso l'introduzione d'innovazioni, il rafforzamento delle funzioni commerciali, la gestione integrata in tema di qualità, sicurezza ed ambiente, in un'ottica di sviluppo sostenibile). (Ob. 52)**
3. definizione di target programmatici di riferimento, funzionali al conseguimento del sistema complessivo degli obiettivi: è questo il caso degli obiettivi sotto riportati:
- favorire le dotazioni di servizio e di supporto (asili nido, mense, ecc.) all'interno delle imprese o in prossimità di queste o in localizzazioni di facile accesso per la conciliazione del lavoro femminile. (Ob. 43)*
 - rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile. Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca. (Ob. 55)*
 - favorire la nascita e/o la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio, anche nel Terzo settore e nell'economia sociale, in collegamento con le azioni sul sociale, e con attenzione allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione femminile. (Ob. 40)*

Ripartizione degli obiettivi specifici dell'Asse Sistemi Locali di Sviluppo per tipologie strategiche

Obiettivo globale	Obiettivi specifici
Creare le condizioni economiche adatte allo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva (e l'emersione delle imprese dall'area del sommerso)	42. Irrobustire e migliorare la dotazione di infrastrutture e di servizi per la localizzazione e la logistica, strettamente funzionali a ridurre il livello delle disconomie, anche minimizzando il consumo di territorio. 43. Favorire le dotazioni di servizio e di supporto all'interno delle imprese o in prossimità di queste o in localizzazioni di facile accesso per la conciliazione del lavoro femminile 51. Migliorare la qualità della vita nelle località di destinazione turistica, attraverso interventi di contenimento della pressione sulle risorse locali. 54. Accrescere la dotazione di servizi e la propensione all'innovazione dell'agricoltura e della pesca. 57. Prevenire i danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche marine, delle acque salmastre e dolci. 46. Accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno, attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici, rafforzando gli strumenti di pianificazione territoriale, in un'ottica di sostenibilità ambientale e diversificazione produttiva.
Irrobustire, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive, specie in agricoltura, e gli aspetti dello sviluppo rurale (e l'emersione delle imprese dall'area del sommerso)	41. Favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, anche sostenendo forme di associazionismo tra imprese per rilanciare la produzione e commercializzazione di prodotti locali, attraverso piattaforme logistiche e informatiche, anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali. 49. Accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche, accrescere l'integrazione produttiva del sistema del turismo in un'ottica di filiera. 52. Migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera, attraverso l'introduzione di innovazioni, il rafforzamento delle risorse naturali e il potenziale inquinante. 53. Sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse ambientali e storico-culturali, nel quadro di progetti integrati.
Aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio. Minimizzare la produzione di rifiuti e diffondere tecniche a basso impatto ambientale	44. Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari, migliorare l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese per l'impiego dei sistemi di incentivazione, sviluppare pacchetti integrati di agevolazione per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo precompetitivo e innovazione tecnologica, dal punto di vista produttivo e ambientale. 45. Promuovere azioni di sensibilizzazione e formazione di operatori territoriali per la creazione di programmi orientati al genere nell'ambito del credito alle imprese. 50. Favorire la diversificazione e l'innovazione di prodotti turistici "nativi" in aree già sviluppate, promuovendo il prolungamento della stagione turistica. 39. Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività - anche non di prezzo - e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e inrobustimento di filiere e distretti) e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS ed Ecolabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo le quantità e pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e di recupero dei prodotti. 48. Migliorare la qualità delle risorse umane operanti nel settore turistico attraverso specifiche azioni di formazione, in connessione con le azioni previste in Rete ecologica e Patrimonio culturale. 55. Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile; ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca. 56. Adeguare e potenziare, nonché valorizzare, la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce, anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza.
Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e l'emersione delle imprese dall'area del sommerso	40. Favorire la nascita e/o la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio, a basso impatto ambientale anche nel Terzo settore e nell'economia sociale, in collegamento con le azioni sul sociale, e con attenzione allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione femminile. 47. Favorire la crescita di nuove realtà produttive locali intorno alla valorizzazione innovativa di risorse e prodotti turistici tradizionali ed al recupero di identità e culture locali.

*b.2. Elementi di quantificazione**b.2.1 Identificazione degli indicatori*

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L'identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Indicatori dell'Asse Sviluppo Locale

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Sviluppo Locale	Indicatori chiave	Altri indicatori	
		Indicatori di contesto	Indicatori di programma
Miglioramento del Contesto (obiettivi 42,43,51,54,57,46)	Tasso di infrastrutturazione economica (Italia=100) Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo sul totale delle imprese	Quota prevista di assunti "senza esperienza" con un livello di istruzione superiore alla licenza media	
Sviluppo di cluster e relazioni di filiera (obiettivi 41,49,52,53)	Quota di addetti manifatturieri nei sistemi locali di PMI sul totale degli addetti manifatturieri		
Aumento della Competitività (obiettivi 44,45,60,39,48,55,56)	Variazione su base triennale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura Variazione su base triennale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria manifatturiera Valore aggiunto per addetto nel settore del commercio Valore aggiunto per addetto del settore turismo (alberghi e pubblici esercizi) Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alla produzione Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca Tasso di natalità netta delle imprese	Presenze turistiche straniere sul totale Addetti alle imprese cooperative sugli addetti totali Valore aggiunto per addetto nell'artigianato Numero di unità produttive certificate EMAS o ISO 14000 Produzione di rifiuti industriali per addetto	Prodotto realizzato nell'ambito di iniziative produttive associate tra produttori agricoli Numero delle imprese commerciali associate Numero delle imprese che ricorrono agli incentivi Numero di aree interessate da strumenti di programmazione negoziata in cui si realizzano da attività di supporto all'introduzione di tecnologie pulite presso le PMI
Nascita e localizzazione nuove iniziative (obiettivi 40,47)		Tasso di femminilizzazione dell'imprenditoria	

Interventi sul contesto

Gli indicatori puntano a cogliere i più rilevanti effetti delle politiche volte a migliorare il contesto, inclusa la crescita delle innovazioni da parte delle imprese. Più nello specifico l'indice di infrastrutturazione economica, evidenzia l'aumento di dotazioni di cui le imprese possono beneficiare. Per quanto esso non riesca a includere aspetti di natura qualitativa (connessi ad esempio alla maggiore o minore funzionalità delle infrastrutture) rappresenta comunque una variabile proxy delle modifiche del contesto competitivo su cui le politiche dell'Asse (in collegamento con quelle dell'Asse VI) intendono incidere per migliorare la convenienza (soprattutto localizzativa) dei processi produttivi.

In questo stesso ambito un ruolo importante è poi svolto dalla crescita del processo di innovazione, punto di acuta debolezza per le imprese locali. L'indicatore prescelto misura appunto l'adozione di innovazioni di prodotto e di processo e quindi fornisce una quantificazione della ricaduta dell'attività di ricerca colta, nei suoi aspetti di base, dagli indicatori riportati nell'Asse III. Poiché, inoltre, una delle finalità delle politiche che rientrano in questo settore, a cavallo con quelle dell'Asse III, è di far sviluppare nelle risorse umane un insieme di competenze sempre più funzionali alla domanda di professionalità delle imprese, si è scelto un indicatore di contesto aggiuntivo, capace di fornire una misura della propensione delle imprese all'assunzione di giovani con buon livello di istruzione ma senza pregressa esperienza lavorativa, così da consentire di cogliere i progressi registrati su questo versante.

Interventi per lo sviluppo di cluster e relazioni di filiera

Tutto il PSM sottolinea la necessità di far crescere le connessioni e i collegamenti tra sistemi di imprese nel Mezzogiorno, cercando di sviluppare meccanismi di relazione alla base dei sistemi locali in altre aree del Paese, anche stimolando gli aspetti di emulazione. Da ciò il ruolo importante che hanno le politiche dirette a favorire la formazione e l'irrobustimento di cluster aziendali/territoriali e la necessità di disporre di un indice di quantificazione al riguardo. Gli indicatori disponibili per la misurazione dei collegamenti aziendali sono però molto scarsi. Si è quindi scelto come indicatore chiave di misurazione un indice che fosse in grado di cogliere l'aumento della consistenza dell'occupazione industriale nei sistemi locali di piccole e medie imprese rapportato agli addetti dell'industria nel Mezzogiorno. Tale indice è significativamente espressivo della sedimentazione, all'interno dei sistemi locali di imprese minori, di conoscenze, know-how e relazioni alla base dei circuiti imprenditoriali.

Aumento della competitività dei settori

Le politiche che rientrano in questo ambito si riassumono nella crescita della capacità di competizione dei singoli settori. Molteplici possono essere gli indicatori di competitività da utilizzare. Il collegamento con le variabili di rottura del PSM ha indotto a focalizzare l'attenzione sull'indice di produttività del lavoro che - in base alle scelte prioritarie del PSM - è stato declinato variamente, tenendo in conto la crescita della produttività complessiva prevista dal modello del PSM.

Più nello specifico per l'agricoltura, e l'industria di trasformazione, in relazione alla disponibilità di dati ufficiali anche sull'input complessivo di lavoro (unità di lavoro), si è ritenuto di utilizzare il tasso di variazione della produttività, che consente di cogliere, con maggiore precisione la velocità delle trasformazioni.

Altri settori che, sulla base delle priorità d'intervento del PSM risultano strategici, sono costituiti dalla distribuzione commerciale, dal turismo, da quello della pesca (che per le sue caratteristiche è destinatario anche di un PON), nonché dal sistema connettivo dei servizi alle imprese. In questi casi le informazioni disponibili non consentono di stimare con precisione la quantità di lavoro impiegato, per cui occorre utilizzare i dati sugli occupati. Di conseguenza l'indice scelto come variabile "chiave" fa riferimento ai livelli di produttività e non alle sue variazioni, consentendo così di effettuare confronti temporali più affidabili. Per quanto riguarda il settore della pesca il relativo indicatore dovrà essere idoneamente stimato, non essendo attualmente disponibile.

Le scelte formulate all'interno dell'Asse poi riservano una particolare attenzione alla capacità di esportazione, a quella di attrazione di flussi turistici (specie non nazionali), quindi allo sviluppo di alcuni settori e "fenomeni" trasversali come l'artigianato e la cooperazione, nonché l'ambiente. Questi aspetti sono quantificati attraverso indicatori di contesto che integrano quelli definiti "chiave". Per quanto attiene alle esportazioni si è individuata l'incidenza dell'export dell'area su quello nazionale. Per i flussi turistici si è scelto di considerare l'incidenza delle presenze straniere sul totale delle presenze, così da fornire un indice della capacità di attrazione del sistema turistico all'estero. Per l'artigianato l'aumento di competitività è stato quantificato in termini di livello del rapporto tra valore aggiunto e i relativi occupati, non disponendo di informazioni sulle unità di lavoro standard. Per quanto concerne il sistema della cooperazione, rilevante anche per la capacità di consolidare reti di relazioni, si è ritenuto che l'indicatore più significativo della dimensione del fenomeno fosse quello relativo alla consistenza relativa del fenomeno, misurata in termini di incidenza percentuale degli occupati nel settore sul totale degli occupati. Infine il dato ambientale, sia in termini di effetto della sensibilizzazione sui temi che di effettivo rispetto degli standard, è colto tanto dall'indicatore rappresentato dal numero di imprese certificate EMAS oppure ISO 14000, quanto da quello relativo alla produzione di rifiuti industriali per addetto.

Sono stati identificati, inoltre, alcuni indicatori di programma, che si collegano all'enfasi che assume, lo sviluppo dell'associazionismo specie in particolari settori (agricoltura e commercio), l'ampliamento della base di imprese che usufruiscono di incentivi (effetto anche della riduzione dei livelli di aiuto) e soprattutto al rilievo degli aspetti ambientali nella strategia dell'Asse. Tali indicatori si tradurranno, in sede di programmazione operativa, nell'identificazione di specifici target.

Nascita e localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali

La finalità generale del set di obiettivi specifici è di ampliare la base produttiva locale. Di conseguenza l'indicatore "chiave" di riferimento è rappresentato dal tasso netto di natalità delle imprese. Un particolare rilievo assume in questo ambito la strategia di "genere", in considerazione dei maggiori ostacoli che incontra l'affermazione dell'imprenditorialità femminile. Si è quindi ritenuto di evidenziare al riguardo un idoneo indicatore di contesto nel tasso di "femminilizzazione" dell'imprenditoria, che misura l'incidenza delle donne aventi la qualità di imprenditore individuale, socio ed amministratore, sul totale di queste posizioni.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione degli indicatori dell'Asse Sviluppo Locale (in grigio indicatori chiave)

Macroarea (e obiettivi specifici) Asse Sviluppo Locale	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro-Nord	Valori Italia	Target (al 2006)
Miglioramento del contesto (obiettivi 42,43,51,54,57,46)	Tasso di infrastrutturazione economica (Italia=100)	Ecoter - CSC	1997	63,3	120,7	100,0	Significativa riduzione del divario
	Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo sul totale delle imprese (%)	ISTAT - Indagine sull'innovazione tecnologica nelle imprese industriali	1990-92	20,5	34,6	33,1	Significativa riduzione del divario
	Quota prevista di assunti "senza esperienza" con un livello di istruzione superiore alla licenza media (%)	Indagine Excelsior/Unioncamere	1998	36,7	44,7	43,1	Annullamento del divario
	Quota di addetti manifatturieri nel sistema locali di PMI sul totale degli addetti manifatturieri (%)	Rapporto SVIMEZ 1999 su Censimento intermedio ISTAT	1996	11,6	44,9	39,9	Raddoppio del valore attuale
Sviluppo di cluster e relazioni di filiera (obiettivi 41,49,52,53) Aumento della competitività (44,45,50,39,48,55,56)	Variazione su base triennale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura (%)	Elaborazione su stime SVIMEZ	1995-98	1,6	3,2	2,5	Annullamento del divario
	Valore aggiunto per addetto nel settore della pesca	fonte mancante	...				
	Variazione del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria manifatturiera (%)	Elaborazione su stime SVIMEZ	1995-98	0,2	1,6	1,4	Superare il valore medio nazionale
	Valore aggiunto per addetto nel settore del commercio - milioni di lire	Rilevazioni Tagliacarne	1996	63,5	73,4	70,7	Annullamento del divario
	Valore aggiunto per addetto nel settore del turismo ("alberghi e pubblici esercizi") - milioni di lire	Rilevazioni Tagliacarne	1996	48,9	63,8	60,7	Significativa riduzione del divario
	Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese - milioni di lire	Rilevazioni Tagliacarne	1996	80,6	96,3	93,1	Contenuta riduzione del divario
	Valore aggiunto per addetto nel settore dell'artigianato - milioni di lire	Rilevazioni Tagliacarne	1996	55,7	70,4	67,7	Riduzione del divario
	Presenze turistiche straniere sul totale delle presenze turistiche (%)	Istat	1997	28,4	43,4	40,5	Significativa riduzione del divario
	Addetti delle imprese cooperative su addetti totali (%)	Istat	1996				
	Esportazioni dell'area / esportazioni totali (%)	Istat	1998				
Nascita e localizzazione nuove iniziative (obiettivi 40,47)	Quota unità produttive certificate EMAS/ ISO 14000						
	Produzione di rifiuti industriali per addetto	In fase di rilevazione					
	Tasso di natalità netta delle imprese (in percentuale delle imprese registrate)	INFOCAMERE	1998	1,8	0,2	0,7	Mantenere un differenziale positivo rispetto alla media nazionale
	Tasso di femminilizzazione dell'imprenditoria (%)	INFOCAMERE	1998				

C. LE LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1. Linee di intervento prioritarie e elementi di quantificazione

Gli obiettivi specifici si realizzano attraverso quattro linee prioritarie d'intervento, che agiscono sui fattori di contesto, sui cluster e le relazioni di filiera, sulla crescita della competitività dei settori e sulla nascita/attrazione di nuove imprese ed insediamenti.

Interventi sul contesto

La prima linea riguarda azioni che si collegano agli obiettivi specifici volti ad agire sul contesto, per promuovere lo sviluppo produttivo ed imprenditoriale nell'ambito della sostenibilità. Tali obiettivi si conseguono attraverso misure rivolte prioritariamente a:

- migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione (riduzione dei tempi di attesa per le certificazioni, creazione di una rete di sportelli unici di semplificazione e unificazione amministrativa), attraverso un mix di attività di riorganizzazione e di crescita delle risorse umane, in collegamento con le iniziative previste nell'Asse risorse umane ed in quello Reti e nodi di servizio;
- migliorare la dotazione e la funzionalità delle attuali infrastrutture per la localizzazione (in particolare per le aree attrezzate di localizzazione produttiva, per i piani di insediamento produttivo ed artigianale), in stretto raccordo con le azioni previste all'interno dell'Asse reti e nodi di servizio;
- aumentare la dotazione di infrastrutture di supporto, in particolare quelle dirette a conciliare gli aspetti della vita familiare con le esigenze del lavoro;
- migliorare e sviluppare i servizi per la promozione, l'internazionalizzazione e la penetrazione organizzata sui mercati esteri, anche attraverso la promozione dei prodotti e le connesse azioni di "accompagnamento";
- realizzare l'interconnessione dei prodotti/servizi attraverso l'irrobustimento e lo sviluppo di infrastrutture logistiche (v. anche Asse reti e nodi di servizio);
- promuovere il trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica (vedi anche le iniziative dell'Asse III in tema di Ricerca ed Alta Formazione), in coerenza con la domanda (esplicita ed implicita) delle imprese, attraverso:
 - a) lo sviluppo della ricerca applicata e dell'innovazione a favore della produzione industriale, di quella varietale in agricoltura, e nel campo della certificazione di qualità ed ambientale, della logistica integrata, del commercio elettronico, delle tecniche di gestione, in collegamento con la realizzazione di pacchetti integrati di agevolazione e attraverso l'utilizzo di nuove forme di finanziamento per le attività ad alto contenuto innovativo;
 - b) azioni di collegamento e *spin off* del sistema della ricerca, iniziative di animazione tecnologica e brokeraggio per le imprese dei diversi settori, interventi su cluster innovativi, anche mediante strumenti finanziari innovativi volti a sostenere la creazione e l'insediamento di imprese *high tech*;

- c) sviluppo dei collegamenti e delle connessioni tra la rete ed i soggetti di ricerca nazionale ed internazionale ed il sistema produttivo;
- migliorare la qualità del processo di istruzione e formazione, e adeguarlo alle esigenze complessive del sistema produttivo, in stretto raccordo con gli interventi sul sistema dell'istruzione contenuti nell'Asse Risorse umane;
 - migliorare la qualificazione degli operatori dei settori produttivi, al fine di garantire il rispetto degli ecosistemi e un corretto uso delle sostanze chimiche nell'esercizio delle attività produttive.

Strumento prioritario per la realizzazione delle azioni sul contesto è rappresentato dai pacchetti integrati di agevolazione, sia con riferimento all'utilizzo di incentivi a valenza nazionale, sia per quelli a valenza regionale, nonché di un complesso di servizi variamente integrati e mirati.

Sviluppo cluster e relazioni di filiera

La seconda linea d'intervento si riferisce alle azioni volte a realizzare l'aumento della competitività e lo sviluppo di relazioni di filiera; essa comporta interventi in tutti i settori/segmenti produttivi e imprenditoriali (agricoltura e pesca, industria, commercio, turismo, servizi avanzati, artigianato, cooperative, servizi per la persona e le comunità locali). Le linee di azioni relative sono volte:

- a) al rafforzamento dei sistemi produttivi esistenti ed in via di formazione localizzati sul territorio meridionale (distretti e proto-distretti), intervenendo per il miglioramento della competitività dei fattori, anche non di prezzo, a partire dai fenomeni di vivacità imprenditoriale che si sono riscontrati negli ultimi anni;
- b) all'affermarsi di logiche di integrazione di filiera, da realizzarsi con interventi da attuarsi sia a monte, con specifico riferimento al sistema della ricerca e dell'innovazione ed a quello dei servizi, sia a valle, in particolare con il sistema della distribuzione e commercializzazione, attraverso azioni di collegamento tra realtà produttive di territori diversi, anche in una logica di integrazione transfrontaliera.

Si tratta di azioni che richiedono l'esistenza (o la possibilità di sviluppo) di un robusto tessuto relazionale tra i diversi attori economici ed istituzionali dello sviluppo locale. Esse quindi si prestano ad un miglior conseguimento nelle aree in cui sono già ravvisabili situazioni di questo tipo, che possono essere ulteriormente sviluppate attraverso lo strumento del Patto territoriale.

La linea di azione trova tra i propri strumenti elettivi di attuazione quelli della programmazione negoziata. In particolare:

- per gli interventi volti allo sviluppo del tessuto produttivo locale i Patti territoriali regionali rappresenteranno uno strumento di concertazione che assicura un più stretto collegamento con le priorità regionali di sviluppo del territorio;
- per azioni mirate di qualificazione e crescita delle capacità produttive del territorio attraverso l'attrazione di iniziative "esterne", il contratto di Programma costituirà uno dei veicoli prioritari per favorire la localizzazione nel Mezzogiorno di iniziative a forte impatto economico e produttivo;

I Patti territoriali regionali, così come individuati nelle Linee guida predisposte dal Ministero dell'Industria e del Tesoro, Bilancio e P.E., si configurano alla stregua di progetti integrati territoriali (Pit) nei comparti industriale, turistico, agricolo, del commercio e dei servizi, per i quali assume un rilievo centrale una piena responsabilizzazione dei soggetti locali ed il completo inserimento all'interno delle priorità programmatiche delle Regioni. Attraverso i Patti regionali si realizza inoltre una netta separazione tra la fase di valutazione delle proposte e la successiva fase di selezione degli investimenti privati, beneficiari delle agevolazioni.

La realizzazione del Patto risponde a due finalità:

- favorire il consolidamento e la riprogettazione o la nuova progettazione di iniziative di programmazione negoziata (patti territoriali e contratti d'area) attraverso il finanziamento di nuove iniziative progettuali;
- promuovere e favorire lo sviluppo di nuovi progetti, frutto del confronto e della cooperazione dei soggetti locali, privati e pubblici, in aree che non sono state oggetto di analoghe iniziative promosse a livello nazionale.

Le iniziative di Patto territoriale già in essere rappresentano il punto di partenza per una piena valorizzazione dei sistemi locali ad esse collegati. In questa chiave, verrà perseguita la formazione di un tessuto di relazioni locali - di tipo economico, di natura sociale, di connessione istituzionale - che sia in grado di *fare sistema* e di rafforzare la competitività d'impresa, indipendentemente dalla presenza o meno di un'agevolazione pubblica.

Un contributo di rilievo per la promozione dei sistemi locali di impresa, in particolare con riferimento all'attività di animazione legata ai Patti verrà dalla Società Sviluppo Italia, che si configura, a questo riguardo, anche come un soggetto di assistenza tecnica per le Regioni, oltre che come organismo di progettazione e attivazione di azioni nel campo della valorizzazione e trasferimento dell'innovazione nei settori vocazionali del Mezzogiorno, in collegamento con le iniziative programmate nell'ambito delle attività di sviluppo della Ricerca Scientifica e tecnologica.

Un contributo significativo per la realizzazione di queste linee prioritarie verrà dalle modificazioni procedurali, in itinere, della legge 488/92, che prevedendo interventi mirati a specifici obiettivi territoriali e/o settoriali, individuati dalle Regioni, consentiranno una più stretta integrazione con gli stessi strumenti della contrattazione programmata, sia per consolidare lo sviluppo di aree già oggetto di Patti territoriali, sia - eventualmente - per la stessa attuazione di nuovi Patti.

L'istituto del contratto di Programma, con l'estensione al settore del turismo ed in prospettiva dell'agricoltura, vedrà ampliata la propria possibilità di incidere sulle situazioni locali, attraverso la realizzazione di interventi estremamente qualificati in settori di interesse strategico quali quelli relativi all'alta tecnologia, alla ricerca e all'uso compatibile delle risorse ambientali e culturali.

Sulla disciplina della programmazione negoziata verranno condotte, in particolare in sede di definizione dei complementi di programmazione, specifiche sessioni di concertazione con le parti sociali, allo scopo di approfondire e di integrare le indicazioni contenute nelle "Linee guida", puntualizzare le modalità di attuazione dei diversi interventi e specificare le connessioni con gli altri strumenti di finanziamento.

*Aumento della competitività dei settori**I - In generale*

In questo ambito rientrano le iniziative, a forte valenza settoriale, il cui obiettivo è di rafforzare la competitività del tessuto di imprese esistenti, attraverso interventi di crescita quali-quantitativa della base produttiva, nei diversi settori d'intervento individuati dal PSM.

*II - Le linee di intervento settoriali*Agricoltura e pesca

- azioni di assistenza e di informazione volte al miglioramento della qualità e sicurezza dei prodotti e dei processi di produzione;
- iniziative integrate di assistenza e servizi reali per la commercializzazione e valorizzazione delle produzioni locali, in particolare di quelle destinate ai mercati esteri a più elevato potere d'acquisto;
- azioni di razionalizzazione dei canali distributivi e delle condizioni di commercializzazione;
- sviluppo dell'associazionismo tra produttori, allo scopo di realizzare adeguate economie di dimensione e favorire la concentrazione delle produzioni locali e la standardizzazione dei requisiti qualitativi;
- azioni di sviluppo e di miglioramento delle infrastrutture rurali (viabilità, acquedotti rurali, elettrodotti, telefonia);
- integrazione dell'azione del FEOGA con una serie di azioni complementari a quelle finanziarie e creditizie, alla luce della riduzione progressiva dell'intensità degli aiuti previsti dalla nuova programmazione comunitaria;
- sostegno agli investimenti di settore, alla diversificazione produttiva e alla crescita dell'agriturismo e dell'ittiturismo;
- azioni di valorizzazione dei contesti rurali, di diversificazione delle attività esistenti e sviluppo del turismo rurale;
- riqualificazione degli operatori del comparto agricoltura al fine di introdurre e di diffondere tecniche di coltivazione a basso impatto ambientale;
- promozione di pratiche agricole funzionali alla (o compatibili con) il recupero della funzionalità idrogeologica e la difesa del suolo anche mediante interventi di sostegno della silvicoltura da reddito nel quadro di progetti che mirino ad assicurare nel contempo una adeguata manutenzione del territorio e l'utilizzazione della risorsa legno a scopi produttivi all'interno della filiera foresta-legno;
- limitazione dell'impiego di bromuro in metile in agricoltura per l'attuazione del Protocollo di Montreal;
- iniziative di qualificazione e valorizzazione dei prodotti freschi della pesca e realizzazione di marchi collettivi di qualità e origine dei prodotti della piccola pesca artigianale;
- gestione integrata della fascia costiera e ripopolamento ittico;
- azioni di adeguamento e di ammodernamento della flotta;

- riqualificazione degli addetti del settore della pesca, anche al fine di garantire il rispetto degli ecosistemi marini e un uso sostenibile delle specie marine;
- sostegno alla realizzazione di centri specializzati per il settore dell'acquacoltura;
- azioni di studio, informazione, sperimentazione e divulgazione nel campo della pesca, acquacoltura e marecoltura

Industria

- interventi di incentivo per il consolidamento e la crescita del tessuto industriale;
- azioni di incentivazione finanziaria della domanda di servizi avanzati collegata alla realizzazione di progetti di sviluppo aziendale;
- incentivi per la realizzazione di programmi integrati di investimento (attività di ricerca e innovazione tecnologica, investimenti fissi - e connessa attività di formazione del personale - e servizi all'internazionalizzazione);
- promozione di forme associative tra imprese per lo sviluppo della presenza all'estero;
- azioni di formazione mirate allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze del settore;
- interventi finalizzati di assistenza tecnica volti a favorire l'introduzione di innovazioni di prodotto;
- sostegno agli investimenti, soprattutto presso le micro e piccole imprese in particolare interventi per l'integrazione delle fasi di produzione e di commercializzazione;
- interventi per migliorare la compatibilità ambientale del sistema industriale delle regioni meridionali, sia sotto il profilo dell'efficienza ambientale dei processi (minimizzazione dei rifiuti e della loro pericolosità, riduzione delle emissioni dei rilasci, trattamento e recupero dei rifiuti), che sotto il profilo dell'implementazione di sistemi di gestione ambientale, colmando il divario esistente o promuovendo l'adeguamento delle imprese alla domanda di certificazione e qualità ambientale crescente sui mercati esteri (EMAS e Ecolabel);
- interventi finalizzati alla delocalizzazione di attività industriali a rischio;
- azioni connesse alla riduzione delle emissioni inquinanti e al controllo e alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico, integrate con le azioni - in particolare per la riduzione delle emissioni climalteranti in attuazione del protocollo di Kyoto - previste anche nei programmi relativi all'energia e alla gestione della mobilità.

Distribuzione commerciale

- azioni integrate di formazione, assistenza e di incentivazione finanziaria per la riorganizzazione, riqualificazione e l'ammodernamento della medio-piccola distribuzione e la connessione informatica di piccoli dettaglianti attraverso lo sviluppo di reti integrate;
- interventi sulle aree commerciali attrezzate e mercati rionali nei centri storici e per la creazione di centri commerciali naturali, in connessione con le azioni dell'Asse Città;
- interventi a supporto della distribuzione localizzata nei piccoli centri urbani, zone rurali e aree a vocazione turistica;

- azioni di promozione dell'associazionismo tra distributori e dello sviluppo di forme di cooperazione;
- azioni di incentivazione finanziaria della domanda di servizi avanzati collegata alla realizzazione di progetti di sviluppo aziendale;
- azioni di formazione mirate allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze del settore;
- interventi di riqualificazione edilizia degli immobili commerciali.

Turismo

- azioni di sviluppo e la riqualificazione della ricettività alberghiera e dei servizi complementari, attraverso l'incentivazione alle imprese;
- azioni di formazione mirate allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze del settore;
- azioni di promozione e marketing turistico, sensibilizzazione e riqualificazione dei servizi turistici e supporto alla creazione di strutture di informazione e assistenza al turista, alle imprese e supporto alla connessione ai sistemi internazionali di distribuzione info-telematica;
- azioni per il miglioramento della qualità complessiva del servizio erogato e sostegno alla certificazione ecologica delle strutture ricettive;
- interventi per l'emersione del turismo sommerso (in particolare, seconde case);

Servizi

- azioni di incentivo per la domanda di servizi alla produzione delle imprese, in particolare nel campo dell'innovazione, della certificazione di qualità e dell'internazionalizzazione;
- interventi sulla riqualificazione e riorganizzazione dell'offerta di servizi;
- azioni di formazione per la qualificazione del personale operante nell'ambito dell'offerta di servizi alle imprese;
- azioni di consulenza ed assistenza tecnica per lo sviluppo dei servizi alle persone ed il miglioramento gestionale nelle strutture del terzo settore (in collegamento con le iniziative dell'Asse Città);
- infrastrutture e servizi di supporto alla diffusione di tecnologie più pulite, con particolare attenzione al settore delle PMI;
- introduzione di sistemi di gestione ambientale e procedure di certificazione, con incentivi e supporto tecnico;

Artigianato

- incentivi, assistenza consulenziale e supporto tecnico per l'acquisizione di innovazioni di processo e lo sviluppo di innovazioni di prodotto;
- azioni di valorizzazione delle produzioni locali, in connessione con gli interventi in campo turistico;
- sostegno finanziario e assistenza tecnica per l'acquisizione di servizi alla produzione,

- in particolare nel campo dell'innovazione gestionale ed organizzativa e della certificazione di qualità;
- azioni di formazione mirate allo sviluppo di professionalità funzionali alle esigenze del settore, attraverso l'utilizzo dello strumento dell'apprendistato e la valorizzazione di percorsi in alternanza scuola/bottega (in collegamento con le iniziative dell'Asse Risorse umane);
 - interventi atti a favorire la capitalizzazione delle imprese e il consolidamento del debito a breve e medio termine.

Gli strumenti prioritari per realizzare le azioni proposte si basano su di un mix di incentivi finanziari e servizi reali. L'importanza di assecondare il processo di investimento necessario a conseguire i risultati programmatici di sviluppo spiega il rilevante ruolo che il sistema di incentivazione e quello finanziario sono chiamati a svolgere attraverso:

- l'individuazione di prodotti mirati in relazione alle diversificate esigenze di sostegno delle singole imprese, che si traduce nel particolare ruolo assegnato alle legge 488/92;
- il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza degli strumenti di incentivazione pubblica, in particolare attraverso l'elaborazione di pacchetti integrati di agevolazione, che consentono il finanziamento congiunto di investimenti fissi, di azioni di ricerca e sviluppo e servizi (specialmente per l'internazionalizzazione e la formazione), creando un unico punto di riferimento per la ricezione e valutazione delle domande ed il coordinamento della fase di valutazione;
- una forte regionalizzazione del sistema degli incentivi, sia con riferimento all'attuazione del processo di decentramento, sia mediante l'introduzione, all'interno di provvedimenti a valenza nazionale, di un più deciso riferimento alle priorità di sviluppo del territorio individuate dalle Regioni;
- la definizione di un profilo decrescente dell'intensità di aiuto, che permetterà anche di ampliare la numerosità degli interventi e quindi di estendere gli incentivi ad un pubblico più vasto;
- il rafforzamento delle misure volte a ridurre i problemi di razionamento creditizio nei confronti delle imprese meridionali (consorzi fidi e fondi di garanzia), sia con riferimento alla quantità di credito concesso che ai tassi praticati;
- azioni che rafforzino il ruolo degli intermediari finanziari, con specifico riferimento agli interventi sul capitale di rischio e all'attività di consulenza/assistenza, anche attraverso una maggiore responsabilizzazione delle banche nella selezione e realizzazione di progetti destinatari di aiuti pubblici;
- la promozione di strumenti volti a superare le fasi di discontinuità nella vita delle imprese (fondi chiusi).

Nascita e localizzazione nuove iniziative imprenditoriali

La quarta linea d'azione, si collega con gli obiettivi specifici che puntano alla nascita e localizzazione di nuove iniziative e alla qualificazione di realtà produttive marginali, essa si propone di ampliare la base produttiva locale. Le linee di azione prioritarie si riassumono in:

- misure di intervento reale e finanziario, volte a favorire la localizzazione di iniziative imprenditoriali in grado di allargare i mercati locali;
- azioni di informazione, assistenza tecnica ed affiancamento consulenziale volte a ridurre le difficoltà di accesso all'impresa, specialmente da parte delle potenziali imprenditrici;
- introduzione/rafforzamento di incentivi all'imprenditorialità femminile e di servizi collegati (incubatori, servizi di consulenza e formazione, agenzie di supporto alla progettazione, decollo e sostegno dell'impresa femminile);
- azioni di assistenza, supporto consulenziale e forme mirate di incentivazione per la promozione dell'autoimprenditorialità e dell'imprenditorialità giovanile;
- azioni di marketing (e valorizzazione) del territorio e delle sue potenzialità, attraendo domanda interna sotto forma di consumi turistici, con particolare enfasi per gli investimenti diretti dall'estero e dal Centro-Nord;
- promozione di pacchetti di offerta territoriale nei confronti di gruppi di imprese esterne al Mezzogiorno per lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno a "centri di eccellenza".

Nel complesso, la strategia di sviluppo delineata nell'Asse, comporta un forte intreccio con azioni previste negli altri Assi, in particolare con riferimento alla crescita e valorizzazione delle *risorse umane*, i cui processi di formazione sono stati concepiti in maniera coerente ed integrata con i fabbisogni di professionalità richiesti dal territorio; con la *politica per le città*, che nell'attività di programmazione appaiono come ambito di valorizzazione di specifiche attività produttive, commerciali e artigianali; con gli aspetti di *salvaguardia e utilizzo produttivo e delle risorse naturali e culturali*, in particolare per le connessioni con gli aspetti di valorizzazione turistica e il ruolo multifunzionale dell'agricoltura e le implicazioni sulla pesca.

Nel caso specifico dell'agricoltura, la valenza territoriale, le tipologie di investimento e la platea dei potenziali beneficiari sono rese di particolare rilievo in relazione alla trasversalità degli interventi attinenti lo sviluppo rurale, che induce a riconoscere all'agricoltura e allo sviluppo rurale una rilevanza particolare, anche in considerazione del fatto che la riduzione dei prezzi agricoli previsti dalla riforma della PAC e il processo di liberalizzazione dei prodotti agricoli richiederanno un percorso di aggiustamento strutturale e uno sforzo di investimento per gli operatori privati, che dovranno essere supportati dalle politiche strutturali.

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

Il conseguimento delle finalità definite in termini di sviluppo è strettamente dipendente dalle modalità di realizzazione degli interventi, che devono prioritariamente rispondere ai principi di:

- a) integrazione delle diverse azioni, tenuto conto che proprio all'interno dell'Asse si realizzano in maniera consistente progetti integrati territoriali, che vedono la convergenza di diversi strumenti in relazione alle specificità territoriali;

- b) concentrazione delle attività, realizzata sia dal punto di vista del complesso di interventi integrati, sia con riferimento all'individuazione dei sistemi locali d'intervento, evitando dispersione nelle iniziative.

Tali principi sono poi in linea con le indicazioni contenute nelle linee direttrici della Commissione, realizzate in coerenza con quanto previsto dall'art. 10 del Regolamento 1260/99.

Più in particolare, le modalità di attuazione devono privilegiare:

- c) interventi di natura reale piuttosto che finanziaria e di aiuto alle imprese;
- d) una progressiva riduzione dell'intensità di aiuto, graduata in base alle specificità delle situazioni locali;
- e) la valorizzazione a scopi produttivi delle risorse immobili locali, in coerenza con la scelta di fondo adottata nel PSM, da realizzarsi attraverso interventi integrati sulle risorse naturali e su quelle culturali, in una logica sia di valorizzazione turistica sia di crescita di settori di produzione innovativi;
- f) un'attenzione a categorie specifiche, quali le imprenditrici, i giovani imprenditori e gli imprenditori appartenenti a categorie svantaggiate;
- g) la valorizzazione della partecipazione del settore privato, sia alla elaborazione delle strategie e programmi d'intervento, mediante azioni di sviluppo del partenariato, sia al finanziamento degli interventi;
- g) la riqualificazione dell'esistente piuttosto che la creazione di nuove strutture, laddove il problema di una offerta considerata carente sia prioritariamente attribuibile a standard qualitativi particolarmente bassi;
- h) il completamento delle filiere settoriali/territoriali "aperte", in una logica di aumento del valore complessivo generato dal sistema produttivo così realizzato;
- i) la tutela dell'ambiente;
- j) una attenzione specifica all'impatto "di genere", sia in termini di adeguate modalità di informazione sulle opportunità e strumenti offerti, sia agevolando e promuovendo iniziative (es. asili nido, ludoteche, azioni formative integrate con la concessione di agevolazioni, ecc.) volte a favorire l'inserimento (e la permanenza) delle donne nel sistema produttivo, nonché anche identificando (in base alla specificità degli interventi) criteri di selezione (es. nei bandi di gara) che tengano in adeguata considerazione questo aspetto.

Inoltre, si sottolinea la necessità di accompagnare ogni processo attuativo con un coerente sistema di monitoraggio dell'implementazione delle misure e delle azioni e dei relativi effetti.

La tipologia di iniziative da realizzarsi comporta uno stretto raccordo tra Assi articolati a diverso livello. In coerenza con la logica di fondo dell'intero processo di programmazione delle iniziative sullo sviluppo locale, che partono dalla valorizzazione delle risorse endogene e del ruolo del territorio, la responsabilità prima del complesso degli interventi è attribuita alle Regioni e la relativa strategia di sviluppo è quindi contenuta nei Programmi Operativi Regionali (vedi paragrafo 2.3)

Esistono tuttavia alcuni aspetti specifici per i quali si rende opportuno un approccio unitario a livello nazionale che, pur strettamente concordato secondo i principi del partenariato con le

Regioni giustifica, in termini di efficienza e di efficacia, programmi a valenza nazionale (PON), in coerenza con gli assetti istituzionali della riforma Bassanini, o iniziative specifiche che richiedono un forte livello di coordinamento tra azioni che interessano territori di più regioni.

Queste condizioni si verificano in particolare per le azioni relative allo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, al sistema degli incentivi, a quello pesca ed alla filiera agricoltura-industria di trasformazione.

Nel primo caso le forti esternalità positive (di sistema) che si collegano all'azione di sviluppo, la necessità di realizzare interventi aventi una decisa circolabilità in contesti più ampi di quelli regionali, la necessità di raccordi e connessioni a livello internazionale, fanno sì che una quota consistente della politica di sviluppo descritta nel presente Asse, trovi collocazione nell'ambito del PON Ricerca scientifica sviluppo tecnologico e alta formazione e sia raccordata con le priorità dello sviluppo locale attraverso le modalità partenariali definite in quella sede.

Per quanto concerne il sistema degli incentivi, l'esigenza di assicurare una piena regionalizzazione dell'intervento, garantendo al contempo un raccordo unitario e coerente con le priorità dello sviluppo definite in sede nazionale - e la necessità di avvalersi delle economie di scala collegate alla gestione delle agevolazioni, all'erogazione finanziaria dei finanziamenti e al loro monitoraggio e controllo - fa sì che una quota delle politiche di sviluppo di questo Asse, con specifico riferimento all'industria, attuata tramite la legge 488/92 ed i pacchetti integrati di agevolazione, rientri all'interno di un PON a titolarità del Ministero dell'Industria. Per la legge 488/92 tale regionalizzazione si manifesta:

- nella individuazione di un parametro regionale per la graduatoria delle domande di finanziamento;
- nel prevedere un cofinanziamento nazionale, mediante il progressivo utilizzo di risorse aggiuntive rispetto ad altri fondi;
- nel realizzare una ripartizione delle risorse sul territorio in base ai criteri di assegnazione definiti dalla Conferenza Stato-Regioni del 6 maggio 1999;
- nel prevedere una quota (i cui livelli massimi e minimi verranno stabiliti dai Ministeri dell'Industria e del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, di concerto con le Regioni e la Commissione europea), da destinare a specifiche aree del territorio regionale - a fronte della presentazione di progetti integrati territoriali (Patti, ecc.) - e/o a specifiche categorie (settoriali e/o tecnologiche) di imprese, in base alle priorità programmatiche delle Regioni.

Il PON si presenta quindi come un servizio centrale offerto alle Regioni in esecuzione dei loro indirizzi programmatici. In tal modo viene garantito che gli aspetti organizzativo-procedurali trovino momenti di integrazione con le istanze di tipo tecnico, evitando i rischi di una inadeguata gestione amministrativa e le inefficienze di una azione di selezione che potrebbe sostenere iniziative poco meritevoli.

Con riferimento alle iniziative di programmazione negoziata le nuove modalità della legge 488 prevedono anche la possibilità di corrispondere, attraverso la formazione di graduatorie separate, alle esigenze di sviluppo dei programmi regionali per quanto riguarda specifiche aree, cluster e settori.

Nel caso della pesca, l'attribuzione al Ministero per le Politiche Agricole (MIPA) attraverso un PON della gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale e dello "sforzo" di pesca si lega alla natura specifica dell'ambito di intervento che, non essendo "regionalizzabile" (con particolare riferimento alle caratteristiche della flotta), necessita di una serie coordinata di azioni ad impatto multiregionale.

Alla luce di quanto emerso nella descrizione della strategia e considerando la rilevante importanza che viene assegnata ai progetti che consentono di realizzare una integrazione tanto settoriale quanto territoriale, per gli investimenti da realizzare nel settore della trasformazione e commercializzazione agricola, al fine di garantire un approccio unitario e coerente a livello nazionale, vanno considerate:

- le strategie da perseguire così come definite all'interno dello stesso PSM;
- la rilevanza sovraregionale di alcune filiere regionali o di specifici prodotti di qualità riconosciuta e della localizzazione in più regioni di componenti di una stessa filiera produttiva;
- la valenza sovraregionale di interventi ritenuti prioritari, quali la riduzione di costi di produzione e il miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi;

Pertanto, le azioni finanziabili nella filiera integrata della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli possono essere realizzate previa definizione, in partenariato MIPA-Regioni, nell'ambito di un quadro di riferimento nazionale in particolare per:

- definire i comparti produttivi prioritari;
- rendere omogenei i criteri di valutazione e di selezione degli interventi, tenuto conto del regolamento (CE) 1257/99;
- rendere omogenei gli indicatori di sorveglianza che consentono di riscontrare *in itinere* il rispetto degli obiettivi prioritari.

Più specificamente, le azioni finanziabili nel quadro di tali interventi sono:

- a) il sostegno, nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, degli investimenti delle imprese per:
 - valorizzare e potenziare le produzioni agricole e agroalimentari, in particolare tipiche e di qualità;
 - migliorare i processi produttivi, di trasformazione e commercializzazione, mediante l'introduzione di sistemi di gestione integrata in tema di qualità, sicurezza sanitaria e ambiente, anche favorendo il rafforzamento e lo sviluppo delle imprese, la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato delle produzioni di qualità riconosciute (come anche stabilito dagli articoli 11 e 13 del Decreto legislativo 173/98);

- introdurre innovazioni tecnologiche e organizzative finalizzate alla riduzione dei costi unitari di produzione e/o al miglioramento qualitativo delle produzioni, nonché alla riduzione dell'impatto ambientale dei processi produttivi, anche favorendo gli investimenti finalizzati ad incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili di energia.
- b) la realizzazione di interventi sui servizi (ricerca e sviluppo, assistenza tecnica, formazione, *marketing* e promozione commerciale) da destinare sia alle imprese del settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, che alle aziende agricole che forniscono la materia prima, con lo scopo di:
- finalizzare e/o intensificare le rilevazioni di mercato e delle produzioni agroalimentari;
 - finalizzare la ricerca scientifica alla individuazione delle innovazioni di processo e di prodotto;
 - elaborare, con riferimento all'andamento ed alle previsioni di mercato, gli assetti produttivi ottimali, con gli orientamenti per la riconversione colturale o per la diversificazione economica;
 - coordinare l'attività di assistenza tecnica e di divulgazione agricola, finalizzandola e rafforzandola, specie in relazione alle connotazioni qualitative e sanitarie delle produzioni.

2.2.5. L'Asse V "Città".

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

Il sistema urbano del Mezzogiorno presenta una situazione di grave ritardo rispetto al modello di sviluppo urbano che si sta dimostrando più competitivo a livello europeo, con l'affermazione delle città metropolitane di rango intermedio e di "reti di città" di minori dimensioni, che hanno dimostrato una maggiore capacità di articolazione funzionale, un migliore equilibrio ambientale e sociale, minori fattori di congestione, una adeguata connessione alle reti materiali ed immateriali.

Le aree metropolitane del Sud presentano molti dei problemi che affliggono le metropoli europee: congestione, disagio sociale, degrado ambientale, criminalità diffusa. La situazione delle grandi città del Mezzogiorno è tuttavia aggravata dalla difficile situazione occupazionale e dal forte degrado territoriale, ambientale, sociale e sanitario dovuto alla crescita incontrollata delle periferie, legata a fenomeni di abusivismo edilizio e ad una non adeguata politica di infrastrutturazione primaria e di offerta di servizi alla persona e alla comunità. Per gran parte inadeguata è la rete di monitoraggio della qualità dell'aria e del relativo sistema di informazione e gestione. Problemi di inquinamento atmosferico sono presenti nelle medie e grandi aree urbane e appaiono spesso associabili all'incremento del traffico veicolare e alla mancanza di pianificazione della mobilità.

Le città meridionali sono inoltre ancora non adeguatamente connesse alle reti di comunicazione plurimodale di livello europeo e alle reti immateriali delle informazioni e del sapere. Le potenzialità di grandi città come Napoli, Palermo, Catania, Bari come nodi di connessione del Mezzogiorno all'Europa e al Mediterraneo sono ancora inesprese.

Il sistema delle città medie e medio-piccole del Mezzogiorno non presenta quelle caratteristiche che nelle altre aree del Paese e d'Europa ne fanno l'ossatura dello sviluppo locale. Al di fuori delle aree metropolitane, la struttura urbana del Mezzogiorno è poco gerarchizzata a causa della arretratezza economica. Il formarsi di una gerarchia urbana e la creazione di un sistema urbano con alcuni centri di riferimento per le funzioni più avanzate è tuttavia una condizione necessaria per sostenere i processi di sviluppo esistenti ed emergenti.

L'inadeguatezza dell'offerta di servizi alla persona, a fronte di crescenti bisogni sociali e sanitari delle famiglie, degli individui e della comunità è un altro punto di debolezza delle città del Mezzogiorno. Tale inadeguatezza riguarda in primo luogo i servizi pubblici di base, come ad esempio la scuola, che in molte situazioni di disagio non è in grado di contrastare i fenomeni di evasione e di dispersione, e i servizi socio-sanitari. Nelle città del Mezzogiorno il settore pubblico non offre adeguata risposta ai bisogni legati alla cura della persona, soddisfatti prevalentemente dal lavoro informale e irregolare; al sostegno alle famiglie con anziani e minori a carico; all'inclusione delle categorie emarginate. Ma risultano insoddisfatti anche bisogni «leggeri», legati alla disponibilità di spazi e iniziative di aggregazione sociale, il cui soddisfacimento è fondamentale per aumentare il livello di coesione sociale, il senso di appartenenza e di fiducia reciproca.

A fronte di una domanda di servizi alla persona non soddisfatta dal settore pubblico, o soddisfatta dalla famiglia e da lavoratori irregolari, nel Mezzogiorno risulta ancora poco

sviluppata, rispetto al Centro-Nord, l'economia sociale e in particolare l'offerta di servizi da parte di organizzazioni del terzo settore. Lo sviluppo dell'economia sociale rappresenta un'opportunità - ancora poco valorizzata nel Mezzogiorno - capace di fornire risposte ai nuovi bisogni sociali, offrendo al tempo stesso i servizi necessari e opportunità di lavoro, anche per gli stessi beneficiari. Va tuttavia sottolineata la necessità di rafforzare la presenza e la qualità dei servizi pubblici.

Nel difficile contesto delle città del Mezzogiorno, vanno evidenziati alcuni importanti segnali di vitalità economica e culturale, di città sia di grande che di medie dimensioni, che dimostrano che la presenza di una classe dirigente locale efficiente, la stabilità politica, una buona attività di programmazione e di gestione consentono di valorizzare l'importante patrimonio di risorse umane, culturali, naturali, conseguendo significativi effetti in termini di crescita economica e maggiore coesione sociale.

a.2. Descrizione della strategia

La scelta, all'interno della strategia complessiva del PSM, di un Asse prioritario relativo al rafforzamento delle città e la conseguente definizione di una strategia specifica appare pienamente coerente con le riflessioni maturate in ambito europeo. La rilevanza di una politica delle città non solo per un equilibrato sviluppo del territorio e della mobilità, ma per il rafforzamento della coesione economica e sociale è ben espressa nel «Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea», i cui principali obiettivi sono ripresi negli orientamenti della Commissione per l'obiettivo 1. La politica della città è una variabile strategica dello sviluppo economico, sociale e territoriale che richiede azioni mirate.

L'analisi della situazione attuale, e in particolare dei punti di forza e di debolezza del sistema urbano meridionale e dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione, confermano d'altra parte l'opportunità di tale scelta e pongono le basi per la definizione di una strategia specifica per il sistema urbano del Mezzogiorno. La scelta di un Asse prioritario dedicato alle città si fonda sulla necessità di affiancare agli interventi puntuali, mirati alla riqualificazione urbana, alla valorizzazione del patrimonio culturale, al sostegno alle categorie svantaggiate - che hanno maggiormente caratterizzato il precedente periodo di programmazione - una strategia specifica per il rafforzamento del sistema urbano del Mezzogiorno, valorizzando le esperienze più innovative sperimentate attraverso le politiche nazionali e comunitarie, con una maggiore integrazione degli interventi e un forte partenariato istituzionale, economico e sociale.

Sono tre le aree su cui è necessario concentrare l'attenzione per rafforzare il sistema urbano del Mezzogiorno:

1. il **miglioramento della qualità urbana**, soprattutto nelle grandi città, che rappresenta una condizione necessaria per aumentare la capacità di attrazione di capitali e la competitività economica e per ridurre il disagio sociale;
2. una **maggiore articolazione delle funzioni urbane**, che consente di aumentare la competitività del sistema urbano meridionale a livello nazionale ed europeo, attraverso la valorizzazione delle grandi città come sede delle funzioni rare e nodo per l'accesso del Mezzogiorno alle reti materiali e immateriali internazionali e delle città minori come infrastruttura di sostegno allo sviluppo locale;
3. il **rafforzamento del capitale sociale**, attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di

esclusione, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore, anche in termini di creazione di nuovi posti di lavoro.

La prima area su cui la strategia deve concentrarsi — quella del **miglioramento della qualità urbana** — è quella che tradizionalmente è stata perseguita dalle politiche urbane per il Mezzogiorno, anche attraverso il cofinanziamento dei Fondi Strutturali, senza tuttavia produrre risultati tali da avvicinare le città meridionali agli standard delle città del Centro-Nord. E' dunque ancora necessario uno sforzo notevole per raggiungere livelli di mobilità, disponibilità di verde pubblico, inquinamento atmosferico e acustico, fruibilità degli spazi, disponibilità di servizi di base, livelli di sicurezza tali da accrescere il benessere e la fiducia dei cittadini meridionali e di attrarre capitali e lavoro specializzato dall'esterno. Interventi di infrastrutturazione tanto alla scala locale (fognature, approvvigionamento energetico, reti idriche, mobilità a livello locale, parcheggi, riqualificazione urbana dei quartieri degradati e delle aree dismesse, riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico del Servizio sanitario) quanto a livello di area vasta (grande mobilità, infrastrutturazione ambientale, opere per la difesa del suolo e per la sicurezza sismica) rappresentano esigenze tuttora pressanti alla luce dei dati anche soltanto quantitativi di dotazione relativa nel Mezzogiorno. Le esperienze più recenti a livello nazionale e comunitario evidenziano tuttavia la necessità di programmare e gestire in modo innovativo tali interventi, promuovendo l'integrazione con attività di animazione sociale ed economica, nel caso degli interventi di riqualificazione urbana; la partecipazione di capitali privati, per la costruzione di infrastrutture di mobilità; e in generale, una forte concertazione istituzionale fin dalla fase di progettazione.

Le azioni di riqualificazione urbana, oltre a garantire una riduzione apprezzabile di gas inquinanti, saranno impostate in coerenza con la pianificazione ambientale ed energetica, e con riferimento alle dinamiche di interazione sociale che coinvolgono i rapporti tra i cittadini, l'Amministrazione e le imprese.

Il miglioramento della qualità urbana nelle città meridionali è una condizione necessaria per l'aumento della competitività del sistema urbano del Mezzogiorno. Tuttavia la migliore qualità della vita da sola non è sufficiente per attrarre capitali e sostenere processi di sviluppo locale. Gli interventi per migliorare le condizioni di vivibilità devono essere accompagnati da adeguate politiche di valorizzazione delle potenzialità e delle vocazioni delle città di ogni dimensione.

La necessità di una specifica attenzione, nella strategia di Asse, a una **migliore articolazione delle funzioni urbane** delle città del Mezzogiorno è confermata dall'esperienza europea. I fattori di localizzazione per attività ed imprese appaiono tanto più forti quanto più l'azione è basata su una attività di programmazione e, spesso, di cooperazione entro articolati sistemi di città.

Le aree metropolitane del Mezzogiorno devono elevare il proprio rango per competere a livello internazionale nell'attrazione di investimenti e di lavoro specializzato. Devono diventare sede di funzioni rare, servizi specializzati, qualificati, innovativi a favore delle attività produttive, delle attività di ricerca, del tempo libero. Devono diventare nodi di reti internazionali di ricerca, sede di istituti culturali e di alta formazione, di iniziative culturali di respiro internazionale. Nel definire una strategia per la città metropolitana, è fondamentale partire dall'individuazione della vocazione e della missione, e quindi concentrare e specializzare il più possibile le iniziative (ad esempio nella ricerca e nella formazione).

Anche le città di dimensioni medie e medio-piccole del Mezzogiorno devono individuare la propria missione e definire la propria strategia, in un'ottica territoriale di area vasta. Le città intorno a cui gravitano sistemi di attività produttive agricole e manifatturiere devono adeguare la propria velocità di cambiamento alla crescita di tali sistemi, attraverso l'offerta di servizi di primo livello e la connessione alle principali reti di comunicazione. L'offerta di servizi di buon livello nelle città di riferimento dei sistemi locali esistenti o emergenti consente di rafforzare tali processi di sviluppo.

In aree ricche di risorse storico-artistiche, culturali e naturali le città di riferimento devono essere nelle condizioni di catturare vantaggi competitivi sul mercato turistico, attraverso il potenziamento dei servizi per la ricettività turistica.

Nel ridisegno dell'articolazione delle funzioni del sistema urbano meridionale, anche i centri minori hanno un ruolo fondamentale, in quanto rappresentano il presidio contro il depauperamento del territorio e sostegno allo sviluppo dello spazio rurale e delle aree naturali sotto utilizzate, e come tali devono essere valorizzati.

Un rapporto più equilibrato tra aree metropolitane e città medie e medio-piccole, con una più decisa articolazione delle funzioni di supporto alle attività economiche e un miglioramento della qualità della vita urbana, si pone come esigenza non solo per accrescere la competitività di sistema (sia urbano, sia del territorio che gravita sull'urbano) e la capacità di attrazione di capitali, lavoro e flussi turistici, ma anche per la sostenibilità dello sviluppo, l'equilibrio territoriale e la riduzione del disagio sociale.

Il miglioramento della qualità urbana e la valorizzazione delle vocazioni economiche delle città sono tuttavia non sufficienti per aggredire i problemi del disagio e dell'emarginazione sociale, che nelle città, soprattutto in quelle di dimensioni maggiori, risultano più rilevanti.

Tale considerazione spinge all'identificazione della terza area di articolazione della strategia per le città, quella del rafforzamento del capitale sociale. La strategia perseguita per il **rafforzamento del capitale sociale** mira alla promozione di un nuovo modello di sviluppo territoriale di servizi integrati alla persona e alle comunità, sensibile alle esigenze sia di integrazione sia di tutela della salute, con particolare attenzione alla riqualificazione dei servizi nei grandi centri urbani e al miglioramento degli strumenti di coordinamento della rete dei servizi alla persona. Tale modello è centrato sullo sviluppo di infrastrutture e di servizi per le persone e la comunità, valorizzando le risorse immobiliari presenti; sulla promozione e localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali nell'area della economia sociale, attraverso interventi concertati promossi a livello locale, in cui sia dato particolare stimolo alle imprese del terzo settore; sulla formazione di nuove figure di operatori della economia sociale, occupabili in attività dipendenti e autonome del settore dei servizi alla persona e alla comunità.

L'economia sociale è individuata come area su cui far leva, per soddisfare i bisogni sociali di individui, famiglie e comunità, per aumentare l'inclusione sociale, per creare nuove opportunità di lavoro. Lo sviluppo dell'economia sociale è perseguito principalmente valorizzando le potenzialità del terzo settore. Il terzo settore può contribuire a rafforzare l'offerta di servizi sociali e ad aumentare l'inclusione sociale, anche attraverso forme di coinvolgimento attivo di soggetti a rischio di esclusione sociale e iniziative nell'ambito della valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Per la crescita dell'economia sociale è fondamentale il ruolo della Pubblica Amministrazione che, da un lato, deve rafforzare e qualificare la propria offerta di servizi sociali e, dall'altro,

deve agire da stimolo e da incoraggiamento allo sviluppo del terzo settore, promuovendo la nascita di nuove organizzazioni, valorizzando e rafforzando le organizzazioni esistenti, assicurando la trasparenza delle procedure di affidamento delle convenzioni, vegliando sulla qualità dei servizi offerti, anche per evitare comportamenti opportunistici. A questo proposito la strategia punta a limitare la dipendenza delle organizzazioni nascenti dal finanziamento pubblico per la costituzione e la capitalizzazione, perseguendo politiche di stimolo all'imprenditorialità, all'autofinanziamento e alla ricerca della domanda privata.

a.3. Obiettivo globale e variabili di rottura

L'obiettivo globale dell'Asse, che sintetizza la strategia identificata, è di: favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale, nel riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.

L'obiettivo globale mira essenzialmente al potenziamento del settore economico- produttivo, ritenuto trainante rispetto a tutti gli altri fattori che incidono sulla qualità urbana. Tuttavia l'obiettivo sottolinea anche la necessità di affrontare direttamente i problemi sociali che investono le città, che la sola crescita economica non consente di superare. L'articolazione e la complessità della strategia dell'Asse Città sono evidenziate nella tabella seguente, che mette in relazione la strategia con le variabili di rottura, specificando per ogni variabile i canali diretti e indiretti di impatto.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL	*	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	**	Miglioramento qualità urbana; aumento della disponibilità di funzioni rare (strutture espositive; eventi culturali) e di adeguati servizi sanitari; riqualificazione dei centri storici
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione); miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	***	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione); miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	**	Aumento della disponibilità di servizi alla persona; sviluppo dell'economia sociale
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	***	Sviluppo dell'economia sociale; riqualificazione delle aree periferiche e dei centri storici;
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale	**	Sviluppo dell'economia sociale; miglioramento della capacità di progettazione e gestione dei servizi sociali nella pubblica amministrazione; formazione di nuove figure professionali; sviluppo del telelavoro; migliore organizzazione dell'offerta scolastica e di formazione
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	**	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formaz.)
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	***	Aumento della disponibilità di funzioni rare (ricerca, alta formazione); sviluppo del decentramento nei servizi
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	***	Aumento della disponibilità di servizi alle imprese e funzioni rare (ricerca, alta formazione)
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord	*	Aumento della disponibilità di funzioni rare e servizi alle imprese
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	***	Riqualificazione delle periferie e dei centri storici; sviluppo dell'economia sociale; soddisfacimento dei bisogni sociali di base

B. DALLE LINEE GENERALI AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. Individuazione obiettivi specifici ¹⁶

Gli obiettivi specifici dell'Asse, che consentono di articolare con più dettaglio la strategia, possono essere raggruppati nelle tre aree su cui questa è fondata.

1. Miglioramento della qualità urbana

Gli obiettivi specifici legati al **miglioramento della qualità urbana** mirano principalmente ad aumentare la possibilità di fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, condizione necessaria sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale: una migliore qualità urbana riduce i rischi di esclusione e di marginalità sociale e incide sui processi di recupero delle fiducia sociale, ma consente anche di attirare risorse umane qualificate e investimenti dall'esterno, e di ridurre i costi per le imprese esistenti. Un fondamentale aspetto degli obiettivi che attengono al miglioramento della qualità urbana è quello relativo alla tutela della salute umana e dell'ambiente, tramite la prevenzione dall'inquinamento atmosferico ed acustico.

Il miglioramento della qualità urbana nelle città meridionali - in particolare nelle grandi aree metropolitane, ma anche nei centri urbani minori - si può declinare nel miglioramento della mobilità e nella riqualificazione urbana.

Un primo obiettivo riguarda il miglioramento della mobilità:

Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico (obiettivo specifico 59).

Il miglioramento del sistema di mobilità è uno degli obiettivi prioritari dell'Asse e ciò è giustificato in primo luogo dall'analisi della situazione di partenza, che evidenzia per le città del Mezzogiorno - in particolare le aree metropolitane - l'esplosione della mobilità metropolitana, prevalentemente con mezzi privati, dovuta, da un lato, al decentramento delle funzioni terziarie e produttive in aree suburbane, e, dall'altro, all'inadeguatezza del sistema di trasporto pubblico su gomma e su ferro.

Per quanto riguarda la mobilità esterna alle aree urbane, per le reti di città medie e medio-piccole interne alle grandi aree metropolitane, vi è l'esigenza di migliorare le connessioni, agendo soprattutto sul sistema del ferro e sulla sua efficienza complessiva; per le reti di città medie e medio-piccole, che costituiscono bacini di urbanizzazione diffusa, è invece necessario connetterle in modo efficiente con i grandi Assi di comunicazione.

Il miglioramento della mobilità interna ed esterna alle aree urbane ha un impatto diretto sulla riduzione della congestione e dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico. Ha inoltre effetti positivi su alcune delle variabili di rottura. Le migliori condizioni di mobilità rappresentano infatti un fattore di attrazione di capitali esteri e di consumi turistici e facilitano lo sviluppo di servizi alle imprese e alle persone. La migliore mobilità può infine costituire una condizione per l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro: le difficoltà di spostamento e la difficile conciliabilità dei tempi di lavoro e dei tempi della famiglia rappresentano spesso un deterrente all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro.

¹⁶ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato 1.

Un secondo gruppo di obiettivi specifici che attengono alla sfera della qualità urbana riguardano la riqualificazione urbana:

Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse, con attenzione alla possibilità di fruizione dello spazio da parte dell'infanzia (obiettivo specifico 60)

Messa a norma e infrastrutturazione del tessuto urbano autocostruito (obiettivo specifico 62)

Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori. (obiettivo specifico 63)

L'attenzione prioritaria al miglioramento della qualità della vita nelle periferie urbanizzate, in particolare delle aree metropolitane, è giustificata dalla situazione di particolare disagio che vi si registra, dovuta alla crescita incontrollata delle città, spesso legata a fenomeni di abusivismo edilizio, con la costruzione di insediamenti non adeguatamente dotati delle infrastrutture primarie (strade, fognature, illuminazione pubblica, verde pubblico) e dei servizi di base (sia pubblici che commerciali), in cui le condizioni di emarginazione, disagio sociale, illegalità e criminalità diffusa sono particolarmente rilevanti.

Aumentare la dotazione di infrastrutture e di servizi nelle periferie, ma anche nei centri storici degradati delle grandi città, può contribuire in modo significativo alla riduzione del disagio sociale, elevando il livello di legalità e di coesione sociale. Questi obiettivi devono dunque essere perseguiti in stretto raccordo con l'obiettivo legato al soddisfacimento dei bisogni sociali e sanitari di base e di crescita dell'economia sociale, in una logica di integrazione tra interventi sulle strutture e interventi di animazione economica e sociale.

La riqualificazione urbana - quando riguarda i centri storici delle grandi città e delle città medie e medio-piccole, i centri minori, le aree dismesse - è tuttavia anche una occasione di rilancio economico e può contribuire in modo significativo all'attrazione di capitali dall'esterno e di flussi turistici. Nel perseguire tali obiettivi vi deve dunque essere un forte raccordo con gli obiettivi legati alla migliore articolazione delle funzioni urbane: nelle grandi città, la riqualificazione e la rifunzionalizzazione di aree dismesse e di centri storici rappresenta l'opportunità di liberare spazi per l'insediamento di funzioni rare e di sperimentare forme di partecipazione del capitale privato.

La riqualificazione urbana ha per finire evidenti effetti sul miglioramento della situazione ambientale, non solo delle città, ma anche del territorio diffuso. La riqualificazione e la rivitalizzazione del tessuto edilizio dei centri minori ha un importante ruolo nell'arginare i fenomeni di dispersione territoriale che caratterizzano il Mezzogiorno e che determinano effetti negativi in termini di uso non controllato delle risorse naturali (acqua e suolo), interferenza con gli usi più appropriati dello spazio rurale, invasione del paesaggio.

II. Migliore articolazione delle funzioni urbane

Gli obiettivi specifici legati ad una migliore articolazione delle funzioni urbane, agiscono più esplicitamente sul rafforzamento delle potenzialità dei centri urbani come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo locale diffusi nel territorio:

Rafforzare nei grandi centri urbani la disponibilità di funzioni rare e innovative e l'offerta di servizi urbani e metropolitani; migliorare l'efficienza dell'Amministrazione, dei suoi processi decisionali e delle sue procedure (Obiettivo specifico 58)

Promuovere la costruzione di reti di città piccole e medie, quali infrastrutture di supporto alla affermazione dei processi di sviluppo e al territorio diffuso (Obiettivo specifico 61)

La valorizzazione della funzione dei centri urbani - metropolitani e di medie e medio-piccole dimensioni - come supporto ai processi di sviluppo regionale è una delle priorità della strategia dell'Asse.

Nei grandi centri urbani tale valorizzazione si traduce nell'aumento della disponibilità di funzioni rare ed innovative - quali centri di alta formazione, centri di ricerca avanzata, sedi di grandi eventi di livello internazionale - che, oltre a costituire uno stimolo allo sviluppo regionale attraverso il trasferimento tecnologico ed effetti di spin-off, rappresentano i nodi attraverso cui il Mezzogiorno si mette in relazione con l'esterno, in termini di attrazione di capitali e lavoro specializzato, ma anche di circolazione e scambio di conoscenza. Per elevare il rango dei grandi centri urbani del Mezzogiorno all'interno delle reti globali, alla disponibilità di funzioni rare deve affiancarsi la disponibilità di adeguati servizi alle imprese (anche, per esempio, per quanto concerne la riduzione degli impatti delle attività produttive e l'auditing ambientale) e di servizi alle persone, e deve migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, dei suoi processi decisionali e delle sue procedure. Sono evidenti gli effetti deleteri dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione, della lentezza del processo decisionale, dell'incertezza dei tempi sulla capacità di attrazione di capitali esterni e sui costi per le imprese esistenti; ma sono altrettanto evidenti gli effetti positivi di una Pubblica Amministrazione efficiente e di una classe politica locale con una visione strategica.

Per le città di minori dimensioni, la strategia dell'Asse individua nella migliore articolazione delle funzioni dei centri e nella messa in rete di servizi, conoscenze ed esperienze l'obiettivo ulteriore da perseguire affinché gli interventi che mirano al miglioramento della mobilità e alla riqualificazione urbana possano produrre gli effetti desiderati di maggiore competitività delle città e del territorio che ad esse fa riferimento.

III. Rafforzamento del capitale sociale

Gli obiettivi specifici relativi al rafforzamento del capitale sociale riguardano in primo luogo il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, con particolare attenzione ai bisogni delle categorie di soggetti a rischio di esclusione:

Soddisfare i bisogni sociali di base (tempo libero, aggregazione socioculturale, aggregazione sociale nei microterritori, cura della persona, sostegno alle famiglie con priorità per aree e microaree ad alto tasso di povertà, disoccupazione, criminalità, immigrazione e invecchiamento della popolazione). (obiettivo specifico 64)

Ridurre il «tasso di esclusione» (obiettivo specifico 65)

Tali obiettivi sono giustificati dall'analisi di contesto, che mette in evidenza per il Mezzogiorno bisogni sociali non soddisfatti e crescenti da parte di individui e famiglie e della comunità nel suo complesso.

A livello di comunità, i bisogni derivano dalla necessità di disporre di luoghi fisici e occasioni di aggregazione, incontro e confronto, e di accedere a servizi sanitari e sociali di buona

qualità. Il soddisfacimento di tali bisogni ha un importante effetto, da un lato, sulla qualità urbana e sulla capacità di attrazione di attività economiche, dall'altro, sul senso di appartenenza degli individui alla comunità e sulla costruzione di un patrimonio di regole di convivenza civile.

A livello di famiglie, i bisogni sono legati alla necessità di alleggerimento del peso dell'assistenza e della cura dei nuclei familiari con minori e anziani. Per gli anziani, ciò significa sia essere assistiti in modo adeguato, a domicilio o in apposite strutture, sia essere reinseriti, ove possibile, nella vita sociale e produttiva del proprio territorio. Il soddisfacimento di tali bisogni, spesso inespressi o soddisfatti attraverso il lavoro irregolare, ha effetti sull'emersione del sommerso e sullo sviluppo dell'offerta di servizi alla persona.

Per quanto riguarda le diverse forme di esclusione — quelle tradizionali, ma anche quelle emergenti legate al crescere della povertà e della disoccupazione — i bisogni di individui e nuclei familiari sono legati all'innalzamento dei livelli di istruzione dei giovani che abbandonano la scuola dell'obbligo, all'inclusione nel mercato del lavoro, all'accoglienza da parte della comunità di appartenenza, alla disponibilità di strutture e servizi di riferimento e di sostegno, alla disponibilità di occasioni di espressione del proprio potenziale e del proprio sistema di valori.

Il soddisfacimento dei bisogni di individui, famiglie e comunità nel Mezzogiorno si realizza attraverso il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi pubblici, privati e del privato sociale. La strategia di Asse prevede tre obiettivi specifici riguardanti alcuni aspetti ritenuti fondamentali per rafforzare e qualificare l'offerta di servizi:

Promuovere e sviluppare l'economia sociale (obiettivo specifico 65)

Qualificare i servizi; definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale (servizi per immigrati, per anziani e minori) (obiettivo specifico 67)

Rafforzare la capacità di spesa sociale degli EE.LL. e la qualificazione della PA per la progettazione, la gestione e il monitoraggio dei servizi (obiettivo specifico 68)

Tali obiettivi si giustificano alla luce dell'analisi di contesto del Mezzogiorno, che ha mostrato la carenza dell'offerta, da parte del settore pubblico e del settore privato, di servizi sociali e la scarsa valorizzazione delle opportunità offerte dall'economia sociale e dal terzo settore.

Lo sviluppo dell'economia sociale, la migliore qualificazione degli operatori, il rafforzamento delle capacità della PA nella programmazione e nella gestione (diretta o indiretta) dei servizi — oltre a determinare un contributo diretto in termini di capacità di sviluppo di servizi sociali — incidono sulle variabili di rottura in vari modi:

- la migliore qualificazione degli operatori e la maggiore offerta di servizi determina lo spiazzamento dell'offerta di lavoro irregolare che nel Mezzogiorno caratterizza in particolare l'area dell'assistenza e della cura agli anziani;
- le opportunità offerte da alcune organizzazioni del terzo settore (cooperative sociali di tipo b, fondazioni operative, enti morali e associazioni che erogano servizi sociali) per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati consentono di aumentare la partecipazione di tali soggetti al mercato del lavoro, oltre a determinare un miglioramento delle condizioni di legalità e di coesione sociale;

la crescita del settore crea occasioni di lavoro che, per la natura delle attività legate alla cura e all'assistenza alla persona, possono determinare una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. **ASSE CITTA'**

B.2. Elementi di quantificazione

b.2.1 Identificazione degli indicatori

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori ritenuti più idonei a rappresentare gli obiettivi che la strategia di asse si propone di perseguire. Gli indicatori sono riferiti alle macroaree in cui sono stati articolati la strategia e i relativi obiettivi specifici. Nella tabella si distingue tra indicatori di contesto e indicatori di programma e di avanzamento istituzionale. Gli indicatori di contesto (e in particolare gli indicatori chiave) sono gli unici indicatori che si ritiene significativo quantificare a questo livello di programmazione. L'identificazione di alcuni indicatori di programma è giustificata dalla rilevanza di alcuni aspetti della strategia, che saranno considerati (e monitorati) con particolare attenzione nei singoli Programmi Operativi. A tali indicatori se ne aggiungeranno altri nei Complementi di Programma, dove per ogni indicatore di programma sarà definito il target, a livello di singola misura.

Nella strategia individuata nell'Asse Città si possono distinguere due tipologie di obiettivi. Vi sono alcuni obiettivi maggiormente legati alla rimozione dei fattori di debolezza e volti alla realizzazione di condizioni minime di vivibilità. Questi obiettivi possono, in alcuni limitati casi, misurarsi in maniera significativa in termini di riduzione del divario medio del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese ed essere rappresentati da indicatori di contesto. Altri obiettivi sono prevalentemente legati alla valorizzazione dei punti di forza e delle opportunità, volti all'aumento della competitività del sistema urbano. In questo caso risulta più difficile quantificare gli obiettivi in termini di riduzione del divario per l'intero territorio meridionale, proprio perché gli obiettivi sono legati alla valorizzazione delle potenzialità delle singole città e non sono esprimibili attraverso indicatori univoci.

Gli obiettivi che caratterizzano questo Asse possono dunque essere quantificati e monitorati soltanto in pochi casi a livello di intero Mezzogiorno. Ciò dipende sia dalla specificità (dimensioni, localizzazione, vocazione) delle singole realtà urbane, sia dalla scarsa disponibilità di dati omogenei e sufficientemente frequenti a questa scala territoriale. Alcune informazioni nelle statistiche ufficiali si riferiscono alle città di maggiori dimensioni, ma per un maggior dettaglio e varietà di dati è comunque necessario reperire informazioni a livello locale.

Indicatori Asse Città

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Città	Indicatori di contesto chiave	Altri indicatori		
		Indicatori di contesto	Indicatori di avanzamento istituzionale	Indicatori di programma
Miglioramento della Qualità Urbana (obiettivi 59, 60 62, 63)	Quota di persone che usano l'autobus Quota di popolazione che esercita pratica sportiva (in modo continuativo o saltuario)	Posti - km su bus, tram, metro/ popolazione Superficie (mq) di verde/abitante (include verde attrezzato)	Numero Comuni che hanno adottato il Piano Urbano dei Trasporti/ Numero totale comuni obbligati	Nuove attività economiche create nelle aree interessate dagli interventi
Migliore articolazione delle Funzioni Urbane (obiettivi 58,61)	Grado di soddisfazione sull'accessibilità ai servizi (numero di persone che dichiarano difficoltà nell'accesso ai servizi - media dei diversi servizi)	Numero di certificati per 1000 abitanti	Numero di Comuni che hanno aperto lo sportello unico/ Numero totale di Comuni obbligati	Disponibilità di servizi alle imprese Numero di centri di ricerca, sedi di istituti internazionali, centri di alta formazione creati o
Rafforzamento del capitale sociale (obiettivi 64,65 66,67, 68)	Addetti di società cooperative nel settore dei servizi sociali per 100.000 abitanti Tasso di scolarità nella scuola materna Strutture socioriabilitative per 100.000 abitanti			Rilevazione della domanda potenziale di servizi sociali nelle aree di maggior disagio Grado di copertura della domanda potenziale

I. Migliore qualità urbana

Mobilità (obiettivo specifico 59; collegamento con Asse VI)

Il miglioramento della mobilità urbana, e la conseguente riduzione della congestione e dell'inquinamento atmosferico e acustico, si può misurare in termini di aumento dell'utilizzo del mezzo di trasporto collettivo. Per misurare il progressivo raggiungimento dell'obiettivo è stato identificato innanzitutto un indicatore di avanzamento istituzionale (adozione del Piano Urbano del Traffico) che misura il progresso delle amministrazioni comunali nell'affrontare in modo globale ed integrato la questione del traffico urbano. Gli altri indicatori sono indicatori di contesto che consentono di monitorare da un lato l'evoluzione dell'offerta di trasporto urbano pubblico, dall'altro l'evoluzione della domanda (quota di persone che usano l'autobus).

Riqualificazione urbana (obiettivi specifici 60, 62, 63; collegamento con Assi I, II)

La pluralità di interventi possibili nell'ambito della riqualificazione urbana e la diversità delle situazioni rende poco agevole l'individuazione a livello di PSM di pochi, sintetici indicatori di contesto per rappresentare il raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento della qualità della vita legato alla riqualificazione urbana. Tenuto conto della priorità riconosciuta dalla strategia alla disponibilità di spazi per l'infanzia, a livello di PSM si assumono quindi come indicatori di contesto indicatori relativi all'esercizio della pratica sportiva e alla disponibilità di verde pubblico per abitante.

Gli obiettivi di riqualificazione urbana riguardano tuttavia anche la rivitalizzazione economica dei centri storici e il recupero delle aree dismesse. Per il monitoraggio di questi obiettivi è stato identificato un indicatore di programma, relativo alla nascita di nuove attività economiche nelle aree rivitalizzate, che sarà quantificato nei Complementi di Programma.

II. Migliore articolazione funzioni urbane

(obiettivi specifici 58, 61; collegamento con Assi I, II, IV)

La migliore articolazione delle funzioni urbane si misura con l'aumento della disponibilità di servizi qualificati e di funzioni rare nelle città e con il miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. L'aumento dell'offerta di servizi di tipo strategico (ad esempio marketing, pubblicità, organizzazione aziendale) o professionale (studi tecnici, legali, commerciali, fiscali) è strettamente legato ai meccanismi di mercato e alla domanda delle imprese esistenti. Risulta quindi poco significativo fare riferimento ad un indicatore di contesto e ad un target relativo al Mezzogiorno nel suo complesso senza considerare la situazione che caratterizza le singole città e i sistemi locali di riferimento. Per questo motivo si è identificato un indicatore di programma da tenere in considerazione nei Complementi di Programma. Per quanto riguarda altre funzioni rare, quali centri di alta formazione, centri di ricerca, istituti culturali, il loro aumento, soprattutto nelle grandi città, è maggiormente legato a politiche di marketing urbano. Anche in questo caso è poco significativo fissare un target a livello di Mezzogiorno, in quanto la capacità di attrazione di queste funzioni è strettamente legata alla strategia delle singole città, ed è per questo motivo che si è identificato un ulteriore indicatore di programma.

Per quanto riguarda l'obiettivo di miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, è possibile identificare alcuni indicatori di contesto da monitorare a livello

di Mezzogiorno. Per il miglioramento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese, si è identificato un indicatore di avanzamento istituzionale legato all'apertura dello sportello unico per le imprese. Per il miglioramento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini, si è considerato un indicatore relativo al giudizio dei cittadini sull'accessibilità a vari servizi (pubblici e di prima necessità) e un indicatore relativo al numero di certificati prodotti, la cui evoluzione rappresenta una buona proxy della razionalizzazione delle procedure amministrative.

III. Rafforzamento del capitale sociale

Soddisfacimento della domanda di strutture e servizi attraverso il rafforzamento dell'offerta di servizi pubblici e dell'economia sociale (obiettivi specifici 64, 65, 66, 67, 68; collegamento con Assi III, IV)

Per il soddisfacimento della domanda di strutture e servizi si fa riferimento in primo luogo alla dotazione di strutture e servizi pubblici alla persona e alla riduzione del divario del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Tra gli indicatori di contesto da monitorare a livello di PSM si considera quindi un indicatore relativo alla dotazione di strutture socio-riabilitative.

La dotazione di strutture e servizi non è tuttavia sufficiente per misurare l'adeguatezza dei servizi né in termini quantitativi né in termini qualitativi. Per misurare la soddisfazione della domanda sono necessari indicatori relativi alla copertura della domanda potenziale. Tra gli indicatori di contesto si è individuato nel tasso di scolarità nella scuola materna un indicatore rappresentativo sia del miglioramento dell'offerta sia dell'evoluzione dei tassi di attività femminile.

Gli obiettivi specifici dell'asse evidenziano la necessità di incrementare l'offerta di servizi in particolare nelle aree ad alto tasso di povertà, disoccupazione, criminalità, immigrazione e invecchiamento della popolazione. Tali priorità saranno prese in considerazione nei singoli Complementi di Programma, dove gli obiettivi saranno meglio specificati con riferimento alle aree individuate di maggiore disagio sociale, verso le quali si indirizzerà la strategia, e saranno quantificati, tenendo conto degli indicatori di programma qui identificati.

Lo sviluppo dell'economia sociale sarà invece monitorato attraverso un indicatore di contesto relativo alla quota di addetti in cooperative nel settore dei servizi sociali.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione degli indicatori di contesto Asse Città (in grigio indicatori chiave)

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Città	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro-Nord	Valori Italia	Target (sino al 2006)
Migliore qualità urbana (obiettivi 59,60,62,63)	Quota di persone che usano l'autobus (%)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	18,3	29,3	25,4	Significativa riduzione del divario
	Quota di popolazione che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario (%)	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1997	19,8	30,8	26,8	Significativa riduzione del divario
	Posti - km su bus, tram, metro/ popolazione	Conto Nazionale dei Trasporti	1995	727,85		1092,33	Significativa riduzione del divario
	Superficie (mq) di verde/abitante (include verde attrezzato)	ISTAT - Osservatorio ambientale sulle città	1997	(*)		12,5	Significativa riduzione del divario
Migliore articolazione funzioni urbane (obiettivi 58,61)	Capacità di soddisfazione dell'accessibilità ai servizi (numero di persone che dichiarano difficoltà nell'accesso ai servizi)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	37,7	31,0	33,2	Significativa riduzione del divario
	Numero di certificati per 1000 abitanti	ISTAT-AIPA, Rilevazione sul livello di informatizzazione delle anagrafi comunali	1998	Sud: 1.790; Isole: 1.889;		Italia: 1.404	Significativa riduzione del divario
Rafforzamento del capitale sociale (obiettivi 64,65,66,67,68)	Indici di partecipazione nel settore dei servizi sociali per 100.000 abitanti	ISTAT - Censimento Intermedio	1996	32,7	42,7	39,1	Significativa riduzione del divario
	Strutture socioassistenziali per 100.000 abitanti	Ministero dell'Interno	1997	1,7	2,7	2,3	Significativa riduzione del divario
	Tasso di scolarità nella scuola materna	Rapporto Annuale ISTAT	1996-97	90,5	96,7	93,9	Significativa riduzione del divario

(*) I dati disponibili sono relativi solo ai capoluoghi di regione (Napoli: 2; Bari: 2,8; Palermo 15,5; Cagliari: 23; Campobasso: 5,7; Catanzaro: 51) e a Catania (2,4)

C. LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1 Linee di intervento prioritarie

Nel tradurre la strategia e gli obiettivi specifici in più puntuali indicazioni operative, in linee di intervento, emerge la peculiarità dell'Asse V "Città" che si riferisce ad un luogo ove si combinano le varie risorse immobili e che rappresenta un nodo delle reti di comunicazione materiali e immateriali. La strategia delineata per le città presenta quindi forti connessioni con tutti gli altri Assi; molte linee di intervento previste in altri Assi si realizzano in parte nel territorio urbano¹⁷.

Un Asse specificamente rivolto al rafforzamento delle città non deve quindi limitarsi ad essere contenitore di interventi che rientrano in strategie settoriali e potrebbero anche essere, per ragioni di coerenza programmatica, collocati in altri Assi. L'Asse Città deve essere caratterizzato da progetti complessi e integrati, che nascono da una specifica attività di programmazione e di concertazione all'interno e tra le città.

Di seguito si evidenziano alcune delle possibili linee di intervento in corrispondenza delle aree di articolazione della strategia e degli obiettivi specifici evidenziando il collegamento con altri Assi.

I. Migliore qualità urbana

Mobilità (obiettivo specifico 59; collegamento con Asse VI)

Il miglioramento della mobilità si realizza attraverso un complesso di interventi che, affrontando il problema del traffico urbano in un'ottica di sistema — mediante appositi Piani Urbani del Traffico — agiscano sul potenziamento dell'offerta (nuove opere, ma anche sistemi di controllo e di informazione) e sulla regolazione della domanda (attraverso l'imposizione di tariffe per l'uso dello spazio urbano).

Alcune possibili linee di intervento sono:

- interventi di riduzione dei consumi di energia e delle emissioni inquinanti dei mezzi di trasporto pubblico
- parcheggi di interscambio con sistemi di trasporto collettivo
- interventi di riequilibrio e di integrazione modale
- decentramento dei servizi
- promozione del telelavoro

¹⁷ Il collegamento dell'Asse Città è con tutti gli altri Assi: risorse naturali (servizi di rete, miglioramento della fornitura di acqua e depurazione, gestione dei rifiuti), risorse culturali (valorizzazione del patrimonio culturale e architettonico), risorse umane (servizi di orientamento, formazione e alta formazione, lotta all'analfabetismo e alla dispersione scolastica, promozione dell'economia sociale e delle attività del terzo settore), sistemi locali di sviluppo (per la valorizzazione del tessuto urbano di relazioni economiche e l'utilizzo per finalità "economiche" del territorio), reti e nodi di servizio (sistema dei trasporti locali e connessioni tra reti locali e grandi vie di comunicazione, servizi telematici, sicurezza e controllo del territorio, sensibilizzazione ai valori della legalità, sistemi di reti partenariali e di interscambio con il Mediterraneo).

- organizzazione preventiva dei grandi flussi di trasferimento sia costanti che occasionali
- incremento e riqualificazione della rete di monitoraggio della qualità dell'aria
- promozione dello sviluppo di Agende 21 locali come strumento per il coordinamento dell'azione dell'amministrazione pubblica nei diversi settori, in vista di obiettivi quantificati e socialmente condivisi di miglioramento della qualità dell'ambiente urbano

Riqualificazione urbana (obiettivi specifici 60, 62, 63; collegamento con Assi I, II)

Il tema della riqualificazione urbana riguarda molteplici ambiti di intervento, caratterizzate da diverse forme di degrado: edilizio (fatiscenza degli edifici), urbanistico (carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei servizi pubblici), ambientale (fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi), economico (impianti produttivi dismessi, carenza di attività produttive, artigianali, commerciali, di servizio), sociale (emarginazione delle periferie). Nell'ottica della concentrazione e della integrazione degli interventi, la strategia indicata dal PSM privilegia interventi in aree delimitate (quartieri periferici, aree dismesse, centri storici) in cui si mira, da un lato, a migliorare il tessuto edilizio ed urbanistico, con particolare attenzione alla disponibilità di spazi per l'infanzia (verde attrezzato, asili/scuole, impianti sportivi), dall'altro a rivitalizzare le attività economiche.

Alcune possibili linee di intervento sono:

- interventi di urbanizzazione primaria a servizio di quartieri degradati
- messa in sicurezza e valorizzazione del patrimonio ambientale
- recupero di immobili da destinare ad urbanizzazione secondaria di livello urbano
- incentivi alla imprenditorialità in attività artigianali, commerciali e sociali
- promozione di iniziative di cooperazione tra imprese e di reti di attività e servizi a scopo di rivitalizzazione urbana
- interventi di animazione economica e sociale
- recupero e valorizzazione di beni architettonici e culturali, anche attraverso la promozione di eventi di risonanza esterna
- incremento e riqualificazione del verde pubblico.

II. Migliore articolazione delle funzioni urbane

(obiettivi specifici 58, 61; collegamento con Assi I, II, IV)

La migliore articolazione delle funzioni urbane è strettamente legata alla vocazione e alle potenzialità delle singole città e dei sistemi locali che ad esse fanno riferimento. L'aumento della competitività dell'area urbana e del sistema locale è strettamente legata alla capacità di valorizzare tali potenzialità. Per questo motivo in questo ambito assumono particolare rilievo interventi che, in un'ottica di sistema, siano rivolti ad accrescere la capacità di attrazione di investimenti esterni nelle grandi città e lo sviluppo di servizi ed attività di supporto allo sviluppo locale nei centri minori.

Alcune possibili linee di intervento sono:

- rafforzamento del marketing urbano, mediante azioni di promozione delle opportunità, attrazione di finanziamenti privati, messa a punto di moduli operativi per la realizzazione degli interventi;
- progettazione e realizzazione di iniziative per favorire la localizzazione di funzioni avanzate nelle grandi città (realizzazione e allestimento della sede, formazione degli operatori, attività di ricerca, marketing, servizi all'insediamento), con particolare attenzione alle iniziative in grado di favorire il ruolo internazionale delle città;
- interventi di sostegno all'offerta di servizi alle imprese e alle persone nei centri minori;
- promozione di iniziative di cooperazione tra città medie e piccole nella gestione dei servizi pubblici, anche attraverso l'associazione tecnologica e finanziaria con partners esterni.

III. Rafforzamento del capitale sociale

Gli interventi nell'area dei servizi alla persona e alla comunità riguardano prioritariamente alcune tipologie di utenti (giovani, donne capofamiglia disoccupate o a basso reddito, immigrati, anziani). Dovrebbero inoltre essere concentrati nelle aree ad alto tasso di povertà, di disoccupazione, di microcriminalità, di immigrazione e, all'interno di queste, nelle aree caratterizzate da maggiore disgregazione sociale e carenza di strutture e servizi.

Le linee di intervento che riguardano il soddisfacimento della domanda di strutture e servizi (obiettivi specifici 64, 65; collegamento con Asse III), sono così individuate:

- ristrutturazione, adeguamento o creazione di spazi e di edifici per servizi sociali, socio-assistenziali, culturali e di orientamento-formazione delle fasce deboli
- sviluppo e/o creazione di infrastrutture per servizi finalizzati al miglioramento o benessere di specifiche categorie (giovani, anziani, portatori di handicap, immigrati);
- promozione di iniziative territoriali volti a "ridisegnare" città e quartieri per la creazione di spazi a misura dei bambini, dei giovani, degli anziani, in cui ubicare iniziative culturali e sociali;
- promozione di reti informative e reti di comunicazione finalizzate alla fornitura di servizi innovativi, quali telemedicina, teleassistenza;
- promozione di reti civiche

Per quanto riguarda il *Rafforzamento dell'offerta di servizi pubblici e dell'economia sociale* (obiettivi specifici 66, 67, 68; collegamento con Assi III, IV), le linee di intervento concernono:

- sostegno alla costituzione di nuove imprese del terzo settore — in particolare cooperative tradizionali, cooperative di tipo a e tipo b — attraverso attività di formazione per l'imprenditorialità, consulenza per la progettazione e lo start-up, aiuti alla capitalizzazione;
- sostegno agli enti locali per progetti pilota per l'offerta di nuove forme di servizio

- promozione di iniziative di cooperazione e di coordinamento tra le realtà presenti nel territorio e di integrazione tra pubblico, privato e privato sociale;
- creazione e rafforzamento di reti e servizi di sostegno operativo alle piccole e medie imprese impegnate nel sociale e alle imprese sociali;
- interventi volti all'identificazione di standard di qualità dei servizi e di certificazione di competenze professionali;
- attività di formazione, riqualificazione, sensibilizzazione degli operatori pubblici, privati e del privato sociale;
- sostegno alla creazione di servizi e imprese sociali finalizzate al soddisfacimento di bisogni del mondo femminile (incubatori per la transizione, servizi di consulenza, sostegno alla costituzione di nuove imprese sociali femminili, reti di servizi integrati per occupabilità femminile).

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

Il principio dell'integrazione, che informa l'intera strategia del PSM, trova applicazione nella combinazione di interventi in un territorio, combinazione che determina un impatto superiore a quello che produrrebbero i singoli interventi realizzati separatamente. Nell'Asse Città, connotato dal riferimento specifico al luogo in cui si realizzano gli interventi, *l'integrazione* deve essere dunque il principio primario da seguire: si deve superare la tradizionale logica settoriale e puntuale degli interventi, per realizzare progetti complessi, parte di un quadro strategico coerente, in cui siano ricompresi aspetti territoriali, ambientali, sociali ed economici.

Gli strumenti di politica urbana sperimentati in Italia in tempi recenti (l'Iniziativa Comunitaria URBAN, ma anche strumenti nazionali quali i Contratti di Quartiere, i Programmi di Riqualificazione Urbana, e i più recenti Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio) e i Patti Territoriali per l'Occupazione, anche se con obiettivi e risultati differenti, seguono un approccio che va nella direzione auspicata di una maggiore integrazione degli interventi e di un partenariato istituzionale, economico e sociale. Dal patrimonio di esperienze di questi programmi è possibile trarre alcuni criteri di riferimento per l'attuazione degli interventi da finanziare nell'ambito di questo Asse.

Innanzitutto sembra da privilegiare una modalità di selezione degli interventi che faccia riferimento a progetti complessi (e non singoli interventi) presentati da Enti Locali e da altri soggetti, basati su una attività di programmazione, progettazione e partenariato economico, sociale e istituzionale. Nel processo di programmazione a livello locale, si dovrà superare la tradizionale separazione tra politiche volte alla programmazione economica e politiche finalizzate alla progettazione del territorio, adottando un approccio integrato.

Possibili criteri di selezione dei progetti sono:

- la qualità progettuale (analisi della domanda, della sostenibilità ambientale, analisi dei fabbisogni sociali);
- la fattibilità amministrativa,
- l'attivazione di risorse private,
- il grado di coinvolgimento della popolazione locale
- il grado di coinvolgimento del partenariato economico e sociale.

Un approccio basato sulla predisposizione di progetti complessi, valutati e selezionati sulla base di questo tipo di criteri, stimola la competitività tra i soggetti promotori al fine di conseguire i finanziamenti, da un lato innalzando la qualità dei progetti, dall'altro orientando la capacità organizzativa e gestionale delle Amministrazioni locali verso un modello intersettoriale e integrato, capace di coinvolgere gli interessi economici e produttivi locali all'interno delle politiche urbanistiche, di investimento e di sviluppo economico del territorio.

Strumenti quali i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) rappresentano una modalità di progettazione e di attuazione di progetti complessi di riqualificazione urbana pienamente rispondente ai principi qui enunciati.

Un approccio innovativo alle politiche urbane richiede tuttavia un forte rafforzamento delle capacità di programmazione e di gestione di progetti complessi da parte degli Enti Locali. La programmazione e la gestione devono infatti basarsi su un adeguato patrimonio di informazioni e dati socio-economici, ambientali, territoriali, su banche dati georeferenziate; su un efficiente sistema di monitoraggio degli interventi in essere. Al fine di migliorare le capacità di coinvolgimento della popolazione, le amministrazioni locali devono dotarsi di adeguati strumenti di comunicazione e dare impulso alla concertazione: per esempio mediante lo sviluppo di processi di Agenda 21 locale (riferiti a parti di città o all'ambito urbano nel suo complesso) che favoriscano il coordinamento amministrativo e la partecipazione sociale.. Per il coinvolgimento di operatori privati, devono invece dotarsi di adeguati strumenti e di specifiche competenze di analisi finanziaria degli investimenti.

La complessità degli interventi richiede inoltre una specifica attività di assistenza tecnica da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, che può vantare un patrimonio di conoscenze ed esperienza maturato attraverso i programmi di politica urbana innovativi promossi negli ultimi anni (URBAN, Contratti di quartiere, PRU, PRUSST).

Per quanto riguarda più specificamente gli interventi nel campo dei servizi alla persona e alla comunità, questi, pur nel rispetto delle esigenze di integrazione degli interventi di rafforzamento dei sistemi urbani, devono basarsi su una più specifica attività di programmazione a livello regionale e locale che consenta di adattare gli interventi alla situazione esistente. Partendo da una approfondita analisi dei fabbisogni, i servizi e gli interventi necessari saranno selezionati dopo avere evidenziato le priorità locali di intervento e i relativi target di riferimento. Per i servizi sociali assume una particolare rilevanza l'individuazione di standard di qualità.

2.2.6. L'Asse VI "Reti e nodi di servizio"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1. Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

La logica delle azioni che si collocano nell'Asse è di assicurare i collegamenti materiali e immateriali necessari per lo sviluppo e per il consolidamento della società meridionale ed in particolare delle iniziative imprenditoriali sul territorio. In questo ambito rientrano le reti di trasporto e di telecomunicazione, così come gli interventi nel campo della sicurezza per il loro carattere di reti di supporto e di fornitura di servizi che assicurino condizioni di sostanziale allineamento competitivo con le altre grandi circoscrizioni territoriali dell'Italia e dell'Europa.

Inoltre gli interventi di internazionalizzazione della società e dell'economia costituiscono o rafforzano, a seconda dei casi, le reti immateriali di relazione e di partenariato con altre regioni e paesi, creano e ampliano gli spazi di mercato per le imprese del Mezzogiorno, promuovono e rafforzano i collegamenti con le istituzioni ed i soggetti economici del Resto del Mondo.

Nell'ambito di una situazione di generale ritardo infrastrutturale rispetto ai principali paesi europei, nel Sud i trasporti offrono un'immagine in bilico fra arretratezza e sviluppo, non dissimile da quella che viene utilizzata per rappresentare la situazione generale del territorio:

- porzioni di reti di trasporto stradali e ferroviarie efficienti ed altre ammodernate solo parzialmente (dove le tratte peggiori determinano, comunque in negativo, la qualità dei servizi di trasporto che può essere offerta dall'intera rete);
- snodi di traffico d'eccellenza, ma separati dal contesto territoriale (come il porto di Gioia Tauro) e carenza di snodi di traffico integrati al territorio e alle sue potenzialità economiche (quali interporti agroalimentari o porti turistici);
- aeroporti e porti commisurati per numerosità alle odierne esigenze del territorio, ma lacunosi per quanto attiene al dimensionamento ottimale delle loro componenti interne (infrastrutture e attrezzature) ed esterne (collegamenti con il retroterra portuale e il bacino di utenza aeroportuale), così come per quanto attiene alle tecnologie e agli approcci organizzativi adottati, situazioni che incidono sia sulla capacità operativa sia sul contenimento dei costi per il gestore e per l'utenza;
- numerosi poli trasportistici (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, interporti) e vaste zone del territorio, comprese città anche capoluogo di provincia, non ancora collegate adeguatamente alle reti nazionali, con inevitabile mantenimento e rafforzamento dei vincoli e dei freni allo sviluppo sociale ed economico di intere aree delle regioni del Mezzogiorno.

Se si considera quanto le reti di trasporto, che supportano i servizi per la mobilità delle persone e per la movimentazione delle merci, e le reti di telecomunicazione, che consentono la trasmissione delle informazioni, sono alla base della globalizzazione dei mercati ma anche della coesione tra i popoli e le organizzazioni in cui questi si associano e operano, si comprende come le carenze nella loro configurazione di base incidano sulle iniziative in atto e sulle potenzialità di sviluppo dell'intero territorio meridionale e sul processo di apertura ai mercati e alle altre regioni/nazioni, condizione per il suo effettivo inserimento nei processi di globalizzazione

Il raggiungimento di standard quantitativi minimali generalizzati, l'innalzamento della qualità del servizio offerto e della sua gestione e dunque il contenimento dei costi di tali servizi per l'utenza rappresentano tre obiettivi strumentali alla creazione delle condizioni di contesto favorevoli a sostenere lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno e alla buona riuscita del complesso delle misure nei differenti Assi dei programmi operativi.

Tali obiettivi devono essere perseguiti in modo tale da permettere al Mezzogiorno di concorrere per la sua parte al conseguimento degli obiettivi nazionali di riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti, assunti dal Piano Generale Trasporti (PGT) e derivanti dalle indicazioni del V Programma d'Azione europeo, dagli accordi internazionali per la prevenzione dei cambiamenti climatici e più in generale dal rispetto delle normative vigenti in materia di inquinamento dell'aria, di rumore, di salvaguardia delle aree sensibili. Il miglioramento degli standard qualitativi dovrà anche essere finalizzato al miglioramento della sicurezza sulle strade, fissato in sede comunitaria nella riduzione del 40% della mortalità entro il 2010.

Al fine di massimizzare il rapporto qualità/costi dei servizi di rete vanno privilegiati quindi gli interventi che in maggior misura sfruttino le potenzialità delle reti e dei nodi esistenti, innestandovi in massimo grado innovazione tecnologica e nuovi approcci organizzativi. Sia per le nuove realizzazioni integrative, sia per la riqualificazione delle reti e dei nodi esistenti, vanno individuate modalità di selezione degli interventi che promuovano al massimo lo sviluppo della concorrenza fra gli operatori, con lo scopo di raggiungere *nel complesso* (ossia fuori dalla logica modale, sposando un approccio intermodale) la massima efficienza di sistema.

Per le telecomunicazioni l'attuale ciclo di programmazione comunitaria ha permesso di sistemare le carenze più rilevanti della "rete" meridionale. Questa nuova efficace tecnologia non trova ancora però un utilizzo di rilievo, soprattutto per quanto riguarda l'accesso ai servizi a valore aggiunto e più innovativi - come nel caso del supporto alle reti telematiche e di accesso alla globalizzazione - sia per la debolezza del tessuto imprenditoriale che per l'assenza di una cultura adeguata nelle famiglie e nei privati.

L'esigenza di sfruttare appieno le potenzialità delle reti conseguente al prorompente sviluppo dell'innovazione tecnologica vale anche, nell'ambito dell'Asse, per il settore relativo alla *Sicurezza*. Un efficiente controllo del territorio si realizza non solo attraverso la presenza fisica capillare delle forze dell'ordine, ma anche mediante un adeguamento delle tecnologie volte a migliorarne la conoscenza (attraverso una mappatura delle criticità), il monitoraggio (al fine di conoscerne l'evoluzione e le involuzioni), il presidio (anche mediante utilizzo di tecnologie dedicate); con ciò agendo come elemento di stimolo per lo sviluppo interno al territorio e la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e insediative anche dall'estero.

Il potenziamento del sistema delle reti di trasporto, di telecomunicazione, di presidio del territorio costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per realizzare l'effettiva apertura del Mezzogiorno ai flussi di scambio internazionali e per stimolare nuove occasioni di sviluppo economico (nel turismo non meno che nei settori della trasformazione industriale e della commercializzazione dei prodotti locali). A tal fine sarà necessario infatti l'allestimento di un sistema di collegamenti dedicato allo sviluppo di accordi e relazioni partenariali con le istituzioni ed i soggetti economici del resto del mondo.

Il Mezzogiorno è area di transito e di riferimento per l'intero bacino del Mediterraneo e, come tale, confine dell'Unione Europea nelle relazioni con l'Africa, con i Paesi dell'Europa

Sudorientale e del Medio oriente. Anche in quest'ottica vanno valorizzati e assumono particolare rilevanza i corridoi adriatico e tirrenico e i collegamenti definiti nella Conferenza Paneuropea dei Trasporti di Helsinki del 1997.

Il Mezzogiorno può perdere le caratteristiche territoriali di area periferica assumendo, invece, capacità di rappresentare un importante corridoio di transito da e per il resto d'Europa. Le opportunità che al Mezzogiorno si offrono di porsi al centro di uno scenario di relazioni a carattere macro-regionale richiedono sia il completamento degli schemi infrastrutturali di carattere fisico e logistico, sia l'allestimento di un sistema di collegamenti dal carattere immateriale, che sviluppi in forma non episodica accordi e relazioni partenariali con le istituzioni ed i soggetti economici del resto del mondo.

In questo senso vanno colte le seguenti opportunità:

- la tendenza al miglioramento degli indicatori macro-economici nei Paesi Terzi del Mediterraneo, e le misure da essi introdotte per la liberalizzazione degli scambi, rendono attuale lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera in campo commerciale, agricolo ed industriale, facilitato anche dalle nuove opportunità offerte dal trasporto navale (aumento della velocità commerciale ed infittirsi delle linee interne al Mediterraneo);
- il coinvolgimento del Mezzogiorno nella geografia dei flussi migratori ha riacceso presso la società civile la discussione sui ruoli e sulle responsabilità nella strategia di stabilizzazione dello scenario politico ed economico a sud dell'Unione, dando vita ad un nuovo desiderio di partecipazione al dialogo tra popoli e culture sui temi dello sviluppo economico e della sicurezza comune. Tale opportunità è stata dapprima colta dai soggetti del Terzo Settore, che hanno dato vita ad una estesa e diversificata rete di iniziative di solidarietà ed accoglienza. Successivamente sono state le stesse amministrazioni regionali e le amministrazioni urbane ad assumere nuove responsabilità nelle reti di rappresentanza nazionale ed internazionale dei governi locali, favorendo una politica di accoglienza all'immigrazione, ed assumendo impegni finanziari nel quadro della cosiddetta "cooperazione decentrata allo sviluppo";
- l'avvio del Programma internazionale di ricostruzione nella regione balcanica aggiunge a questo processo un potente fattore di interesse, che coinvolge anche il sistema delle imprese, con la prospettiva di ingresso in mercati ad alto tasso di crescita a condizione di compiere i necessari processi di maturazione sul piano organizzativo e finanziario.

Queste opportunità possono essere valorizzate attraverso lo studio, la pianificazione e la gestione dei legami di carattere istituzionale ed amministrativo, scientifico e culturale con i paesi della macro-regione mediterranea, e la tessitura di relazioni organiche con le comunità degli italiani all'estero.

In conclusione, gli scenari che si aprono per l'Asse sono dunque dominati da alcune chiare tendenze che sintetizzano opportunità e rischi:

- la liberalizzazione in atto nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni è destinata ad accelerare l'apertura del mercato verso un assetto di maggiore efficienza;
- in una prospettiva di accelerazione dei ritmi di sviluppo del Mezzogiorno si rende necessario intervenire tempestivamente per adeguare infrastrutture e modalità organizzative e gestionali per superare le strozzature oggi presenti;

- il ruolo del Mezzogiorno di cerniera fisica e culturale tra l'Unione Europea e il Mediterraneo richiede una forte accentuazione di processi di presidio del territorio per la rilevazione immediata dei fenomeni di opportunità e rischi che vengono a presentarsi;
- solo incorporando tecnologie avanzate nella produzione dei servizi di rete (trasporti, sicurezza, telecomunicazioni) sarà possibile realizzare adeguate condizioni di contesto per lo sviluppo del territorio;
- incoraggiando e razionalizzando i collegamenti immateriali del Mezzogiorno con altre aree economiche e culturali, sarà possibile svilupparne un inserimento organico nei processi di globalizzazione;
- l'orientamento alla sostenibilità dello sviluppo delinea per i trasporti uno scenario di profondo rinnovamento delle politiche di offerta e delle politiche di gestione della domanda a livello internazionale e nazionale. Le nuove politiche per il Mezzogiorno devono inserirsi positivamente nei nuovi orientamenti e contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali di prevenzione dei cambiamenti climatici e di riduzione dell'impatto ambientale delle infrastrutture e delle attività di trasporto.

a.2. Descrizione della strategia

La strategia dell'Asse si sviluppa intorno alla esigenza di: assicurare i collegamenti necessari per spostarsi velocemente e con sicurezza sul territorio e dal territorio meridionale e da questo verso altre aree, indirizzando la domanda di mobilità verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti nei diversi contesti; procedere verso la creazione di un sistema integrato di trasporto, a partire dall'interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale; rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, anche urbano, per mezzo di sistemi rapidi di massa su rotaia che possono rappresentare il miglior deterrente contro la congestione; assicurare la diffusione di reti telematiche e servizi applicativi per scambiare voci, immagini, dati con tempi e costi nettamente inferiori a quelli necessari per realizzare forme di contatto "reale" tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Ai collegamenti realizzati attraverso le reti di trasporto e di telecomunicazione, gli operatori devono poter accedere in condizioni di sicurezza pari al restante territorio della comunità.

Sul fronte dei *collegamenti materiali o "fisici"* (strade, ferrovie, porti, aeroporti) si agirà, da un lato, sul potenziamento, l'ammodernamento e l'integrazione delle singole infrastrutture modali — raddoppio di tratte ferroviarie, realizzazioni delle connessioni stradali e ferroviarie mancanti, interventi nei porti e negli aeroporti e sulle loro modalità di accesso dal territorio — dall'altro sui sistemi logistici integrati per l'ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture esistenti. La modernizzazione dei trasporti nel Sud passa — anche e forse soprattutto — attraverso una forte spinta all'innovazione tecnologica e organizzativa.

In questo quadro, attività imprescindibile consiste nel portare a compimento il percorso di innalzamento degli *standard* delle grandi direttrici di traffico (stradali e ferroviarie) e dei principali elementi di connessione sui quali è basato l'intero sistema dei trasporti del Mezzogiorno, nell'ottica del più generale obiettivo dello sviluppo dell'intermodalità:

- sul versante ferroviario, con particolare riferimento all'ammodernamento delle dorsali e delle trasversali, sia sotto il profilo della capacità di traffico (raddoppi), sia sotto il profilo degli standard tecnologici di esercizio;

- sul versante stradale, con la definitiva sistemazione delle strade di grande comunicazione (in parte da portare a 4 corsie, in parte da rettificare nel tracciato, soprattutto da migliorare dal punto di vista della sicurezza) e delle connessioni con i grandi snodi (porti, aeroporti, interporti);
- sul versante marittimo, creando le condizioni infrastrutturali e organizzative per un poderoso aumento del traffico merci di cabotaggio nelle relazioni interne quale risposta all'insostenibile pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto merci di lunga percorrenza, selezionando gli interventi nei porti in funzione della domanda globalmente esistente e attesa, al fine di creare adeguata capacità di base per l'intero Mezzogiorno;
- sul versante aeroportuale, assicurando i necessari interventi per il collegamento rapido delle principali aerostazioni con i rispettivi centri urbani;
- sul versante delle reti e dei nodi di valenza regionale e locale, intervenendo in un'ottica di sistema con l'obiettivo di soddisfare la domanda sfruttando le potenzialità della ferrovia a supporto del trasporto su strada, così da assicurare il riequilibrio modale nel settore.

In secondo luogo la strategia si sviluppa attraverso azioni volte a innalzare la qualità dei servizi sul territorio (per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni). A tal fine particolare attenzione viene rivolta alla organizzazione e alla gestione dei servizi:

- a livello nazionale con l'inserimento delle regioni meridionali nella rete logistica internazionale e con una più decisa attuazione del principio della separazione tra la gestione della rete infrastrutturale e la produzione di servizi in regime di concorrenza;
- a livello locale con lo sfruttamento delle potenzialità offerte dal decentramento delle competenze in tema di viabilità e di trasporto ferroviario e dalla transizione verso un contesto di mercato maggiormente competitivo.

Il terzo indirizzo strategico che emerge è la necessità dello sviluppo e dell'innovazione tecnologica a beneficio dell'intero sistema dei trasporti e delle sue componenti.

L'obiettivo di questo terzo indirizzo consiste nell'inserire nel sistema dei trasporti del Mezzogiorno quegli elementi di innovazione tecnologica che al pari devono trovare applicazione nel resto del Paese; si tratta di sistemi di controllo del traffico, di gestione delle reti e delle flotte, di sistemi telematici per l'informazione al singolo utente o a categorie di operatori, dell'introduzione dei programmi europei di navigazione satellitare (GNSS), ma anche di sistemi tecnologicamente avanzati di ausilio al controllo del traffico aereo, marittimo, dell'autotrasporto e di supporto alla logistica.

La strategia delineata per i trasporti nel Sud è coerente con quanto, anche per lo stesso Mezzogiorno, si va delineando nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti dell'intero Paese, Piano in corso di redazione e la cui conclusione è attesa per l'inizio dell'anno 2000.

Lo sfasamento temporale fra PSM e PGT, se da un lato consente allo stesso PGT di articolare le proprie scelte nella piena disponibilità di un quadro analitico e propositivo coerente per l'intero territorio del Mezzogiorno (tale è, infatti, l'essenza del PSM), dall'altro impone al

PSM di ritrovare, nel corso della sua attuazione, altrettanta piena concordanza con le linee e le scelte strategiche del PGT.

E' verosimile attendersi, pertanto, che nella fase di riprogrammazione a medio termine il PSM possa ulteriormente arricchirsi, per quanto attiene ai trasporti, sia sotto il profilo dell'affinamento delle strategie di sviluppo, sia sotto il profilo delle conseguenze da trarre in termini di scelte operative e azioni da implementare.

Per quanto riguarda i *collegamenti immateriali*, obiettivo primario del PSM e dei programmi operativi resta quello di accelerare la realizzazione della Società dell'Informazione. Anche sulla base di quanto auspicato dalla Commissione Europea (cfr. nuovo regolamento del FESR, art. 2.2.c) e dal *Forum per la Società dell'Informazione*, insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le risorse messe a disposizione dai fondi strutturali 2000-2006 vanno concentrate su tipologie di interventi complessivamente in grado di stimolare la domanda di servizi di TLC. In particolare vanno perseguiti i seguenti obiettivi specifici:

- diffusione della cultura informatica e digitale, con particolare attenzione alle giovani generazioni;
- sviluppo di servizi applicativi per le PMI e la Pubblica Amministrazione;
- promozione della ricerca nel campo delle TLC.

Affinché la strategia complessiva dell'Asse sia concretamente servente alle esigenze di sviluppo dell'area, occorre garantire parità concorrenziale nell'accesso alle reti e ai servizi di telecomunicazione; in effetti, la valorizzazione del potenziale economico e funzionale delle singole opere dipende proprio dalla capacità del sistema - inteso come il complesso delle regole, delle istituzioni e dei comportamenti degli operatori - di assicurare adeguati livelli di competitività e con ciò esaltare la capacità degli operatori di rispondere progettualmente ai bisogni "comunicativi" dei territori.

Analoga rilevanza, per la sua trasversalità, è da riconoscere al tema della *sicurezza* per lo sviluppo del Mezzogiorno, da porre in una accezione innovativa e tale da sollecitare una radicale inversione tendenziale dei modelli comportamentali e culturali. In questo campo si tratta non solo di puntare al potenziamento delle tecnologie in uso alle Forze di polizia per elevare i livelli di controllo e sicurezza, ma anche di contribuire a determinare migliori condizioni generali di contesto, in materia di recupero dell'emarginazione, gestione dell'impatto migratorio, tutela dell'ambiente e delle risorse culturali, sviluppo locale, protezione dei siti sensibili, diffusione della legalità e della cultura delle regole.

Concretamente ciò significherà:

- ampliare ed estendere a tutto il Mezzogiorno il sistema di sicurezza, soprattutto per le imprese, realizzato nel corso dell'attuale fase di programmazione solo in alcune aree ad alta intensità di intervento pubblico;
- mantenere, ampliare e rendere sempre più aggiornato e innovativo il presidio tecnologico del territorio sia per quanto riguarda le grandi reti di comunicazioni, sia con riferimento all'accesso non regolare al territorio stesso della Comunità;
- moltiplicare i casi di approccio integrato alla sicurezza e alla cultura della legalità, in cui aspetti formativi, sociali, economici e culturali, si intrecciano con l'attività preventiva delle forze dell'ordine;

- dare significato unitario e riferimenti condivisi a tutte quelle forme di intervento, anche volontario, di ripristino della legalità che cominciano a rafforzarsi nel Mezzogiorno e costituiscono condizione affinché la sicurezza sia vissuta come un fattore del territorio.

In sintesi, le tre strategie appena delineate — trasporti, telecomunicazione e sicurezza — mostrano denominatori comuni: il forte valore aggiunto e l'effetto trainante e di lungo periodo che possono derivare dall'applicazione di soluzioni tecnologiche particolarmente avanzate agli interventi programmati e l'effetto di moltiplicazione/attivazione che i risultati conseguiti in un settore possono produrre sugli altri settori.

Infine, l'Asse VI "Reti e nodi di servizio" va inteso come il luogo ove possono essere progettati i profili di integrazione e raccordo tra le diverse strategie di internazionalizzazione economica e culturale (reti immateriali di coordinamento).

L'esigenza di configurare spazi di programmazione dal forte carattere integrato, deriva dalla circostanza che l'accesso a nuove aree di mercato assume spesso la configurazione di "missioni", caratterizzate dai seguenti fattori: a) vi sono coinvolti contemporaneamente operatori di diversi settori economici; b) le pubbliche amministrazioni locali e regionali sono chiamate a svolgere un ruolo di "apripista" mediante iniziative di coordinamento o di incentivazione.

Missioni integrate di proiezione esterna dei sistemi economici ed istituzionali del Mezzogiorno sono richieste per accedere ai mercati dell'area slava e balcanica, ed anche l'accesso ai mercati dei paesi arabi, ancora molto regolamentati, richiede lo stabilirsi di relazioni di fiducia non solo a livello dei governi nazionali, ma anche a livello dei governi urbani e regionali.

Le ricadute di queste iniziative si rifletteranno in maniera trasversale sugli operatori e sulle tematiche che vengono presi in considerazione da altri Assi (in particolare Città, Sistemi locali di sviluppo, Risorse umane), sostenendo le iniziative di internazionalizzazione che sono previste in ciascuno di essi.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

L'obiettivo globale dell'Asse è: migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nelle comunicazioni, nella sicurezza) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.

Le linee di intervento che mirano a raggiungere l'obiettivo globale oltre ad avere un impatto diretto su alcune variabili di rottura — si pensi alla capacità di offrire lavoro regolare nel settore delle TLC dovuto alla nascita di nuovi operatori nella telefonia fissa e mobile e al proliferare di centri servizi (*call centers*) — esplicano rilevanti effetti indiretti sullo sviluppo di quasi tutti gli altri settori: turismo, attività produttive, formazione e lavoro, servizi finanziari, sanità, ecc.

La liberalizzazione di numerosi servizi pubblici — a livello nazionale e locale — accresce l'attrazione degli operatori privati, nazionali e stranieri, a investire nel nostro Paese. Nel

settore delle telecomunicazioni l'apertura alla concorrenza ha elevato l'intensità di accumulazione del capitale e attratto significativi investimenti esteri. Ancora quasi tutti da cogliere sono invece i benefici della liberalizzazione nel settore dei trasporti: a livello nazionale è finalmente prossima, superando le resistenze degli operatori dominanti, la concreta applicazione del principio comunitario — successivamente assimilato e più volte ribadito dal nostro ordinamento — che prevede la separatezza tra i soggetti proprietari delle reti e quelli che erogano i servizi di trasporto; a livello locale con il crescente ricorso a contratti di servizio pubblico assegnati a seguito di gare di appalto libere, trasparenti e competitive.

Ma la variabile di rottura più significativa sulla quale incide l'Asse riguarda senza dubbio la capacità innovativa e l'accumulazione di capitale fisico e immateriale. Da una maggiore attenzione agli aspetti tecnologici derivano, da un lato, uno stimolo per il rafforzamento degli operatori nazionali specializzati nell'export di beni e servizi tecnologicamente avanzati, dall'altro un miglioramento nella qualità e nell'efficienza di sistema (che nel settore dei trasporti, in particolare, appare associata al rafforzamento di un approccio intermodale che tenda al riequilibrio), e dei servizi trasversali ai vari Assi che potrebbero rivelarsi decisive per lo sviluppo dell'economia meridionale.

Variabili di rottura	Indicatore	Intensità	Canale di impatto della strategia
Capacità di esportare	Esportazioni/PIL	**	Trasporti, riduzione dei margini di costo del trasporto sul valore della produzione e conseguente allargamento dei mercati esteri; Telecomunicazioni, allargamento della conoscenza dei mercati di destinazione; Trasporti e telecomunicazioni, impatto sulla capacità di attrarre flussi turistici stranieri (esportazione di servizi turistici). Organizzazione e sviluppo di missioni dedicate allo sviluppo di nuovi rapporti economici partenariali e all'apertura di nuovi mercati
Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL		
Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante	***	Trasporti, telecomunicazioni e sicurezza: migliore accesso delle località turistiche, nuovi canali di commercializzazione del prodotto turistico, maggiore garanzia di sicurezza delle persone e delle cose; Miglioramento ambientale attraverso la riduzione degli impatti sull'ambiente di traffico e infrastrutture
Intensità di accumulazione del capitale	Investimenti fissi lordi/PIL	***	Aumento del capitale fisso con funzione relazionale, a carattere materiale e immateriale (trasporti, telecomunicazioni, sicurezza, istituzioni dedicate al partenariato internazionale)
Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti dall'estero/ Investimenti fissi lordi	**	Trasporti e telecomunicazioni, corroborare le condizioni di base (completamento rete, liberalizzazione dei mercati e apertura alla concorrenza) per la localizzazione imprenditoriale e insediativa; Sicurezza, presidio del territorio e garanzia della proprietà per le imprese
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Tasso di attività	*	Ingresso di nuovi operatori e sviluppo di centri servizi (call center, servizi di logistica etc.)
Capacità di offrire lavoro regolare	Occupati Irregolari/ Totale Occupati	*	Aumento della componente regolare e della trasparenza derivanti dalla messa in rete di attività oggi parcellizzate (come il commercio elettronico e l'autotrasporto)
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Indice di occupazione sociale		
Capacità innovativa	Indice di specializzazione tecnologica (ITS)	***	Telecomunicazioni, interventi volti a stimolare la domanda di beni e servizi di TLC a vantaggio dei cittadini, delle imprese, della PA
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi finanziari, alle imprese e alle persone/ Totale occupati nei servizi	**	Trasporti, creazione delle strutture di base per lo sviluppo dell'intermodalità e impulso allo sviluppo di imprese nel campo della logistica integrata Intensificazione dei canali informativi all'impresa e loro coinvolgimento nelle iniziative di partenariato internazionale
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	Indice di specializzazione in prodotti selezionati	***	Trasporti: riduzione dei margini di costo del trasporto sul valore della produzione e conseguente allargamento dei mercati esteri; Telecomunicazioni: allargamento della conoscenza dei mercati di destinazione; Trasporti e telecomunicazioni: impatto sulla capacità di
Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse sugli impieghi con il Centro Nord		
Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità	**	Sicurezza: forte impulso tecnologico a sostegno dell'attività conoscitiva, di monitoraggio e di presidio del territorio

B. DALLE LINEE GENERALI DELLA STRATEGIA DI ASSE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI

b.1. Individuazione degli obiettivi specifici ¹⁸

Nell'ambito della strategia dell'Asse appare prioritario il perseguimento dei seguenti obiettivi specifici:

- il rafforzamento dei collegamenti di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali, al fine di agevolare i flussi di merci, risorse finanziarie e capitale umano da e verso il Mezzogiorno. A questo riguardo, particolare attenzione va posta, soprattutto nel settore delle merci, al legame fra dotazione e articolazione delle infrastrutture (reti e nodi) e qualità e articolazione dei servizi erogabili, sostenendo per esempio, per i bacini di produzione o domanda di una certa consistenza, l'evoluzione dei "nodi" da semplici centri di transito a vere e proprie piattaforme logistiche. Tale obiettivo è perseguito nel rispetto degli standard di sicurezza e in materia di inquinamento atmosferico e acustico, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (accordi di Kyoto) e dei criteri di minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e sul paesaggio (obiettivo specifico 70);
- il rafforzamento e il miglioramento della interconnessione delle reti a livello locale. In particolare, l'intermodalità, oltre a elevare la qualità dei servizi, consente di accrescere l'utilizzo delle strutture trasportistiche esistenti, generando effetti benefici per le famiglie e le imprese. A questo fine, la connessione delle reti a livello locale deve essere concepita in modo da soddisfare la domanda proveniente dalle attività economiche (obiettivi specifici 70 e 76);
- la realizzazione e adeguamento dei collegamenti dei nodi alle reti nazionali e internazionali (collegamento delle città con gli aeroporti, collegamento di aree in fase di forte sviluppo e di città capoluogo con la rete ferroviaria nazionale), nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni e dei criteri di minimizzazione degli impatti ambientali (obiettivo specifico 71);
- il riequilibrio modale sia sul versante urbano e metropolitano (infrastrutture per il trasporto di massa in sede fissa), sia sul versante del trasporto merci (ferroviario, nella definizione degli itinerari e dei nodi di interscambio; marittimo, con particolare riferimento alle infrastrutture necessarie per dare impulso al cabotaggio) (obiettivi specifici 72 e 73);
- l'innovazione dei metodi gestionali delle reti materiali e immateriali. In particolare la strategia dell'Asse è volta a ottimizzare l'uso delle infrastrutture disponibili e massimizzare gli effetti derivanti dal loro potenziamento, elevandone qualità, efficienza e sicurezza in un contesto generale di trasparenza di gestione e di apertura al mercato (nel trasporto pubblico locale, nei porti, ecc.) (obiettivo specifico 72);
- il sostegno e la diffusione nell'uso e nell'integrazione delle reti telematiche e di modelli distributivi innovativi che consentano di dare una maggiore competitività al

¹⁸ La numerazione degli obiettivi fa riferimento alla tavola dell'allegato 1.

settore commerciale meridionale, semplificandone la catena logistica, riqualificando gli operatori e migliorando il servizio per i consumatori (commercio elettronico) (obiettivo specifico 76);

- sostenere e diffondere l'uso e l'integrazione delle reti telematiche fra le Amministrazioni pubbliche (Rete unitaria della P.A.) attraverso un Programma coordinato di interventi finalizzati a migliorare i livelli di efficienza e la qualità dei servizi offerti dalla Pubblica amministrazione alle famiglie e alle imprese (obiettivo specifico 77);
- l'aumento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno, attraverso l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi di comunicazione dei soggetti istituzionalmente deputati al contrasto delle varie forme di illegalità, soprattutto con riferimento alle fattispecie direttamente o indirettamente aggressive delle attività economiche e/o imprenditoriali (obiettivo specifico 69).
- l'internazionalizzazione delle imprese del Mezzogiorno e la promozione dell'integrazione economica transfrontaliera, anche attraverso la realizzazione di relazioni partenariali con altri sistemi economici, culturali e civili (obiettivo specifico 78).
- l'aumento della presenza istituzionale di Regioni ed Enti locali nei processi di costruzione ed ampliamento delle relazioni esterne del Mezzogiorno, estendendo la capacità della P.A. e dei suoi gruppi dirigenti ad operare in tale contesto (obiettivo specifico 79).

B.2. Elementi di quantificazione

b.2.1 Identificazione degli indicatori

Lo scopo principale degli interventi che verranno messi in atto per il conseguimento degli obiettivi specifici dell'Asse consiste nel ridurre il divario esistente tra il Mezzogiorno e il resto d'Europa; la quantità e la qualità dei servizi offerti nel Centro-Nord, sebbene superiori a quelle delle regioni meridionali, appaiono anch'esse spesso in notevole ritardo rispetto ai principali Paesi dell'Unione Europea per poter essere presi come parametri di riferimento. La fissazione di *targets* agli indicatori di impatto degli obiettivi specifici sopra elencati deve pertanto tenere conto degli sviluppi che, soprattutto per effetto dell'innovazione tecnologica, si produrranno a livello europeo e mondiale nei settori dell'Asse.

Gli indicatori e i *targets* di impatto degli obiettivi specifici dell'Asse fanno riferimento, per i trasporti, alle statistiche ufficiali annualmente aggiornate (disaggregate per unità territoriali regionali) e pubblicate nel Conto Nazionale dei Trasporti; per le telecomunicazioni, alle serie storiche e alle proiezioni dell'entità e della qualità dei servizi trasmesse dagli Stati membri e disponibili presso la Commissione Europea ai fini della realizzazione della Società dell'Informazione; per la "sicurezza" alle elaborazioni del Ministero dell'Interno per le quali non sussistano esigenze di riservatezza.

Trasporti

Si riportano di seguito alcuni degli indicatori che, per continuità e coerenza di rilevazione statistica, si prestano ad evidenziare la situazione di trasporto del Sud e delle sue regioni in comparazione con il resto del Paese. Gli indicatori sono in corso di quantificazione.

1) Indicatori di incremento del traffico al Sud

- tonnellate di merci trasportate su ferrovia, in ingresso e in uscita dalla regione (fonte FS, dati annuali su universo)
- tonnellate di merci trasportate su strada, in ingresso e in uscita dalla regione (fonte indagini OD ISTAT, dati annuali su campione)
- tonnellate di merci trasportate via mare, in ingresso e in uscita dai porti della regione (fonte ISTAT, dati annuali)
- traffico aereo commerciale negli aeroporti della regione, (a) numero decolli+atterraggi, (b) passeggeri, arrivi+partenze, (c) merci, imbarcate+sbarcate
- percorrenze annue di veicoli stradali leggeri e pesanti sulle autostrade in concessione (fonte ANAS)
- importazione ed esportazione di beni, in valore e quantità, per regione (dati ISTAT, Commercio estero)

2) Indicatori di integrazione e interconnessione delle reti

Le percorrenze ferroviarie vengono assunte come proxy del grado di sviluppo delle alternative modali alla strada, ed espresse in termini di treni-km viaggiatori e di treni-km merci sulla rete

a) ferrovia, lunghe percorrenze viaggiatori

- percorrenze dei treni-km passeggeri di lunga percorrenza sulla rete fondamentale
- peso % delle percorrenze dei treni-km sulla rete fondamentale / su restante rete

b) ferrovia, trasporto merci

- percorrenze dei treni-km merci sulla rete fondamentale
- peso % delle percorrenze dei treni-km sulla rete fondamentale / su restante rete

3) Indicatori di innalzamento della qualità dell'esercizio

- disponibilità infrastrutture ferroviarie: linee ferroviarie a doppio binario elettrificate / totale
- trasporto pubblico locale extraurbano: ricavi del traffico / costi di esercizio; passeggeri-km trasportati / posti-km offerti
- porti: andamento del traffico commerciale (imbarchi e sbarchi escluso prodotti petroliferi)
- movimento container (pieni) nei porti e negli interporti

4) Indicatori di riequilibrio modale

- andamento vendita di benzina e gasolio motori per regione in rapporto al trend dell'offerta di servizi ferroviari (espressa in t-km/anno)
- trasporto merci: variazione del rapporto O/D strada (fonte ISTAT) e O/D ferrovia
- trasporto ferroviario locale viaggiatori: percorrenze dei treni-km sulla rete, grado di utilizzo dei posti offerti (dati stimati FS)

5) Indicatori della riduzione della congestione del traffico nelle aree urbane e turistiche

- popolazione nei comuni per i quali è richiesto il Piano urbano del traffico / popolazione nei comuni che l'hanno adottato
- sviluppo dell'offerta di trasporto collettivo (bus e tram, posti-km offerti) / popolazione residente annua (o popolazione presente nella stagione turistica)

6) Indicatori di sostenibilità ambientale

- contributo alla riduzione nazionale di 4 milioni di tonnellate di CO₂ rispetto al 1990 nel settore dei trasporti deliberato dal CIPE nel novembre 1998 per il conseguimento degli obiettivi di Kyoto al 2006
- emissioni di CO₂, CO, Nox, Particolato, metalli pesanti, COV in rapporto al PIL

Telecomunicazioni

I seguenti indicatori - la cui quantificazione è in via di definizione - sono fra quelli comunemente utilizzati dalla Commissione Europea per valutare il grado di implementazione della Società dell'Informazione all'interno dell'Unione Europea. Si tratta di indicatori di agevole "misurabilità" che mirano, tra l'altro, a valutare l'impatto dell'*information technology* sul mercato del lavoro, le pari opportunità e lo sviluppo sostenibile.

- Popolazione in possesso di almeno un *computer* a casa;
- Popolazione in grado di accedere direttamente a *Internet*, divisa per sesso, età, *status* professionale, servizio richiesto (acquisto di beni e servizi, formazione, pratiche amministrative, tempo libero);
- Enti (Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane) aderenti a una rete telematica della Pubblica Amministrazione; quantità e qualità di servizi disponibili su tali reti;
- Negozianti aderenti a un *network* di commercio elettronico;
- Transazioni commerciali condotte per via elettronica;
- Docenti coinvolti nei programmi di formazione della Pubblica Istruzione per l'utilizzo di servizi di telecomunicazione;
- Istituti scolastici dotati di apparati terminali e collegamenti in rete;
- Andamento dei prezzi dei principali servizi di telecomunicazione.

Sicurezza

Per questo settore oltre la riduzione degli indici di delittuosità (indicatore principale di impatto diretto) rilevano gli indicatori concernenti la conduzione abusiva di attività economiche, i tassi occupazionali e quelli connessi al disagio sociale:

- Tassi di criminalità (estorsioni, attentati, incendi dolosi);
- Rapporto lavoro regolare/lavoro sommerso;
- Tassi relativi all'abbandono scolastico, la tossicodipendenza e la criminalità minorile;

- Andamento dell'abusivismo nel campo dell'edilizia, della gestione dei rifiuti (discariche), della concessione del credito.

Collegamenti

Gli indicatori sottoindicati sono prevalentemente dedicati a misurare risultati del processo di "institutional building" cui daranno luogo, nelle diverse regioni, i programmi dell'Assé. Le ricadute in termini di risultato economico e sociale sono invece più propriamente misurate dagli indicatori dei rispettivi assi.

- Istituzioni dedicate al partenariato e alla cooperazione tra enti territoriali;
- Numerosità degli accordi di gemellaggio e partenariato istituzionale;
- Centri studi pubblici e privati dedicati all'osservazione delle economie e delle società di altri paesi;
- Enti del terzo settore dedicati alla cooperazione internazionale (numerosità dei programmi partecipati, numero degli addetti);
- Numerosità delle gare internazionali cui partecipano aziende o consorzi del Mezzogiorno e percentuale di successo.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione degli indicatori di contesto dell'Asse Reti e nodi (in grigio indicatori chiave)

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Reti e Nodi	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro- Nord	Valori Italia	Target (sino al 2006)
Sicurezza	Assoluta e relativa del tasso di omicidi per 100.000 abitanti	Ministero dell'Interno	1998	37,4	14,6	22,9	Significativa riduzione del divario
Incremento del traffico	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita per ferrovia, per 100 abitanti (media delle merci in ingresso ed in uscita)	Conto nazionale dei trasporti	1997	22,4	66,8	50,6	Significativa riduzione del divario
	Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada, per 100 abitanti (media delle merci in ingresso ed in uscita)	Conto nazionale dei trasporti	1997	968,8	2.571,0	1.987,6	Significativa riduzione del divario
	Tonnellate di merci imbarcate e sbarcate in navigazione di cabotaggio, per 100 abitanti (media delle merci caricate e scaricate)	Conto nazionale dei trasporti	1995	138,6	66,6	105,0	Significativo aumento
	Passengeri imbarcati ed imbarcati via aerea, per 100 abitanti	Conto nazionale dei trasporti	1997	67,2	154,2	122,5	Significativa riduzione del divario
	Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario (media delle varie modalità)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	55,1	65,1	62,2	Significativa riduzione del divario
Telecomunicazioni	Frequenza di utilizzazione dei treni (persone che hanno utilizzato il mezzo di trasporto almeno una volta nell'anno)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	27,0	35,2	32,3	Significativa riduzione del divario
	Collegamenti telefonici per 100 abitanti	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1996	35,5	48,4	43,7	Significativa riduzione del divario
	Comuni informatizzati sul totale dei comuni (%)	ISTAT-Aipsa - Rilevazione sul livello di informatizzazione delle anagrafi comunali	1998	78,4	96,3	90,7	Significativa riduzione del divario
	Utenze di telefonia cellulare per 1.000 abitanti	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1997	73,4	101,8	91,5	Significativa riduzione del divario

C. LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1. Linee di intervento prioritarie

Nel perseguire gli obiettivi specifici sopra indicati è necessario dare priorità a quelle linee di intervento dirette a innalzare i livelli di accessibilità, gli *standard* di sicurezza ed i collegamenti da e per il territorio. Tenuto conto della complessità dell'Asse, si ritiene più opportuno procedere ad una prima presentazione delle linee di intervento a livello di singolo settore.

Per il settore dei trasporti, le linee di intervento di seguito indicate sono coerenti sia con gli obiettivi specifici citati in precedenza, sia con le altre politiche di programmazione nazionali e comunitarie tanto trasversali (politiche attive del lavoro, valutazione ambientale e paesaggistica) quanto verticali (DPEF 2000-2003, Piano Generale dei Trasporti, Piani di Sviluppo Regionali, Piani Regionali dei Trasporti, nonché strumenti di pianificazione territoriale e ambientale). In questo quadro va notevolmente rafforzato il coinvolgimento di operatori e capitali privati tramite operazioni di finanza di progetto.

In linea generale, nel rammentare che gli interventi puntuali saranno oggetto di analisi all'interno dei singoli programmi, si evidenziano le principali linee di intervento individuate per ciascuna modalità di trasporto:

- per la modalità ferroviaria sono previsti progetti di velocizzazione e raddoppio delle dorsali tirreniche e adriatiche, per garantire rispettivamente una più efficiente continuità fisica con la linea Alta Velocità Napoli-Milano e la direttrice Bari-Bologna; il potenziamento delle linee trasversali, con eventuali varianti di tracciato, per migliorare i collegamenti tra i versanti tirrenico ed adriatico, e jonico-tirrenico;
- sempre per quanto riguarda il settore ferroviario si punterà sul potenziamento dei principali nodi metropolitani, per rendere più fluidi i traffici all'interno delle rispettive aree, evitando sovrapposizioni con quelli a lunga percorrenza, ed aumento degli standard di sicurezza (in parte già realizzati) attraverso l'introduzione di sistemi di controllo più avanzati; un recupero in ottica di manutenzioni straordinarie e di tecnologia è pure di essenziale importanza;
- per la modalità stradale sono previsti lavori di adeguamento per i principali rami autostradali conformi alle normative adottate nel Paese (presenza della banchina laterale e/o terza corsia) al fine di migliorare le condizioni di sicurezza e di deflusso e di impatto ambientale e paesaggistico; lavori di ammodernamento riguardano anche la viabilità ordinaria tale da garantire una migliore accessibilità alla rete autostradale, soprattutto per il versante jonico.
- il settore portuale, che registra segnali di ripresa grazie anche agli scali di Gioia Tauro e Taranto, necessita interventi di ammodernamento e potenziamento infrastrutturale (banchine, raccordi stradali o ferroviari, ecc.) per accogliere un volume di traffici (container) in continua crescita; dal lato della sicurezza saranno adottati specifici programmi di comunicazione (G.M.D.S.S.) e controllo del traffico (V.T.S.) per la prevenzione degli incidenti e la salvaguardia delle risorse marine;
- per gli impianti aeroportuali sono necessari interventi di ammodernamento infrastrutturale e di controllo e prevenzione dell'inquinamento acustico, una dotazione strumentale più moderna attraverso l'ausilio di satelliti (GNSS), e la

realizzazione di interconnessioni ferroviarie e/o stradali tra lo scalo aeroportuale ed i principali bacini urbani.

E' indispensabile infine completare la catena logistica per garantire un flusso di merci più fluido, nonchè l'interscambio delle stesse merci da una modalità di trasporto all'altra. A tal fine particolare rilevanza assumono gli interventi necessari (infrastrutturali e organizzativi, nei porti e nel loro retroterra) per creare le condizioni per lo sviluppo del trasporto combinato strada-mare (cabotaggio concorrenziale), attraverso il quale incidere fortemente sul volume dei traffici merci stradali di lunga percorrenza.

Sul fronte delle comunicazioni, il Programma operativo "Telecomunicazioni - '94-'99" gestito dalla *Telecom* ha contribuito a completare e adeguare ai livelli del Centro-Nord la rete di telefonia fissa delle regioni meridionali; il rafforzamento della dotazione infrastrutturale ha dato maggiore spessore al settore delle TLC, consentendo di accrescere il numero di operatori presenti sul mercato sia a livello nazionale sia nel Mezzogiorno. Sta ora al mercato indicare dove realizzare eventuali nuove infrastrutture di base; agli operatori finanziare gli interventi; agli investitori credere nelle opportunità di profitto che questi ultimi possono generare.

Soprattutto nelle aree meno sviluppate esistono problemi dal lato della domanda nell'acquisire consapevolezza dei benefici che possono derivare dall'impiego adeguato della tecnologia nel campo dell'informatica e della telematica; spesso non vengono nemmeno sfruttate le opportunità operative offerte da beni e servizi già acquisiti.

L'analisi dei punti di forza e di debolezza indica le aree in cui è più urgente intervenire per colmare il ritardo accumulato in questo settore. Tale analisi unitamente alla ricognizione delle finalità di sviluppo e della progettazione esistenti presso le amministrazioni, le parti economiche e sociali e gli operatori fanno ritenere prioritaria nell'ambito della strategia dell'Asse la realizzazione delle seguenti linee di intervento:

- completamento delle dorsali nazionali e regionali con l'introduzione di nuovi cavi in fibra ottica e della tecnologia SDH;
- ampliamento della rete metropolitana in fibra ottica, cavo coassiale;
- realizzazione della rete di accesso, intesa come la parte più capillare dell'intera infrastruttura della rete, mediante la quale viene raggiunto l'utente finale;
- servizi commerciali (commercio elettronico);
- Rete Unitaria della P.A. (RUPA) e i servizi applicativi che per il suo tramite possono essere offerti a cittadini e imprese (anagrafici, sanitari, territoriali, ecc.).

Con riferimento alla crescita delle reti di sicurezza, le linee di intervento prioritarie sono relative:

- al potenziamento delle tecnologie finalizzate alle telecomunicazioni di sicurezza e adeguamento dei sistemi per il controllo tecnologico del territorio;
- ad azioni di sviluppo della sicurezza nelle procedure informatizzate e alla sicurezza relativa alla Protezione Civile;
- ad azioni di sensibilizzazione, formazione e assistenza tecnica e consulenza tecnologica di supporto alle condizioni di sicurezza.

Ancora nell'ambito dei collegamenti immateriali con altre aree economiche e culturali, il quadro degli elementi di forza e debolezza suggerisce di procedere alla costituzione di

strutture di servizio per lo sviluppo e l'incentivo ai processi di internazionalizzazione. In particolare tale azione si realizza attraverso:

- la costituzione di "istituzioni leggere" (o al miglioramento di istituzioni già esistenti) dedicate alla tessitura del dialogo internazionale nei diversi settori, ed organizzate sulla base di una stretta cooperazione tra pubblica amministrazione, settore privato e privato sociale;
- la predisposizione di strumenti organizzativi e finanziari che permettano l'inserimento dell'economia meridionale nell'ambito di nuovi mercati o nell'ambito dei mercati internazionali nei grandi settori delle infrastrutture di base e dell'ambiente (sanità, acqua, sicurezza alimentare, trasporti, sviluppo urbano);
- il sostegno allo sviluppo di associazioni tra operatori privati, aziende pubbliche e centri di eccellenza tecnico-scientifica, in coordinamento con le politiche di inserimento professionale degli immigrati, nonché con le azioni di animazione e sensibilizzazione del privato sociale, per accrescere la conoscenza e la capacità di penetrazione sui mercati esteri.

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

I criteri di scelta degli interventi devono basarsi sulle specifiche caratteristiche delle componenti dell'Asse — trasporti, comunicazioni, sicurezza e internazionalizzazione — secondo una modulazione che consenta di amplificare gli effetti positivi dei programmi sullo sviluppo economico e territoriale delle aree di riferimento nelle due articolazioni:

- *locale-locale*. Si tratta degli interventi tesi a migliorare i collegamenti entro e tra i poli di sviluppo locale e vanno dal completamento delle reti stradali e dei servizi di trasporto locale, alla condivisione per via telematica di informazioni sulle caratteristiche del contesto produttivo, all'introduzione di sistemi di monitoraggio sull'intreccio tra attività produttive e criminalità;
- *locale-globale*. Si tratta di selezionare, fra gli interventi possibili, quelli che maggiormente si prestano a sostenere il processo di internazionalizzazione del Mezzogiorno.

Per i trasporti, le modalità di selezione e realizzazione degli interventi dovranno seguire alcuni indirizzi comuni:

- valutazione preventiva di ogni intervento rispetto all'impatto complessivo e di medio-lungo periodo sulla collettività al fine di assicurare che la sottostante politica dei trasporti sia funzionale alle esigenze di imprese e cittadini,
- concentrazione delle infrastrutture su di un numero circoscritto di interventi prioritari, selezionati in prevalenza fra quelli che maggiormente concorrono a configurare un sistema di trasporto integrato;
- selezione degli interventi secondo criteri basati sulla sostenibilità finanziaria (costruzione ed esercizio), la possibilità di partecipazione di operatori e capitali privati; la complementarietà con altri interventi e l'effetto leva complessivo; la capacità degli interventi di ridurre i costi esterni delle attività di trasporto e di contribuire al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale di lungo periodo; lo specifico contributo alla minimizzazione degli impatti sulle aree naturali e paesaggistiche di pregio;

- individuazione di procedure atte a assicurare maggiore efficienza e celerità nella fase di avvio e realizzazione delle opere;
- impulso all'introduzione di nuove tecnologie nel settore anche indicando l'innovazione quale requisito già in fase di gara.

L'esigenza di assicurare omogeneità negli standard qualitativi e di conseguire economie di scala nella realizzazione degli interventi aventi in particolare riferimento sovraregionale, è alla base dell'affidamento al Ministero dei Trasporti di un Programma Operativo Nazionale, le cui priorità di azione sono collegate con le scelte programmatiche delle Regioni.

Per le telecomunicazioni rilevano le seguenti linee di indirizzo:

- dovranno essere privilegiati gli interventi per i quali è già previsto lo stanziamento di fondi nazionali — statali, regionali o delle Autonomie locali — diversi dal cofinanziamento;
- particolare attenzione andrà prestata alle ricadute ambientali dei progetti, favorendo le iniziative che consentano di risparmiare risorse naturali preziose (ad es. posta elettronica) o contribuiscano a ridurre l'inquinamento (ad es. videoconferenze che eliminano la necessità di utilizzare mezzi di trasporto);
- andranno considerati prioritariamente gli interventi che direttamente (ad es. *call center*) o indirettamente presentano riflessi positivi sull'occupazione. A questo fine le linee di indirizzo del settore andranno accompagnate da idonee politiche attive del lavoro che consentano di rendere sufficientemente flessibili le condizioni di lavoro nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni (ad es. telelavoro).

Per quanto attiene alla sicurezza dovranno essere seguite le seguenti linee di indirizzo:

- saranno privilegiate, all'interno dei Programmi Operativi Regionali gli interventi di impostazione integrata, che inseriscono gli obiettivi della sicurezza in un più ampio ventaglio di recupero delle aree di disagio sociale e di sviluppo produttivo;
- per la responsabilità nazionale del fattore sicurezza, e per le esigenze di omogeneità e contestualità dell'intervento è previsto un Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo" che, a partire dalla positiva esperienza 1994/1999, faccia leva sulle componenti più tecnologiche e organizzative dell'intervento.

Con riferimento ai collegamenti di carattere immateriale con altre aree rilevano:

- una forte prestazione di cooperazione partenariale da parte di Ministeri e Regioni per la esigenza di armonizzare politiche nazionali e locali di internazionalizzazione nell'ambito degli scenari di riferimento adottati dalle politiche di governo;
- la necessità di integrare nell'ambito di una strategia unitaria interventi ed azioni di internazionalizzazione che maturano nei diversi Assi e Settori di intervento, ed in particolare con riferimento a "Sviluppo Locale", "Risorse Umane", "Città"

(cfr. capitoli precedenti) adottando un approccio valutativo a carattere trasversale, da condurre in forma partenariale tra Amministrazioni centrali e regionali, e che permetta di individuare interventi suscettibili di migliorare le performances di collegamento con mercati o partners internazionali;

- la possibilità di realizzare azioni di assistenza da parte delle amministrazioni centrali alle Regioni per operazioni di internazionalizzazione, attraverso risorse private nell'ambito del PON Assistenza Tecnica.

2.3. L'attuazione della strategia: l'articolazione del PSM in programmi operativi

Indirizzi e criteri della programmazione operativa

Il passaggio dalla definizione della strategia generale e specifica di intervento alla programmazione operativa avviene, a livello di PSM, attraverso l'individuazione e la definizione dei Programmi Operativi finalizzati all'attuazione del sistema di interventi da attivare per conseguire il complesso di obiettivi specifici in cui la strategia si articola.

L'individuazione dei Programmi Operativi implica altresì l'individuazione delle Autorità di gestione responsabili per la loro programmazione e attuazione e, quindi, l'attribuzione di compiti e funzioni ai diversi livelli di amministrazione.

Secondo gli indirizzi e le indicazioni definite in sede di partenariato per la fase di programmazione — così come assunte anche nella delibera CIPE n.71 del 14 maggio 1999 — in linea generale e nei vari settori, le attività relative alla programmazione e all'attuazione dei fondi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006, deve coinvolgere tanto le amministrazioni regionali che quelle centrali, con le Autonomie locali in una funzione di attivo partenariato (cfr. capitolo 5). L'entità delle risorse finanziarie e la durata del periodo di programmazione rendono infatti opportuna l'integrazione tra la conoscenza delle necessità particolari del territorio — patrimonio delle amministrazioni locali — e quella, più generale, dei bisogni di sistema, tradizionalmente disponibili nelle Amministrazioni centrali.

Tenendo conto di questo, l'individuazione dei Programmi Operativi attuativi della strategia di sviluppo delineata e la conseguente attribuzione di compiti e di funzioni tra i diversi livelli dell'amministrazione — centrale, regionale e locale — persegue tre obiettivi:

- massimizzare lo scambio e la diffusione delle conoscenze tra le amministrazioni centrali e regionali, oltre che locali, nella fase di programmazione degli interventi;
- attribuire la gestione e l'attuazione dei Programmi operativi al livello di amministrazione che, tenendo conto dei tempi e delle modalità del conferimento alle Regioni, e quindi alle Autonomie locali, di nuove funzioni amministrative, assicuri sia l'efficienza/efficacia degli interventi sia la loro concreta attuabilità;
- definire e rendere effettivamente applicabili metodi di valutazione e di monitoraggio degli interventi programmati.

In questo quadro di obiettivi, alle Regioni è assegnato — come elemento rilevante della strategia della nuova programmazione — un ruolo centrale, anche con riferimento alle linee di intervento per la cui formulazione e attuazione vengono mantenuti rilevanti poteri alle Amministrazioni centrali. Negli indirizzi strategici del PSM l'ambito territoriale è assunto come unità di analisi e oggetto di intervento, in cui vanno colti o ricostruiti sinergie e reti di relazioni mirate alla crescita, prescindendo dai diversi livelli di competenza e responsabilità nella gestione degli interventi, comunque finalizzati al perseguimento di obiettivi di sviluppo condivisi e chiaramente individuati a livello territoriale.

La scelta di centralità del territorio e, conseguentemente, di modalità di intervento regionalizzate, da un lato è confortata dal complessivo disegno normativo in direzione del decentramento, dall'altro valorizza l'esercizio del ruolo di indirizzo e di coordinamento attribuito alle Amministrazioni centrali in tutte le fasi del ciclo di programmazione: programmazione, gestione e attuazione, monitoraggio e valutazione.

Dalla priorità strategica e di metodo assegnata al criterio della centralità del territorio discende l'indirizzo, assunto nel quadro della strategia del PSM, per i programmi regionali (Programmi Operativi Regionali – POR) quale ambito di programmazione prioritario in cui *attuare* gli interventi, almeno che per essi con si configuri l'opportunità istituzionale ed economica di attuazione in programmi nazionali. In tale strategia, quindi, i programmi a valenza nazionale (Programmi Operativi Nazionali – PON) rappresentano di fatto un'eccezione motivata sulla base della "griglia" di parametri definita in fase di partenariato di programmazione e, in particolare, relativa:

- a) alla valenza strategica del Programma e alla rilevanza di un approccio unitario sul piano della sua efficacia;
- b) agli effetti macro, vale a dire all'attitudine a produrre modificazioni in termini di domanda e offerta (di risorse, servizi, manodopera) in ambiti assai più ampi di quelli di localizzazione;
- c) ad esternalità significative in ambito pluriregionale tali da indurre conseguenze di rilievo in aree diverse da quelle cui si riferisce il Programma (regionale) in cui si collocano;
- d) ad economie di scala, che attraverso una gestione centralizzata di un intervento, si possono raggiungere sia nella fase di cantiere che nella fase di gestione;
- e) all'attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e alla valutazione dei tempi e delle modalità di concreto trasferimento di compiti e di funzioni amministrative a queste ultime (riforma "Bassanini").

La scelta dei Programmi Operativi da attivare quali strumenti di conseguimento del sistema di obiettivi in cui si articola la strategia di sviluppo del PSM è stata quindi operata sulla base dei criteri e degli indirizzi di fondo di tale strategia (concentrazione, integrazione, trasparenza, valutazione, monitoraggio) e con riferimento specifico al complesso di parametri sopra indicati.

In base a tutto questo è stato in primo luogo definita l'opportunità di adottare Programmi operativi nazionali (PON) per alcuni settori, attribuendo le relative funzioni di Autorità di gestione e la responsabilità di attuazione degli interventi alle Amministrazioni centrali competenti.

Le linee di intervento a valenza nazionale da attuare attraverso Programmi Operativi Nazionali sono in particolare: "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno"; "Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione"; "Trasporti" (grandi infrastrutture di rete), "La Scuola per lo Sviluppo (azioni di interesse nazionale)", "Pesca (gestione di risorse ittiche marine di interesse nazionale)"; "Sviluppo locale" (Programma nazionale pienamente regionalizzato); "Assistenza Tecnica".

I Programmi operativi nazionali sono formulati e successivamente attuati nel quadro delle modalità partenariali di cui al paragrafo 5 (partecipazione delle Regioni, anche attraverso specifici accordi di Programma, nell'impostazione delle linee programmatiche e nella selezione delle priorità di intervento), sulla base di una localizzazione esplicita delle linee di intervento e delle singole opere per regione, con relativa quantificazione degli investimenti previsti (quadro finanziario regionalizzato).

Le altre linee di intervento da attuare per conseguire gli obiettivi della strategia di sviluppo del PSM - linee di intervento "a stretta valenza regionale": Risorse idriche, Difesa del suolo, Energia (fonti rinnovabili), Rifiuti, Rete ecologica, Formazione, Città, Agricoltura, Turismo, Trasporti (a meno delle grandi infrastrutture di rete), Telecomunicazioni, Sviluppo locale (patti territoriali e altri strumenti regionalizzati), Nuovi servizi, Pesca (a meno di quanto indicato sub I)- saranno realizzate nel quadro dei Programmi Operativi Regionali. Per tali linee di intervento la Regione sarà quindi sia Autorità di gestione che, al tempo stesso, autorità responsabile dell'attuazione degli interventi.

All'interno dei POR, inoltre, è prevista la realizzazione di linee di intervento attuate attraverso sottoprogrammi o singole misure la cui attuazione è attribuita ad Amministrazioni di settore centrali (anche come eventuali Autorità di pagamento): Protezione civile, Energia (salvo fonti rinnovabili), Sviluppo locale (a meno di patti territoriali e strumenti regionalizzati), Beni culturali ed attività culturali, Innovazione nella Pubblica Amministrazione.

Alle Amministrazioni centrali compete di assicurare un ruolo di indirizzo e coordinamento, oltre che di assistenza tecnica e di monitoraggio. Alle Amministrazioni trasversali (di cui al capitolo 5) compete in particolare di svolgere una funzione di indirizzo metodologico attinente agli standard, ai requisiti dei programmi, alla coerenza tra essi, agli indicatori di verifica.

Nell'ambito del Programma Operativo nazionale di assistenza tecnica al QCS 2000-2006 sono previste idonee misure di intervento per rafforzare e sviluppare questi compiti da parte delle Amministrazioni Centrali.

I Programmi Operativi Nazionali (PON)

Le linee di intervento a valenza nazionale da attuare attraverso Programmi Operativi Nazionali sono in particolare:

"Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico, Alta formazione"

"La Scuola per lo Sviluppo";

"Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno";

"Sviluppo locale"

"Trasporti"

"Pesca"

"Assistenza Tecnica".

Le schede di sintesi dei Programmi Operativi Nazionali sono riportate nell'allegato 2.

I Programmi Operativi Regionali (POR)

I Programmi Operativi Regionali sono i seguenti:

Basilicata

Calabria

Campania

Molise

Puglia

Sardegna

Sicilia

Le schede di sintesi dei Programmi Operativi Regionali sono riportate nell'allegato 2.

2.4 L'attuazione della strategia: gli elementi di riferimento e di coerenza programmatici

La strategia di sviluppo del PSM è articolata in Assi prioritari di intervento che costituiscono il riferimento per la programmazione operativa da attuare a livello territoriale e che ne assicurano — attraverso la “filiera” programmatica “obiettivi globali per asse - obiettivi specifici - linee di intervento proponibili” - la *coerenza verticale* rispetto all'obiettivo generale di riduzione del divario di sviluppo delle aree obiettivo 1 anche attraverso il conseguimento — entro la metà del settennio 2000-2006 — di un tasso di crescita significativamente superiore a quello medio dell'Unione Europea.

Nell'impostazione della strategia di sviluppo del PSM si è inoltre tenuto conto, in generale e a livello di ogni singolo Asse prioritario, del criterio generale di *compatibilità dell'insieme delle altre politiche comunitarie* nonché, ancora in generale e per ogni settore di intervento interessato, degli *Orientamenti generali indicativi della Commissione* (art.10 del Reg.1260/99 del Consiglio).

Il rispetto del criterio di compatibilità con le altre politiche comunitarie e la considerazione attenta degli Orientamenti della Commissione costituiscono elementi di base assunti nella strategia del PSM sia per la fase di definizione degli obiettivi specifici e delle linee di intervento prioritarie per Asse, sia, di conseguenza, nella fase di formulazione della programmazione operativa.

Ne consegue che la loro corretta assunzione e applicazione da un lato tendono a garantire l'omogeneità e la *coerenza orizzontale* della strategia di sviluppo del PSM, dall'altro definiscono un aspetto rilevante della griglia valutativa della coerenza e della compatibilità dei singoli Programmi operativi (per ognuno dei quali il PSM prevede il puntuale rispetto dei criteri di coerenza e compatibilità con le altre politiche comunitarie e con i principali indirizzi degli Orientamenti della Commissione).

Il rispetto delle altre politiche comunitarie, assunto come criterio informatore sia della strategia del PSM sia dei singoli programmi operativi, riguarda in particolare:

- le *regole della concorrenza*, con particolare riferimento al cofinanziamento comunitario dei regimi di aiuti alle imprese e, all'obbligo di notifica alla Commissione in conformità con quanto previsto dagli artt.86 e 87 del Trattato;
- le *norme concernenti l'aggiudicazione di appalti pubblici*, con particolare riferimento agli obiettivi di trasparenza, efficienza, efficacia da conseguire nella realizzazione degli interventi di sviluppo;
- la *tutela e il miglioramento dell'ambiente*, quale criterio orizzontale atto a informare dei principi e degli obiettivi di sviluppo sostenibile tutte le articolazioni settoriali della strategia di sviluppo del PSM: il rispetto della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente e della natura è pertanto integrato nella strategia del PSM;
- l'*eguaglianza di opportunità fra uomini e donne*, quale obiettivo orizzontale di cui tener conto nell'impostazione di tutte le linee di intervento in cui la strategia del PSM si sostanzia.

L'insieme di tali indirizzi costituisce un forte riferimento programmatico e, al tempo stesso, anche un vero e proprio obbligo derivante dal dettato del Regolamento, ragione per la quale essi sono richiamati anche nel capitolo relativo alle disposizioni di attuazione del QCS.

La coerenza e la compatibilità rispetto agli indirizzi generali definiti dagli Orientamenti della Commissione sono invece elementi maggiormente rilevabili a livello settoriale, all'interno della strategia di Asse e dei relativi obiettivi specifici, nonché a livello di programmazione operativa (coerente con la strategia di Asse del PSM).

Il PSM adotta, in primo luogo, quale indirizzo di base della propria strategia di programmazione, *l'approccio integrato allo sviluppo* che gli Orientamenti individuano come via necessaria per migliorare l'efficacia degli interventi di sviluppo.

Tale approccio è poi declinato nel PSM a livello di Asse prioritario, secondo un percorso originale che tiene conto delle specificità (dei problemi, delle risorse, delle potenzialità) delle regioni dell'obiettivo 1.

Per quanto riguarda gli investimenti infrastrutturali nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni il PSM, in coerenza con gli indirizzi degli Orientamenti, assegna adeguata rilevanza alle interconnessioni con le Reti transeuropee.

Nel settore dei *trasporti*, in particolare, la strategia del PSM ha tenuto conto degli obiettivi di efficienza (ammodernamento delle infrastrutture, miglioramento della gestione), equilibrio fra i diversi modi di trasporto (realizzazione di sistemi coerenti di trasporti intermodali e combinati), accessibilità (garantire una migliore accessibilità regionale) e sostenibilità (ridurre l'impatto ambientale dei trasporti).

Per quanto riguarda l'*energia* nell'impostazione della strategia del PSM si è tenuto conto degli obiettivi prioritari per il completamento delle reti energetiche, per l'utilizzo più efficiente dell'energia attraverso tecnologie in grado di ridurre i costi e l'intensità energetica, per gli investimenti nelle fonti di energia rinnovabili.

Si è inoltre data adeguata rilevanza agli obiettivi in materia di miglioramento delle *telecomunicazioni*, tenendo conto tuttavia delle caratteristiche di mercato del settore, con conseguente concentrazione degli investimenti pubblici nelle aree nelle quali non esistono condizioni di mercato adeguate.

Per quanto riguarda le infrastrutture ambientali, la strategia del PSM fa propri integralmente, adattandoli alla realtà nazionale, gli indirizzi degli "Orientamenti" in materia di *gestione delle risorse idriche* e di *gestione dei rifiuti*.

Per *ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione* nel PSM si è definita una strategia articolata nella quale si è tenuto conto delle priorità per la promozione dell'innovazione, della cooperazione industriale, dello sviluppo delle capacità umane, del rafforzamento delle azioni di RST.

La strategia del PSM in materia di *aiuti alle imprese* si basa sulla graduale riduzione delle misure di compensazione, in favore di azioni volte a migliorare le condizioni di contesto. Si tratta di una strategia del tutto coerente con gli indirizzi degli "Orientamenti", incentrati sulla riduzione delle sovvenzioni in conto capitale e, di converso, sul miglioramento dell'assistenza per gli aspetti più qualitativi (compresi i servizi di sostegno aziendale) e organizzativi e relativi all'intero ambiente produttivo in cui operano le PMI.

La strategia del PSM tende inoltre a stimolare e sostenere il processo di internazionalizzazione dell'economia delle regioni del Mezzogiorno, rafforzandone la posizione nell'ambito dei processi di integrazione crescente dei mercati, sia a scala macro-regionale che mondiale.

Essa favorisce anche la capacità delle istituzioni del Mezzogiorno (della politica, della cultura, della società civile) di rispondere alle esigenze di dialogo ed interazione che emergono a causa dei processi di profonda e rapida trasformazione dello scenario internazionale nella regione geo-politica di riferimento.

Ambiente, cultura, economia sociale, turismo costituiscono veri e propri pilastri della strategia del PSM volta alla valorizzazione delle risorse immobili: da questo punto di vista la strategia del PSM non solo è coerente con gli Orientamenti, ma, basandosi sui caratteri specifici delle regioni meridionali, definisce un approccio di sviluppo prevalentemente basato sulla valorizzazione di tali risorse.

Il PSM assegna priorità adeguata (è uno dei sei Assi prioritari) alle *politiche per lo sviluppo urbano* e ai quattro obiettivi segnalati anche dagli Orientamenti: accrescere la prosperità e l'occupazione nelle zone urbane; favorire l'integrazione sociale; proteggere e migliorare l'ambiente urbano e la qualità della vita; migliorare la gestione urbana e locale.

Nelle *zone rurali* la strategia del PSM tende a promuovere nuove attività attraverso programmi integrati volti al rafforzamento del settore agricolo; al miglioramento della competitività nelle zone rurali; alla salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Per quel che riguarda *l'occupazione e il mercato del lavoro*, il PSM, segnatamente nell'Asse relativo alle "Risorse umane", definisce i caratteri di coerenza e di complementarità fra strategia generale di sviluppo e quadro di riferimento per lo sviluppo delle risorse umane e per accrescere e migliorare l'occupazione (obiettivo 3), secondo la strategia europea per l'occupazione e in coerenza con le politiche occupazionali del Piano d'azione nazionale per l'occupazione.

3. IL PIANO FINANZIARIO, I CRITERI PER LA PREMIALITA' E LA VERIFICA DELL'ADDIZIONALITA'

3.1. Il quadro finanziario

Disponibilità e profilo annuale

Il quadro finanziario è definito sulla base delle disposizioni del Regolamento 1260/1999 — recante disposizioni generali sui Fondi strutturali — delle decisioni assunte nel Consiglio europeo di Berlino del 23 e 24 marzo 1999 e delle disposizioni delle delibere CIPE del 22 dicembre 1998, con la quale sono state approvate le linee operative programmatiche per l'avvio della programmazione dei Fondi strutturali 2000 — 2006, del 14 maggio 1999 relativa agli "Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno" e, soprattutto, 6 agosto 1999 "Programma di Sviluppo del Mezzogiorno" nel periodo 2000-2006 approvazione del quadro finanziario programmatico.

In applicazione dell'art. 7 del Regolamento 1260/1999, la Commissione europea ha ripartito le risorse dei Fondi strutturali, destinando all'Italia 21.935,000 MEuro per le Regioni obiettivo 1 e 187 MEuro per il Molise, obiettivo 1 nel 1999, in sostegno transitorio nel periodo 2000 - 2006. A tali risorse si aggiunge l'indicizzazione nella misura del 2% annuo che porta l'ammontare complessivo dei fondi a 23.761,775 MEuro per l'obiettivo 1 ed a 201,581 MEuro per il sostegno transitorio. La Commissione ha, allo stesso tempo, definito la quota destinata alla riserva di efficienza e di efficacia, nella misura del 4% delle risorse complessive destinate all'obiettivo 1 ed al sostegno transitorio, da assegnare sulla base dei criteri di cui all'art.44 del Regolamento generale. La delibera CIPE del 14 maggio 1999 ha definito una ulteriore quota da destinare alla riserva nella misura del 6%, da assegnare secondo i criteri e le modalità definiti al successivo paragrafo 3.3. L'ammontare complessivo della riserva (10%) è pari a 2.470,560 di MEuro per l'obiettivo 1 ed a 20,853 per il sostegno transitorio.

Il Consiglio europeo di Berlino, nel quadro complessivo del bilancio comunitario per il 2000-2006, ha definito anche le prospettive finanziarie della rubrica 2 "Azioni strutturali"; tali prospettive, con un profilo costante nelle sette annualità, costituiscono il quadro di riferimento con il quale deve essere coerente il Piano finanziario annuale del PSM e quello degli interventi in esso ricompresi.

Il complesso delle disposizioni sopra descritto ha portato alla definizione del profilo finanziario annuale del PSM (cfr. tabelle 3.1 e 3.2).

Tabella 3.1. Profilo finanziario annuale: Obiettivo 1

Importi in milioni di Euro

Annualità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Importi a prezzi 99	3.13,571	3.133,571	3.133,571	3.133,571	2.402,405	2.402,405	2.402,406	19.741,500
Indicizzazione	62,671	126,596	191,800	258,307	250,044	303,093	357,203	1.549,715
riserva 6%					438,700	438,700	438,700	1.316,100
Indicizzazione					45,660	55,347	65,228	166,236
riserva 4%					292,467	292,467	292,467	877,400
Indicizzazione					30,440	36,898	43,486	110,824
Totale programmabile	3.196,242	3.260,167	3.325,371	3.391,878	3.459,716	3.528,911	3.599,490	23.761,775

Tabella 3.2. Profilo finanziario annuale : Sostegno transitorio

Importi in milioni di Euro

Annualità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Importi a prezzi 99	32,353	29,807	28,302	25,926	15,205	14,777	21,930	168,300
Indicizzazione	0,647	1,204	1,732	2,137	1,583	1,864	3,261	12,428
riserva 6%					5,610	5,610		11,220
Indicizzazione					0,584	0,708		1,292
riserva 4%					3,740	3,740		7,480
Indicizzazione					0,389	0,472		0,861
Totale programmabile	33,000	31,011	30,034	28,063	27,111	27,171	25,191	201,581

Indirizzi e coerenza della ripartizione fra Assi

La delibera CIPE del 14 maggio 1999, sulla base del documento "Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006", redatto ai sensi della delibera del 22 dicembre 1998, come proposto dal "Comitato Nazionale per i Fondi strutturali 2000 - 2006", ha definito gli indirizzi programmatici, gli Assi prioritari di sviluppo, le ipotesi di allocazione delle risorse, le linee guida per l'elaborazione del Programma di Sviluppo per le regioni obiettivo 1, (PSM) e le scelte metodologiche per la redazione dei Programmi operativi.

In conformità con questi indirizzi, la delibera CIPE del 6 agosto 1999 ha assegnato le risorse comunitarie ai singoli programmi operativi nazionali e regionali ed ha fornito indicazioni sulla ripartizione delle stesse tra gli assi prioritari e tra i diversi Fondi strutturali.

Sulla tali basi è stato, quindi, definito il quadro finanziario del PSM (vedi tabelle 3.3 e 3.4).

Tabella 3.3

PSM - Italia - Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo totale
 Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari							
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
I - RISORSE NATURALI	9.024,198	7.702,621	4.016,801	3.183,743	109,185	723,873	-	3.685,820	1.321,577	
II - RISORSE CULTURALI	2.543,713	2.375,355	1.368,796	1.152,030	145,084	71,682	-	1.006,559	168,358	
III - RISORSE UMANE	6.287,774	5.681,893	4.125,520	1.190,787	2.926,397	8,336	-	1.556,373	605,881	
IV - SISTEMI LOCALI	16.699,442	12.627,718	6.685,466	4.071,062	218,286	2.178,735	217,383	5.942,252	4.071,724	
V - CITTÀ	1.994,106	1.773,102	1.016,213	874,867	141,346	-	-	756,889	221,004	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	9.206,894	8.319,086	3.983,759	3.799,003	184,756	-	-	4.335,327	887,808	
ASSISTENZA TECNICA	385,762	385,762	275,388	170,921	99,943	4,281	0,243	110,374	-	
TOTALE	46.141,889	38.865,537	21.471,943	14.442,413	3.824,997	2.986,907	217,626	17.393,594	7.276,352	
di cui Sostegno Transitorio	566,972	406,111	180,728	120,532	19,990	39,981	0,225	225,383	160,861	

Tabella 3.4

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari					Sfop			
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop				
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9		
2000	6.932,823	5.920,769	3.229,242	2.313,766	522,583	365,346	27,547	2.691,527	1.012,054		
di cui Sostegno Transitorio	96,882	73,335	33,000	24,698	2,780	5,481	0,041	40,335	23,547		
2001	7.062,522	6.030,927	3.291,178	2.309,815	534,381	417,403	29,579	2.739,749	1.031,595		
di cui Sostegno Transitorio	96,126	68,913	31,011	22,841	4,071	4,056	0,043	37,902	27,213		
2002	7.189,626	6.144,207	3.355,405	2.321,957	542,820	459,213	31,415	2.788,802	1.045,419		
di cui Sostegno Transitorio	93,948	68,238	30,034	20,237	2,556	7,202	0,039	38,204	25,710		
2003	7.361,886	6.151,461	3.419,941	2.215,362	638,378	526,870	39,331	2.731,520	1.210,425		
di cui Sostegno Transitorio	86,047	63,360	28,063	18,125	2,832	7,073	0,033	35,297	22,687		
2004	5.772,113	4.782,323	2.669,237	1.735,228	510,909	392,989	30,111	2.113,086	989,790		
di cui Sostegno Transitorio	61,927	38,305	16,788	10,340	2,182	4,248	0,018	21,517	23,622		
2005	5.865,657	4.863,664	2.722,140	1.754,549	529,533	407,935	30,123	2.141,524	1.001,993		
di cui Sostegno Transitorio	59,360	37,980	16,642	9,967	2,176	4,483	0,016	21,338	21,380		
2006	5.957,262	4.972,186	2.784,800	1.791,736	546,393	417,151	29,520	2.187,386	985,076		
di cui Sostegno Transitorio	72,682	55,980	25,190	14,324	3,393	7,438	0,035	30,790	16,702		
Totale	46.141,889	38.865,537	21.471,943	14.442,413	3.824,997	2.986,907	217,626	17.393,594	7.276,352		
di cui Sostegno Transitorio	566,972	406,111	180,728	120,532	19,990	39,981	0,225	225,383	160,861		

Relativamente alla ripartizione delle risorse tra gli Assi si è tenuto conto, in particolare, rispetto alla programmazione 1994-1999 dei Fondi strutturali, dei seguenti orientamenti

- il forte rilievo assunto dalla valorizzazione delle risorse immobili, naturali e culturali, a cui si rivolgono in particolare gli interventi dell'Asse risorse naturali (Asse I) e quello sulla valorizzazione delle risorse culturali (Asse II).
- l'intervento dell'Asse risorse umane (Asse III) ricomprende le azioni per la ricerca e l'innovazione, da una parte; azioni equitative, di formazione e di predisposizione di servizi, dall'altra. Tali azioni, in coerenza con la logica del PSM, e al fine di esaltare le caratteristiche di trasversalità e integrazione delle linee di intervento relative agli obiettivi formativi, sociali e di ricerca/innovazione, sono ricomprese all'interno dei sei Assi prioritari; di conseguenza le predette linee di intervento saranno riqualificate e ampliate, sotto il profilo finanziario, nel quadro dei programmi da attuarsi negli altri Assi, mentre è conseguentemente ridotta la dotazione finanziaria dell'Asse;
- la quota delle risorse finanziarie dell'Asse sistemi locali (Asse IV), volta ad ampliare e ad accrescere, nel complesso del periodo 2000-2006, l'efficienza del sistema produttivo, attraverso incentivi diretti alle imprese (di natura automatica, discrezionale o negoziale) si riduce rispetto ai livelli assai elevati del precedente ciclo di programmazione; la riduzione avrà luogo in modo graduale, muovendo da un impegno finanziario cospicuo nei primi quattro anni di programmazione (2000-2003), per poi decrescere successivamente. La riduzione della intensità di aiuto agli investimenti, in correlazione con la riduzione delle diseconomie di sistema, potrà comunque consentire l'attivazione di livelli di investimento privati più consistenti rispetto a quelli realizzati nel passato, pur a fronte di minori risorse finanziarie pubbliche. La modulazione della riduzione di risorse prevista per l'Asse tiene, infine, conto anche delle altre risorse finanziarie disponibili per tali scopi: ordinarie ed addizionali nazionali (aree depresse). Poiché larga parte degli interventi incentrati sulle risorse naturali (Asse I) e culturali (Asse II) comprenderanno azioni volte a favorire lo sviluppo di imprese in contesti locali, il complesso delle risorse effettivamente destinato allo sviluppo locale sarà superiore a quello espressamente ricompreso nel presente Asse. In particolare, gli interventi in agricoltura e per lo sviluppo rurale, che assumono particolare rilievo, ricadono in parte all'interno di altri Assi: essi godranno quindi di assegnazioni di risorse, oltre che nel presente Asse, anche nel quadro dell'Asse I e II, e in quello dell'Asse III, per quanto riguarda le azioni di formazione. In considerazione della riforma della PAC e del processo di liberalizzazione dei prodotti agricoli, la percentuale delle risorse finanziarie destinate direttamente ad ampliare e ad accrescere l'efficienza del sistema produttivo agricolo, agroalimentare, della pesca e dello sviluppo delle aree rurali, rimane orientativamente al livello del periodo di programmazione 1994-99;
- la quota di risorse destinata all'Asse città (Asse V), dato il rilievo che dovrà assumere la politica finalizzata a creare un sistema di reti di città competitivo, e al tempo stesso in grado di assicurare l'interconnessione delle aree di concentrazione dello sviluppo fra loro e con le aree esterne, è accresciuta rispetto a quella della passata programmazione;
- la quota destinata all'Asse reti e nodi di servizio (Asse VI) - indispensabile per assicurare l'interconnessione delle aree di concentrazione dello sviluppo fra di loro e con le aree esterne, e per rafforzare le condizioni di sicurezza e legalità necessarie a tutte le iniziative di promozione sociale ed economica - è superiore a quella della passata programmazione.

In considerazione del loro carattere trasversale, in questo Asse trovano inoltre allocazione finanziaria gli interventi relativi alle infrastrutture sanitarie descritti in particolare nell'Asse Risorse naturali e nell'Asse Città;

- la quota di risorse destinata alle attività di supporto e assistenza tecnica per l'attivazione dei Programmi, è accresciuta per contribuire in modo significativo a mettere le singole Amministrazioni di attuazione e le singole Amministrazioni centrali, settoriali e trasversali che svolgono un ruolo di indirizzo, supporto, coordinamento, valutazione e monitoraggio, nella condizione di assolvere a tali più impegnative funzioni. In tal modo soprattutto il Programma Operativo nazionale di assistenza tecnica al QCS potrà finanziare, attraverso manifestazioni di interesse, attività di orientamento metodologico alla selezione e alla valutazione di progetti, messa a punto di modelli innovativi di intervento, coordinamento delle iniziative promosse dalle Regioni e dalle Amministrazioni centrali, elaborazione di schemi e modelli per la valutazione dell'efficacia dei programmi, acquisizione ed elaborazione di conoscenze utili al monitoraggio delle diverse linee di intervento. Il Programma Operativo finanzia anche azioni di trasferimento di *best practice*, modelli gestionali, soluzioni organizzative e procedurali, nonché azioni di sistema, di riqualificazione della Pubblica Amministrazione e certificazione degli Enti, di potenziamento della capacità di offerta di assistenza tecnica da parte di Istituti nazionali, e curerà in generale il trasferimento di know-how tra amministrazioni. Di tali azioni potrà beneficiare anche il sistema delle autonomie locali e delle parti economiche e sociali.

L'analisi che, attraverso il documento "Orientamenti" aveva condotto a questi indirizzi nell'allocazione delle risorse finanziarie disponibili per il periodo 2000-2006, è stata ulteriormente approfondita nella definizione della strategia a livello di Asse prioritario (par. 2.2).

Si è così mostrato che le potenzialità e i fabbisogni di intervento relativi agli Assi 'Risorse naturali', 'Risorse culturali', 'Città' e 'Reti e nodi di servizio', e gli effetti che è possibile conseguire in questi ambiti sulle variabili di rottura, suggeriscono un'assegnazione di risorse molto più consistente di quella operata nel precedente periodo di programmazione. Sono, questi, gli Assi in grado di generare le trasformazioni di contesto, agendo in due direzioni: verso la valorizzazione delle risorse immobili presenti nel territorio e spesso poco o male impiegate; verso la creazione di condizioni favorevoli all'insediamento e allo sviluppo di iniziative produttive. L'azione sul contesto ha un prevalente significato di:

- valorizzazione delle risorse immobili per gli Assi 'Risorse naturali' e 'Risorse culturali': è infatti attenzione al governo, alla gestione, alla cura delle risorse - nell'ordinario, e non solo in occasione di eventi straordinari o dell'emergenza - e, a partire da qui, impulso a nuovi sistemi di attività, allo sviluppo di competenze, alla crescita di capacità e professionalità, alla formazione di una nuova offerta di strutture e servizi;
- cambiamento delle condizioni di insediamento e di sviluppo per gli Assi 'Città' e 'Reti': è per un verso miglioramento della qualità urbana, migliore articolazione delle funzioni urbane, rafforzamento del capitale sociale; per un altro, aumento della competitività e produttività strutturale dei sistemi economici (trasporti), promozione dello sviluppo e della localizzazione di nuove iniziative (telecomunicazioni), sostegno ai processi di recupero della fiducia sociale (sicurezza).

Va inoltre tenuto presente che l'assegnazione delle risorse finanziarie relativamente ai fondi comunitari ed al cofinanziamento nazionale (pubblico e privato), va considerata

contestualmente al complessivo ricorso al finanziamento dell'economia meridionale per il periodo in questione.

Infatti, secondo quanto valutato nel DPEF, le risorse del PSM attivate dai fondi comunitari rappresentano nel periodo 2000-2006 meno di un terzo delle risorse complessive che saranno impegnate nel Mezzogiorno per promuovere una più sostenuta crescita ed il conseguimento della coesione economica e sociale.

Si tiene conto, infine, delle forme di intervento in cui si articolerà il PSM, come individuate dalla delibera CIPE del 6 agosto 1999, sulla base di quella del 14 maggio 1999:

- Programmi operativi nazionali (PON), che si riferiscono a linee di intervento a valenza nazionale per alcuni settori: Sicurezza per lo sviluppo, Ricerca scientifica sviluppo tecnologico e alta formazione, Trasporti (con riferimento alle grandi infrastrutture di rete), Scuola per lo sviluppo (per quanto riguarda le azioni di interesse nazionale); Pesca (con riferimento alla gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale); Assistenza Tecnica;
- Programmi operativi regionali (POR) che, oltre agli interventi di stretta competenza regionale, potranno prevedere interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali: Protezione civile, Energia (salvo le fonti rinnovabili), Sviluppo locale (ad eccezione di Patti territoriali e degli interventi della legge 488/92 a sostegno dell'industria manifatturiera), Beni culturali e attività culturali, Innovazione nella Pubblica Amministrazione;
- Un Programma nazionale per la gestione degli incentivi alle imprese per lo sviluppo locale, che, anche in base al decreto legislativo n. 112/1998 e alla "piena regionalizzazione dell'intervento", è efficiente che siano gestiti in tale modo. La "piena regionalizzazione" dell'intervento ex lege 488/92 si manifesta, oltre che (a) nella presenza di un parametro regionale per la definizione della graduatoria, nelle nuove decisioni assunte (cfr. "Linee guida" dei Ministeri dell'Industria e del Tesoro del 22 luglio) di (b) ripartire le risorse in base ai criteri di assegnazione territoriale stabiliti nella Conferenza Stato-Regioni del 6 maggio 1999, nel (c) prevedere, coerentemente con le indicazioni del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2000-2003, un cofinanziamento nazionale attraverso il progressivo utilizzo di risorse aggiuntive rispetto ad altri fondi, segnatamente a quelli nazionali per le aree depresse, nel (d) prevedere che una quota (i cui valori minimi e massimi siano stabiliti dai suddetti Ministeri di concerto con le Regioni e la Commissione europea) sia destinata ad aree del territorio regionale o settori individuati da ogni singola Regione sulla base delle proprie valutazioni programmatiche.

Su questa base è stata definita la ripartizione tra gli Assi delle risorse disponibili dal 2000 per l'obiettivo 1.

Il riparto delle risorse tra i diversi Fondi strutturali comunitari è stato effettuato sulla base delle tipologie di azione individuate nell'ambito dei singoli Programmi Operativi (vedi tabelle da 3.5 a 3.12).

Tabella 3.5

PSM - Italia - Regioni obiettivo I
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo FESR

Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Risorse Private	
			Contributi Comunitari						Contributi Nazionali	
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
I - RISORSE NATURALI	7.386,334	6.191,166	3.183,743	3.183,743	-	-	-	3.007,423	1.195,168	
II - RISORSE CULTURALI	2.207,423	2.054,984	1.152,030	1.152,030	-	-	-	902,954	152,439	
III - RISORSE UMANE	2.015,935	1.712,335	1.190,787	1.190,787	-	-	-	521,548	303,600	
IV - SISTEMI LOCALI	10.557,724	8.130,427	4.104,212	4.104,212	-	-	-	4.026,215	2.427,297	
V - CITTA	1.756,797	1.542,413	841,717	841,717	-	-	-	700,696	214,384	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	8.912,321	8.051,920	3.799,003	3.799,003	-	-	-	4.252,917	860,401	
ASSISTENZA TECNICA	244,950	244,950	170,921	170,921	-	-	-	74,029	-	
TOTALE	33.081,484	27.928,195	14.442,413	14.442,413	-	-	-	13.485,782	5.153,289	
di cui Sostegno Transitorio	394,601	272,342	120,532	120,532	-	-	-	151,810	122,259	

Tabella 3.6

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private
			Contributi Comunitari					Contributi Nazionali		
			Totale	Fesr	Fsc	Feoga	Sfop			
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	5.253,857	4.509,724	2.313,766	2.313,766	-	-	-	2.195,958	744,133	
di cui Sostegno Transitorio	77,041	54,885	24,698	24,698	-	-	-	30,187	22,156	
2001	5.241,442	4.503,589	2.309,815	2.309,815	-	-	-	2.193,774	737,853	
di cui Sostegno Transitorio	76,436	50,758	22,841	22,841	-	-	-	27,917	25,678	
2002	5.244,234	4.528,699	2.321,957	2.321,957	-	-	-	2.206,742	715,535	
di cui Sostegno Transitorio	65,507	46,468	20,237	20,237	-	-	-	26,231	19,039	
2003	5.115,140	4.263,516	2.215,362	2.215,362	-	-	-	2.048,154	851,624	
di cui Sostegno Transitorio	57,314	41,276	18,125	18,125	-	-	-	23,151	16,038	
2004	4.035,516	3.330,518	1.735,228	1.735,228	-	-	-	1.595,290	704,998	
di cui Sostegno Transitorio	39,522	23,976	10,340	10,340	-	-	-	13,636	15,546	
2005	4.069,843	3.361,934	1.754,549	1.754,549	-	-	-	1.607,385	707,909	
di cui Sostegno Transitorio	37,166	23,147	9,967	9,967	-	-	-	13,180	14,019	
2006	4.121,452	3.430,215	1.791,736	1.791,736	-	-	-	1.638,479	691,237	
di cui Sostegno Transitorio	41,615	31,832	14,324	14,324	-	-	-	17,508	9,783	
Totale	33.081,484	27.928,195	14.442,413	14.442,413	-	-	-	13.485,782	5.153,289	
di cui Sostegno Transitorio	394,601	272,342	120,532	120,532	-	-	-	151,810	122,259	

Tabella 3.7

PSM - Italia - Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo FSE
 Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari							
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
I - RISORSE NATURALI	160,702	152,696	109,185	-	109,185	-	-	43,511	8,006	
II - RISORSE CULTURALI	220,714	204,795	145,084	-	145,084	-	-	59,711	15,919	
III - RISORSE UMANE	4.260,724	3.958,443	2.926,397	-	2.926,397	-	-	1.032,046	302,281	
IV - SISTEMI LOCALI	364,794	295,637	218,286	-	218,286	-	-	77,351	69,157	
V - CITTÀ	204,159	197,539	141,346	-	141,346	-	-	56,193	6,620	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	294,573	267,166	184,756	-	184,756	-	-	82,410	27,407	
ASSISTENZA TECNICA	133,702	133,702	99,943	-	99,943	-	-	33,759	-	
TOTALE	5.639,368	5.209,978	3.824,997	-	3.824,997	-	-	1.384,981	429,390	
di cui Sostegno Transitorio	47,087	44,422	19,990	-	19,990	-	-	24,432	2,665	

Tabella 3.8

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private
			Contributi Comunitari					Contributi Nazionali		
			Totale 3=4+5+6+7	Fesr 4	Fse 5	Feoga 6	Sfop 7			
2000	768,585	710,579	522,583	-	522,583	-	-	187,996	58,006	
di cui Sostegno Transitorio	6,486	6,178	2,780	-	2,780	-	-	3,398	0,308	
2001	788,354	728,926	534,381	-	534,381	-	-	194,545	59,428	
di cui Sostegno Transitorio	9,553	9,046	4,071	-	4,071	-	-	4,975	0,507	
2002	800,310	739,837	542,820	-	542,820	-	-	197,017	60,473	
di cui Sostegno Transitorio	5,987	5,680	2,556	-	2,556	-	-	3,124	0,307	
2003	943,241	870,958	638,378	-	638,378	-	-	232,580	72,283	
di cui Sostegno Transitorio	6,633	6,293	2,832	-	2,832	-	-	3,461	0,340	
2004	753,368	695,636	510,909	-	510,909	-	-	184,727	57,732	
di cui Sostegno Transitorio	5,271	4,849	2,182	-	2,182	-	-	2,667	0,422	
2005	780,670	720,490	529,533	-	529,533	-	-	190,957	60,180	
di cui Sostegno Transitorio	5,245	4,836	2,176	-	2,176	-	-	2,660	0,409	
2006	804,840	743,552	546,393	-	546,393	-	-	197,159	61,288	
di cui Sostegno Transitorio	7,912	7,540	3,393	-	3,393	-	-	4,147	0,372	
Totale	5.639,368	5.209,978	3.824,997	-	3.824,997	-	-	1.384,981	429,390	
di cui Sostegno Transitorio	47,087	44,422	19,990	-	19,990	-	-	24,432	2,665	

Tabella 3.9

PSM - Italia - Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo FEOGA - Orientamento
 Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari							
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
I - RISORSE NATURALI	1.477,162	1.358,759	723,873	-	-	723,873	-	634,886	118,403	
II - RISORSE CULTURALI	115,576	115,576	71,682	-	-	71,682	-	43,894	-	
III - RISORSE UMANE	11,115	11,115	8,336	-	-	8,336	-	2,779	-	
IV - SISTEMI LOCALI	5.313,001	3.837,020	2.178,735	-	-	2.178,735	-	1.658,285	1.475,981	
V - CITTÀ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ASSISTENZA TECNICA	6,714	6,714	4,281	-	-	4,281	-	2,433	-	
TOTALE	6.923,568	5.329,184	2.986,907	-	-	2.986,907	-	2.342,277	1.594,384	
di cui Sostegno Transitorio	124,285	88,847	39,981	-	-	39,981	-	48,866	35,438	

Tabella 3.10

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Risorse Private
			Contributi Comunitari					Contributi Nazionali		
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop			
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	846,966	649,987	365,346	-	-	365,346	-	284,641	196,979	
di cui Sostegno Transitorio	13,179	12,181	5,481	-	-	5,481	-	6,700	0,998	
2001	964,775	744,230	417,403	-	-	417,403	-	326,827	220,545	
di cui Sostegno Transitorio	9,962	9,014	4,056	-	-	4,056	-	4,958	0,948	
2002	1.072,943	818,144	459,213	-	-	459,213	-	358,931	254,799	
di cui Sostegno Transitorio	22,293	16,004	7,202	-	-	7,202	-	8,802	6,289	
2003	1.214,101	945,096	526,870	-	-	526,870	-	418,226	269,005	
di cui Sostegno Transitorio	21,956	15,717	7,073	-	-	7,073	-	8,644	6,239	
2004	914,614	701,124	392,989	-	-	392,989	-	308,135	213,490	
di cui Sostegno Transitorio	17,027	9,440	4,248	-	-	4,248	-	5,192	7,587	
2005	946,522	726,172	407,935	-	-	407,935	-	318,237	220,350	
di cui Sostegno Transitorio	16,850	9,962	4,483	-	-	4,483	-	5,479	6,888	
2006	963,647	744,431	417,151	-	-	417,151	-	327,280	219,216	
di cui Sostegno Transitorio	23,018	16,529	7,438	-	-	7,438	-	9,091	6,489	
Totale	6.923,568	5.329,184	2.986,907	-	-	2.986,907	-	2.342,277	1.594,384	
di cui Sostegno Transitorio	124,285	88,847	39,981	-	-	39,981	-	48,866	35,438	

Tabella 3.11

PSM - Italia - Regioni obiettivo 1
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo SFOP
 Importi in Milioni di Euro

Assi Prioritari	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche						Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari				Sfop			
			Totale	Fesr	Fse	Feoga				
	1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
I - RISORSE NATURALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
II - RISORSE CULTURALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
III - RISORSE UMANE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
IV - SISTEMI LOCALI	497,073	397,784	217,383	-	-	-	217,383	180,401	99,289	
V - CITTÀ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ASSISTENZA TECNICA	0,396	0,396	0,243	-	-	-	0,243	0,153	-	
TOTALE	497,469	398,180	217,626	-	-	-	217,626	180,554	99,289	
di cui Sostegno Transitorio	0,999	0,500	0,225	-	-	-	0,225	0,275	0,499	

Tabella 3.12

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche							Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari					Sfop			
			Totale	Fesr	Fse	Feoga					
2000	1=2+9 63,415	2=3+8 50,479	3=4+5+6+7 27,547	4	5	6	7	8	9		
di cui Sostegno Transitorio	0,176	0,091	0,041	-	-	-	27,547	22,932	12,936		
2001	67,951	54,182	29,579	-	-	-	0,041	0,050	0,085		
di cui Sostegno Transitorio	0,175	0,095	0,043	-	-	-	29,579	24,603	13,769		
2002	72,139	57,527	31,415	-	-	-	0,043	0,052	0,080		
di cui Sostegno Transitorio	0,161	0,086	0,039	-	-	-	31,415	26,112	14,612		
2003	89,404	71,891	39,331	-	-	-	0,039	0,047	0,075		
di cui Sostegno Transitorio	0,144	0,074	0,033	-	-	-	39,331	32,560	17,513		
2004	68,615	55,045	30,111	-	-	-	0,033	0,041	0,070		
di cui Sostegno Transitorio	0,107	0,040	0,018	-	-	-	30,111	24,934	13,570		
2005	68,622	55,068	30,123	-	-	-	0,018	0,022	0,067		
di cui Sostegno Transitorio	0,099	0,035	0,016	-	-	-	30,123	24,945	13,554		
2006	67,323	53,988	29,520	-	-	-	0,016	0,019	0,064		
di cui Sostegno Transitorio	0,137	0,079	0,035	-	-	-	29,520	24,468	13,335		
Totale	497,469	398,180	217,626	-	-	-	0,035	0,044	0,058		
di cui Sostegno Transitorio	0,999	0,500	0,225	-	-	-	217,626	180,554	99,289		
				-	-	-	0,225	0,275	0,499		

Secondo le decisioni assunte dal CIPE, la quota del FEOGA sulle risorse dell'obiettivo 1 sarà orientativamente uguale a quella del ciclo di programmazione 1994-1999; la stessa indicazione viene per il FSE dal Masterplan su formazione, scuola e ricerca, concordato con le parti sociali, che, in coerenza con il Patto Sociale del dicembre 1998, prevede nel periodo 2000-2002, un incremento assoluto delle risorse del Fondo Sociale. In considerazione del forte aumento (di circa il 14%) delle disponibilità medie annue del periodo 2000-2006 rispetto al periodo 1994-99, la quota corrisponderebbe ad un forte incremento delle disponibilità finanziarie.

La puntuale definizione delle percentuali applicate nella ripartizione delle risorse tra Fondi tiene conto, secondo le indicazioni della delibera CIPE del 6 agosto 1999, delle effettive esigenze emerse in sede di stesura definitiva delle forme di intervento.

Cofinanziamento nazionale

Ai sensi degli articoli 17 e 18 del Regolamento 1260/99 i piani finanziari del PSM, del QCS e dei PO hanno carattere indicativo.

In particolare, il cofinanziamento nazionale è stabilito, in via indicativa, sulla base di presunti tassi medi di partecipazione di un fondo a livello di asse prioritario, tenuto conto degli articoli 28 e 29 del Regolamento 1260/99. Poiché con l'adozione del complemento di programmazione, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 3, lettera c, saranno precisati per ciascuna misura il tasso di partecipazione del fondo interessato, le quote di cofinanziamento nazionale a livello di asse prioritario, indicate nel QCS e nei PO potranno subire delle modifiche in aumento o in diminuzione.

Pertanto eventuali modifiche dei piani finanziari, sia del Quadro comunitario di sostegno sia dei programmi operativi, approvati con decisione della Commissione, che non modifichino le strategie o/e gli stanziamenti comunitari assegnati ai singoli assi prioritari, non comporteranno la necessità di una nuova decisione della Commissione.

Il cofinanziamento nazionale pubblico dei Programmi è assicurato da risorse statali, regionali e locali che, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

La programmazione finanziaria tiene conto dei vincoli e dei requisiti ed è coerente con il profilo programmatico intertemporale di cassa, come definito nel quadro finanziario unico di tutte le risorse pubbliche disponibili per il Mezzogiorno per il periodo 2000-2006 del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria.

I criteri della ripartizione regionale

Al fine di modulare la ripartizione delle risorse tra le regioni dell'obiettivo 1, si è tenuto in particolare conto dell'approccio contenuto nel già citato articolo 7 del Regolamento 1260/99, che rinvia ai criteri della popolazione residente, della prosperità e della gravità dei problemi strutturali, con esplicito riferimento alla disoccupazione.

Inoltre per meglio cogliere la complessa realtà delle aree in ritardo di sviluppo, in concordanza con quanto suggerito dalle stesse Regioni, sono stati presi in considerazione alcuni criteri aggiuntivi. Accanto a indicatori di generico ritardo strutturale, quali il reddito pro capite e il tasso di disoccupazione, sono stati considerati alcuni indicatori dei *fabbisogni*

di intervento, quali il deficit infrastrutturale, l'insularità e la stessa dimensione ridotta dell'area. Le carenze infrastrutturali e la distanza dai mercati più rilevanti per l'attività economica rappresentano, infatti, esternalità negative verso le quali è opportuno indirizzare l'intervento di sostegno. In aggiunta, la particolare natura di indivisibilità, che caratterizza l'investimento in infrastrutture rende oltremodo oneroso colmare i divari di dotazione esistenti nel caso di regioni di dimensione particolarmente ridotta (e a bassa densità abitativa).

Infine, accogliendo i suggerimenti di molte Regioni, si è considerata quale variabile dimensionale di base non solo la popolazione ma anche la superficie territoriale. Tale scelta si fonda sulla consapevolezza che gli investimenti in infrastrutture a rete (le quali costituiscono una parte rilevante dei programmi di infrastrutturazione), domandano fabbisogni finanziari strettamente collegati alla superficie del territorio interessato; essa è inoltre coerente con la priorità assegnata dal Programma alla valorizzazione delle risorse naturali. I criteri adottati sono caratterizzati da semplicità e trasparenza, così da assicurare che le correzioni introdotte nel riparto rispetto a quello derivante dalla variabile dimensionale di base siano pienamente comprensibili. I dati utilizzati sono i più recenti al momento disponibili.

La ripartizione si basa su un *indice di dimensione composito*, che garantisce un'intensità di intervento omogenea, per abitante e per unità di superficie, corretto con un indicatore di svantaggio che assegna maggiore intensità di intervento alle regioni con i più gravi problemi strutturali.

La costruzione dei due indici assicura la massima trasparenza nella lettura dei risultati, sia rispetto al livello di svantaggio o competitività, che si ottiene per la singola regione, sia nel confronto fra regioni. L'indice di dimensione è costituito da una media ponderata tra le quote regionali di popolazione e superficie al 1997.

L'indice di dimensione viene corretto, moltiplicandolo, con un *indice di svantaggio*, costruito sulla base di quattro indicatori. Questi sono normalizzati con riferimento alla media delle regioni considerate per misurare l'intensità del divario esistente tra le regioni.

Gli indicatori di correzione sono i seguenti:

1. *prosperità regionale*, misurata con il reciproco del PIL per abitante 1994-1996;
2. *gravità dei problemi strutturali*, misurata con il *tasso di disoccupazione medio* del triennio 1996-1998;
3. *deficit infrastrutturale*, misurato con un indicatore di dotazione di infrastrutture economiche, sociali e ambientali. Le informazioni elementari sono le più recenti disponibili da fonti istituzionali¹; la normalizzazione degli indicatori relativi alle infrastrutture, essendo l'esercizio volto alla determinazione di un indice di competitività (o svantaggio) territoriale, è compiuta rispetto alla superficie regionale.
4. *insularità*, introducendo una riserva di risorse a favore rispettivamente della Sardegna e della Sicilia, riconoscendo le specifiche condizioni di svantaggio

¹ Sono stati qui utilizzati dati elementari aggiornati sulla base delle informazioni al momento disponibili (conto nazionale dei trasporti '98, dati Enel, Eni, Telecom resi disponibili nel '98). Tale aggiornamento rappresenta il risultato di una ricerca ancora in corso di Confindustria-Ecoter, cofinanziata dall'U.E. DG III. La metodologia di aggregazione in un indice di dotazione infrastrutturale è la stessa usata nel lavoro Confindustria/Ecoter '98.

determinate dall'insularità in termini di isolamento territoriale dei bacini occupazionali, di mancanza di contiguità con altri mercati e di difficoltà di comunicazione per merci e persone;

5. *esternalità negativa di piccola dimensione*, introducendo una riserva delle risorse a favore di quelle regioni per le quali la limitata dimensione territoriale, con una chiara discontinuità rispetto alle altre regioni, e il modello di organizzazione e distribuzione della popolazione rappresentano una diseconomia che influisce sui costi di programmazione, progettazione e attuazione.

Gli indicatori elementari 1,2,3 sono sintetizzati in un indicatore composito, attraverso l'aggregazione con opportuni pesi. La ponderazione adottata rispecchia l'importanza relativa assegnata ai problemi di ritardo e ai fabbisogni del territorio menzionati in precedenza. In particolare ai primi due indicatori elementari è attribuito un valore preponderante, sia perché essi sono quelli richiamati dalla Proposta di regolamento, sia perché sono più direttamente correlati all'obiettivo generale di sostegno dell'economia.

I criteri e la chiave di riparto delle risorse a livello territoriale sopra indicati sono stati oggetto di un proficuo partenariato istituzionale fra le Regioni e l'Autorità di gestione. Tale riparto è stato approvato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed Autonomie locali del 6 maggio 1999 e dalla Delibera Cipe del 14 maggio 1999.

3.2. La finanza di progetto

Uno degli obiettivi assunti nella programmazione degli interventi per il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 – sulla scorta di una delle specifiche indicazioni di Agenda 2000 in tema di politica di coesione (*aumentare l'efficacia delle risorse e ricorrere in misura più estesa e decisa al capitale privato*) e di quanto previsto negli *Orientamenti comunitari* per la programmazione 2000-2006 – è quello di massimizzare il contributo delle risorse private alle politiche di sviluppo, individuando le condizioni atte a favorire il coinvolgimento dei privati al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento.

Tale obiettivo è coerente con le più recenti innovazioni legislative introdotte nell'ordinamento del nostro Paese in materia di realizzazione di lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di infrastrutture destinate al pubblico servizio. La legge, infatti, richiede che nella propria programmazione triennale ciascuna amministrazione definisca i lavori strumentali ai propri bisogni in conformità agli obiettivi assunti come prioritari e tra questi individui “con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica”. Questa impostazione è ulteriormente ribadita in vari punti delle modifiche introdotte dal Parlamento alla fine del 1998 alla legge 109/94, assegnando una speciale priorità agli interventi che possono essere finanziati con capitale privato maggioritario.

Questa impostazione, comune a quella dei documenti dell'Unione che indirizzano il ciclo di programmazione 2000-2006, parte da due considerazioni: il fabbisogno di investimenti pubblici e di infrastrutturazione in Italia e in Europa è di gran lunga superiore alle concrete possibilità degli stati membri in ragione dei comuni vincoli all'indebitamento pubblico e della già elevata pressione fiscale; l'impostazione di un'opera pubblica in chiave di sua gestione economica ne favorisce il corretto dimensionamento (in termini ingegneristici e quindi finanziari) e ne assicura a priori una continuità di manutenzione e gestione indispensabile per l'efficiente e duratura utilizzazione.

La legge italiana offre varie soluzioni tecnico-giuridiche per favorire il partenariato tra pubblico e privato nella attuazione e gestione degli interventi del nuovo ciclo di programmazione. Il cuore del problema risiede comunque nella chiara individuazione delle priorità da parte delle amministrazioni attraverso gli strumenti di programmazione, di carattere trasversale (programmi operativi regionali) e del settore dei lavori pubblici. Essi devono assicurare la massima trasparenza delle decisioni in ordine alle opere che si intende concretamente realizzare nel periodo considerato. Questa chiarezza è un prerequisito non derogabile per poter organizzare le procedure di evidenza pubblica indicate dalla legge per la scelta dell'operatore privato che procederà per conto dell'amministrazione assumendo un proprio rischio di impresa.

Già in sede di formulazione dei complementi di programmazione si riporteranno pertanto nel quadro finanziario le stime dei finanziamenti privati che comprenderanno, oltre alle risorse attivabili attraverso i regimi di aiuto ammessi dalla disciplina comunitaria (per esempio: incentivi alle PMI, all'artigianato, per la ricettività) anche le previsioni in ordine a risorse private che possono essere attratte per il cofinanziamento di infrastrutture, opere pubbliche o di pubblica utilità suscettibili di gestione economica. In altre parole si dovrà prudentemente stimare la dimensione da attribuire, nel quadro finanziario, alla finanza di progetto per quegli investimenti la cui gestione è obbligatoriamente caratterizzata dalla riscossione di tariffe (trasporti, energia, telecomunicazioni, risorse idriche) o per la quale vanno diffondendosi in

altri paesi europei i principi di utilizzazione economica attraverso canoni variamente denominati (ad esempio: impianti sportivi ed edifici ad uso pubblico). Saranno previamente considerati tutti gli aspetti autorizzativi delle opere da realizzare e i connessi tempi amministrativi.

Si dovrà tenere conto del fatto che la partecipazione dei Fondi comunitari al finanziamento di investimenti in infrastrutture "generatrici di entrate nette consistenti" è limitata, nelle regioni obiettivo 1 al massimo del 40 per cento del costo ammissibile e che la legislazione italiana consente di attivare il relativo regime di concessione alla condizione che il finanziamento pubblico non superi il 50 per cento del prezzo dell'importo totale dei lavori, e questo solo ove la gestione avvenga in un regime di prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati.

L'utilizzo di tali strumenti consentirà di aumentare in misura significativa le risorse finanziarie spendibili nell'area considerata, di favorire l'insediamento di soggetti imprenditoriali incardinati stabilmente nel territorio interessato dall'investimento con la prospettiva di innescare ulteriori iniziative di tipo imprenditoriale, di mettere in atto meccanismo automatici di copertura dei costi di manutenzione e per l'esecuzione dei relativi interventi, di liberare risorse umane dell'amministrazione da destinare ad attività non altrimenti assicurate.

Nel considerare la possibilità di utilizzare gli strumenti della finanza di progetto le amministrazioni dovranno attentamente considerare il complessivo quadro della pianificazione del settore interessato dal possibile intervento. Se, da un lato, è infatti auspicato il diffuso ricorso all'impegno finanziario dei privati, dall'altro occorre valutare attentamente le possibili conseguenze sui processi di programmazione e sugli assetti gestionali soprattutto nei settori caratterizzati, come nel caso della gestione del servizio idrico integrato, da complessi processi di riforma.

Le considerazioni ora esposte evidenziano la necessità che le Amministrazioni si attrezzino sotto il profilo delle capacità tecniche per allestire e verificare i piani finanziari delle opere che intendono promuovere con il ricorso a capitali privati, per definire documenti contrattuali idonei alla gestione del rapporto pubblico-privato e per assicurare celeri iter autorizzativi.

Nei sistemi a regime tariffario gli enti locali e le regioni sono inoltre chiamati ad una nuova funzione di verifica sulla qualità dei servizi offerti e sul rispetto dei termini contrattuali, a garanzia dei cittadini utenti. Si tratta di un salto culturale cui già ci si prepara in molte aree del Paese.

Per queste ragioni il ricorso alla finanza di progetto per il finanziamento di interventi da realizzare nel quadro delle previsioni dei Programmi Operativi costituisce elemento di rilievo fra i criteri finanziari di riferimento per l'attribuzione della riserva di efficacia (4 per cento).

L'autorità di gestione fornirà nella fase di attuazione dei programmi, anche attraverso l'Unità tecnica per la Finanza di progetto istituita con la legge 17 maggio 1999 n.144, un'assistenza tecnica specifica diretta ad assistere le amministrazioni nel "montaggio" finanziario dei progetti in grado di generare rientri finanziari e di rendere quindi possibile l'intervento dei privati per garantire una quota, non inferiore al 50 per cento, del finanziamento, da remunerare attraverso la gestione della stessa infrastruttura. In particolare, l'unità tecnica assisterà le amministrazioni nella valutazione economica, finanziaria, tecnica delle proposte di investimento; fornirà il proprio supporto legale nella fase di preparazione della documentazione di gara per l'affidamento in concessione; definirà una specifica base dati.

3.3. Criteri per l'assegnazione della riserva comunitaria (4%) e della riserva nazionale (6%)

Per tenere conto dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi è istituita una riserva di performance del 10%, comprensiva della riserva del 4% di cui all'art. 44 del Regolamento 1260/1999 e di una riserva nazionale del 6%, da assegnare sulla base di criteri di valutazione che dovranno essere definiti a priori attraverso forme partenariali.

3.3.1 Criteri e indicatori per la riserva del 4%

Il meccanismo-base per la concessione della riserva di *performance* è fondato sul confronto tra previsioni *ex ante* (in sede di formulazione del Programma) e riscontri *in itinere* (a metà Programma) di un insieme di criteri che possono essere ricondotti a tre categorie: criteri di efficacia, criteri di gestione, criteri finanziari.

Un Programma ha diritto all'assegnazione della riserva quando, all'interno di ciascuna categoria di criteri, la realizzazione degli obiettivi fissati è, in media, pari almeno all'80% della corrispondente previsione iniziale.

Al fine di evitare il rischio di "appiattimento" degli obiettivi previsti su livelli poco interessanti o qualificati, saranno esplicitati per ciascun criterio valori standard che rappresentino livelli-soglia di accettabilità delle *performances*, al di sotto dei quali non si dia luogo al meccanismo di premialità.

Questa ipotesi garantisce una certa uniformità di applicazione dei criteri di premialità ed evita al tempo stesso il rischio di dover assegnare la riserva sulla base del rispetto degli impegni presi, laddove questi impegni non venissero ritenuti congrui con lo standard qualitativo complessivo del Programma.

A titolo di mera esemplificazione nell'ambito delle proposte di seguito avanzate per ciascuna delle tre categorie della riserva comunitaria (efficacia, gestione, attuazione finanziaria) vengono indicati alcuni possibili livelli-soglia da assumere come standard minimi da rispettare nella formulazione *ex ante* degli obiettivi.

CRITERI DI EFFICACIA

Dovendo essere definiti a livello di misura, andranno puntualmente specificati in sede di complemento di Programma attraverso la definizione e la quantificazione di indicatori di programma.

Si ritiene opportuno limitare gli indicatori di efficacia agli indicatori di realizzazione fisica (che misurano l'avanzamento dell'output fisico degli interventi) utilizzando il seguente criterio:

confronto tra i livelli di realizzazione ottenuti e quelli previsti per un insieme di misure che assorbano almeno il 50% del valore monetario del Programma.

Il livello-soglia per accedere alla premialità relativamente a questa categoria (efficacia) è fissato al 30-35%: ciò equivale ad ipotizzare che, per ottenere l'assegnazione della riserva comunitaria, i programmi evidenzino al termine del 2002 un avanzamento pari a circa un terzo nella realizzazione fisica degli obiettivi previsti.

CRITERI DI GESTIONE

La misura dell'efficienza gestionale viene rilevata a livello di Programma, con determinazione *ex ante* dei relativi criteri e indicatori.

Gli indicatori di riferimento sono i seguenti:

Qualità del sistema di monitoraggio

confronto tra la quota realizzata e quella prevista delle misure (in valore) sottoposte a monitoraggio fisico e finanziario

Il livello-soglia cui condizionare l'assegnazione della riserva è fissato al 75% dell'intero Programma.

Qualità del controllo finanziario

confronto tra la quota realizzata e quella prevista delle misure (in valore) adeguatamente sottoposte a controllo finanziario e di gestione

Il riferimento normativo è dato dal regolamento (CE) n. 2064/97 e dall'art. 38 del Regolamento 1260/99. Risulterà soggetta a premio la capacità di rispettare integralmente i requisiti dei suddetti regolamenti, sin dai primissimi anni di attuazione del Programma.

Qualità della selezione progettuale

confronto tra la quota realizzata e quella prevista degli impegni assunti a seguito di procedure di selezione dei progetti (analisi costi-benefici o altre forme di valutazione economica dei progetti)

Il corrispondente livello-soglia viene individuato nel seguente: aver sottoposto ad analisi economica almeno il 30% (in valore) dei progetti di investimento di importo superiore a 10 miliardi di lire.

Qualità del sistema di valutazione

Si assumono i seguenti indicatori:

affidamento dell'incarico della valutazione entro il 2002

incidenza sul Programma delle misure (in valore) per le quali sono stati predisposti adeguati indicatori ex ante

Il livello-soglia, è fissato nella misura del 75% (in valore) del complesso del Programma.

adozione di adeguate procedure e metodologie per il monitoraggio e la valutazione degli effetti occupazionali degli interventi

CRITERI FINANZIARI

Si assumono i seguenti indicatori:

rispetto del profilo annuo di spesa prestabilito sulla base del raggiungimento degli obiettivi di spesa annua fissati a livello di ogni Programma

confronto tra realizzazione e previsione per ciò che riguarda il numero di progetti (in alternativa: l'ammontare in valore) finanziato con il ricorso alla finanza privata

Il livello-soglia per accedere alla riserva è fissato in almeno un progetto (per ciascun Programma) avviato entro il 2002 con un meccanismo del tipo *project financing*. Questo indicatore è da limitare alle tipologie infrastrutturali escludendo gli interventi di sostegno alle imprese.

3.3.2 Criteri e indicatori per la riserva del 6%

La riserva nazionale del 6% è del tutto autonoma rispetto al meccanismo della riserva del 4%.

Il riferimento a due meccanismi di premialità distinti, ciascuno rispondenti ad una sua logica, permette di avere un più ampio spettro di criteri non necessariamente o non unicamente legati alla realizzazione del Programma, bensì rispondenti ad una più generale logica di premio per livelli più elevati di efficienza ed efficacia dei livelli di governo del territorio.

L'ammontare della riserva sarà frazionato assegnando ad ogni criterio un suo montante di premialità, da attribuire indipendentemente dai risultati ottenuti in ordine agli altri criteri.

Si procede all'assegnazione della riserva non attribuita fino alla concorrenza di un ammontare pari alla riserva inizialmente destinata a ciascun Programma. In altri termini, un Programma "virtuoso" potrà sì giovare della redistribuzione degli importi non assegnati agli altri programmi, ma non potrà in ogni caso acquisire risorse — a titolo di riserva nazionale — eccedenti il doppio della riserva del 6% inizialmente attribuitagli.

La riserva del 6% sarà articolata in 3 criteri distinti e autonomi: avanzamento istituzionale; integrazione degli interventi; concentrazione degli interventi. Secondo quanto già indicato, ciascuno di questi criteri identifica in pratica un'autonoma sottomisura, con preventiva assegnazione di una quota dell'ammontare complessivo del 6%.

Opererà secondo un meccanismo "modulare" di aggiudicazione della riserva: il 60% al raggiungimento di un predefinito standard per ciascun criterio ed il restante 40% al superamento di uno standard superiore, sempre definito a priori.

Quanto agli indicatori per ciascuno dei tre criteri individuati si farà riferimento alle seguenti priorità:

Per quanto concerne l'avanzamento istituzionale, gli obiettivi da perseguire in via prioritaria sono i seguenti:

- *predisposizione delle normative di attuazione delle leggi nazionali di riforma e semplificazione della PA;*
- *predisposizione delle normative di attuazione di leggi nazionali di riforma settoriale;*
- *predisposizione delle procedure amministrative e organizzative per l'accelerazione delle decisioni di spesa.*

Gli indicatori saranno selezionati all'interno dell'elenco sotto specificato:

- Attivazione dello sportello unico
- Recepimento delle norme sulla dirigenza e sui livelli di delega
- Adeguamento della contabilità regionale a quella nazionale (a seguito della prevista emanazione dei decreti legislativi)
- Predisposizione di norme regionali in materia di piani territoriali e di piani paesistici
- Attivazione di strumenti permanenti di raccordo e concertazione (conferenza delle autonomie, tavoli di concertazione, procedure standardizzate, etc.)
- Adeguamento della normativa regionale alle direttive comunitarie in materia ambientale
- Attivazione di un sistema informativo integrato e automatizzato
- Avvio operativo della RUPAR
- Individuazione di una tempistica rigorosa per la preparazione dei bandi e la selezione dei progetti
- Attivazione degli adempimenti previsti per la programmazione delle risorse idriche (definizione ambito territoriale ottimale, assegnazione gestore unico, etc.)
- Attivazione degli adempimenti previsti per la programmazione del sistema dei rifiuti urbani (censimento discariche abusive certificato dal NOE, definizione ed attivazione degli ATO)
- Attivazione degli adempimenti necessari a rendere operativa la riforma dei servizi per l'impiego
- Individuazione dei responsabili dell'attuazione del Programma e attribuzione di compiti e carichi di lavoro, a livello sia "verticale" (responsabile di sottoprogramma, misura, progetto), sia "orizzontale" (responsabile di procedimento o project manager).

Per quanto riguarda l'integrazione degli interventi, l'indicatore di riferimento viene identificato nella:

- *incidenza degli interventi integrati (in valore) sul totale del Programma*

Il livello minimo per potersi configurare un'ipotesi di premialità verrà fissato in una percentuale da stabilire sul totale del valore del Programma.

Infine, per quanto concerne la concentrazione degli interventi, si fa riferimento al seguente indicatore:

- *indice di concentrazione calcolato sull'ammontare finanziario delle azioni previste nel Programma*

Anche in questo caso il livello minimo per accedere alla premialità verrà fissato in una percentuale da stabilire sul totale del valore del Programma.

3.4. L'addizionalità

Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento, stabilisce che, per ciascun obiettivo, ogni Stato membro debba mantenere, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche, o assimilabili, a finalità strutturali, almeno allo stesso livello raggiunto nel periodo di programmazione precedente.

Più in particolare, con riferimento alla verifica *ex ante* dell'addizionalità per le regioni dell'Obiettivo 1, l'Art. 11 stabilisce che, attraverso un calcolo indicativo allegato al Piano, la Commissione e lo Stato membro determinano il livello delle spese che lo Stato manterrà nell'insieme delle regioni coperte dall'Obiettivo 1 durante il periodo di programmazione.

Il metodo di calcolo è esemplificato in una tabella riportata nel Vademecum (*Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006*), sulla cui base sono state effettuate le elaborazioni funzionali alla verifica (cfr. tab. 1).

Per la ricostruzione dei dati di base l'Italia continua ad avvalersi della banca dati relativa alla ricostruzione di "Conti pubblici territoriali per tutte le regioni italiane", avente come oggetto la territorializzazione della spesa dell'intero settore pubblico allargato e delle imprese di pubblica utilità, già utilizzata per tutta l'attività di monitoraggio sulla verifica dell'addizionalità effettuata nel periodo 1994-99.

Tale banca dati, costruita *ad hoc*, è sottoposta ad un processo di affinamento qualitativo e quantitativo costante, e di ciò si giova, con riferimento allo specifico sottoinsieme che della banca dati si utilizza (le "spese connesse allo sviluppo" nelle regioni dell'obiettivo 1), la verifica del principio.

In assenza di diverse indicazioni, tutte le elaborazioni finalizzate alla verifica *ex ante* sono state effettuate sulla base delle soluzioni metodologiche adottate nel precedente periodo di programmazione, ampiamente discusse con gli uffici della Unione Europea e puntualmente descritte nei vari rapporti presentati ai Comitati di Sorveglianza.

Si riportano pertanto in modo sintetico le principali scelte effettuate nella ricostruzione del periodo base e le ipotesi macroeconomiche adottate per la ricostruzione dei livelli di spesa che si prevede di mantenere nel periodo di programmazione futuro.

Il settore pubblico oggetto di riferimento

L'universo di riferimento è costituito da un settore pubblico notevolmente più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica e che risulta mutuato dalla definizione di "area pubblica" utilizzato dalla UE.

Si tratta di un settore pubblico allargato che può essere fondamentalmente articolato nelle due grandi componenti usualmente utilizzate per la verifica dell'addizionalità: la componente definita come "Bilancio" e quella definita come "Extra-bilancio". La prima coincide fondamentalmente con la definizione di Pubblica Amministrazione della contabilità pubblica italiana costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, anche se in molti casi si perviene ad un livello di dettaglio molto spinto, come nel caso degli Enti dipendenti dalle Regioni, le ex Opere universitarie, ecc..., componenti che raramente

vengono individuati in modo distinto da quelle principali ². Ciò in quanto la banca dati che costituisce la fonte per la verifica privilegia un approccio di analisi che, pur volendo fornire un quadro aggregato a livello macroeconomico, lo ottiene come insieme di quadri mesoeconomici, cioè per singole categorie di enti, o addirittura microeconomici, cioè per singoli enti.

Gli organismi appartenenti all'aggregato "Extra-bilancio" sono stati individuati in base ai seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è ancora riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro quote dei Fondi strutturali comunitari.

In tal modo la componente allargata del settore pubblico viene ad essere costituita dai seguenti enti³: Aziende speciali; Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), ENEL, ENI (Settore Energia), FS, Poste Italiane.

L'area territoriale di riferimento

L'area geografica di riferimento è rappresentata dalle regioni ammesse a godere degli interventi di cui al nuovo obiettivo prioritario 1 per il periodo 2000 – 2006: si tratta di sette delle otto regioni meridionali, vale a dire con la sola esclusione dell'Abruzzo, in quanto già "uscito" dalle regioni in ritardo di sviluppo a partire dal 1997.

Si continua, invece a comprendere, secondo le indicazioni della Commissione, il Molise, attualmente in regime di "sostegno transitorio"⁴.

² Gli enti appartenenti al settore Bilancio sono i seguenti:

a) *Amministrazioni pubbliche centrali*: Stato (ivi compresi gli interventi per le Aree depresse), Enti di previdenza, ANAS, Altri Enti (assistenziali, economici e di ricerca) dell'Amministrazione centrale;

b) *Amministrazioni pubbliche decentrali*: Regioni, Enti dipendenti e Società partecipate dalle Regioni, Aziende sanitarie locali, Ospedali pubblici (o Aziende ospedaliere), Province e Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, I.A.A., Enti Autonomi Portuali, Enti Provinciali del Turismo (o Aziende di Promozione Turistica), Istituti Autonomi Case Popolari (o Aziende Territoriali di Edilizia Residenziale), Università e Opere Universitarie (o Enti per il Diritto allo Studio).

³ Rispetto al settore Extra bilancio che era stato adottato per la verifica del rispetto del principio di addizionalità per il precedente periodo di programmazione, sono state apportate le seguenti variazioni:

- è stato inserito l'ENAV che, dopo esser stato istituito nella prima metà degli anni '90 sotto forma di Azienda autonoma;

- è stato trasformato prima in Ente pubblico economico ed ancora più recentemente in S.p.A.;

- sono stati invece esclusi i seguenti organismi:

il Gruppo dell'IRI, in quanto il Consiglio d'Amministrazione attualmente in carica ha ricevuto da parte del Governo il mandato di dismettere tutte le attività da esso controllate entro il 2000;

l'Azienda dei Monopoli di Stato, in quanto la sua attività prevalente non riguarda la fornitura di servizi pubblici, bensì quella manifatturiera di beni, come il sale e i tabacchi, per i quali ormai di fatto non esiste più oppure non ha più giustificazione economica una situazione di "monopolio naturale";

l'attività manifatturiera dell'ENI, in quanto evidentemente essa non comprende l'erogazione di servizi di pubblica utilità, come invece nel caso del settore energetico.

Si è così ottenuto un aggregato molto più omogeneo al suo interno, anche se ovviamente ancora perfezionabile.

⁴ L'area geografica di riferimento è pertanto diversa da quella adottata nel precedente periodo di programmazione, essendo quest'ultima riferita a tutte le otto regioni allora appartenenti all'obiettivo 1. Il cambiamento dell'area territoriale di riferimento si è rivelata di notevole aggravio dal punto di vista operativo, poiché non sempre la documentazione, contabile o statistica, esistente consente di distinguere l'Abruzzo dal resto del Mezzogiorno; inoltre, per quanto riguarda le serie storiche

La definizione di spese connesse allo sviluppo

Dal punto di vista della classificazione economica l'aggregato di riferimento continua ad essere quello di "spese connesse allo sviluppo", cui l'UE si riferisce opportunamente, intendendo con tale termine l'insieme delle seguenti categorie di spesa:

- costituzione di capitali fissi (costruzione di immobili, acquisto di impianti, di attrezzature, ecc.) nei vari settori di intervento pubblico;
- trasferimenti in conto capitale a famiglie ed imprese private;
- spese, anche di parte corrente, per la formazione e riqualificazione professionale.

Tale criterio comporta non pochi problemi sul Piano operativo, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione e la successiva determinazione delle spese per la formazione, in quanto questa in genere non viene distintamente indicata tra i settori d'intervento di competenza delle Amministrazioni pubbliche italiane, a parte le Regioni, le quali da questo punto di vista rappresentano un'eccezione.

La classificazione per Assi prioritari

In coerenza con il sistema di classificazione adottato per l'intero PSM anche la verifica dell'addizionalità è stata effettuata secondo la classificazione per i sei grandi Assi prioritari di cui alla delibera CIPE del 14.5.99 ed al Documento "Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno".

L'adozione di tale articolazione ha comportato difficoltà ancora maggiori rispetto a quelle già storicamente incontrate, essendo la classificazione per Assi prioritari molto lontana dalla classificazione funzionale adottata nei bilanci pubblici italiani.

La complessa operazione di riclassificazione non ha tuttavia eliminato una consistente voce residuale e la possibilità di sovrastime e/o sottostime in alcuni Assi.

E' il caso ad esempio dell'asse "Risorse umane", che dovrebbe contenere le voci relative alla Formazione corrente e in conto capitale ed alla Istruzione.

All'interno degli enti istituzionalmente preposti a tali funzioni solo le Amministrazioni regionali consentono, attraverso le sottovoci dei loro bilanci, una articolazione adeguata ad evidenziare la spesa di formazione; al contrario i bilanci dello Stato, delle Amministrazioni Comunali e provinciali, accorpano l'intera spesa nella classe funzionale Istruzione. Di conseguenza, il flusso di spesa delle Amministrazioni pubbliche relativo alla Formazione è sottostimato, in quanto fa riferimento alla spesa delle sole Amministrazioni regionali, mentre quello relativo al settore Istruzione (che, tra l'altro, nella nostra classificazione non è separabile dalla "Cultura") è sovrastimato inglobando parte della spesa in Formazione.

Anche per tali difficoltà ed al fine di ridurre al minimo i possibili problemi derivanti da classificazioni così disomogenee, si è preferito, nell'articolare settorialmente la spesa, fermarsi a livello dei sei grandi Assi senza scendere a dettagli settoriali. Essendo comunque

dei dati di spesa già ricostruite per gli anni del periodo di programmazione in fase di conclusione si è dovuto provvedere ad una loro revisione, proprio al fine di eliminare i valori riguardanti l'Abruzzo e renderli pertanto perfettamente omogenei con quelli del prossimo periodo.

quella dell'addizionalità una verifica macroeconomica e, per sua natura, aggregata, non comporta una verifica del principio anche per Asse.

Deflatore e conversione in euro

I valori correnti relativi a tutte le componenti del settore pubblico allargato, per l'intero periodo 1994-2006, sono stati riportati a prezzi costanti 1999, prima in lire e poi in euro.

Per ottenere la prima serie storica di dati si è provveduto a calcolare i necessari coefficienti per i periodi dal 1994 al 1998 e dal 2000 al 2006, sulla base dei valori del PIL della sola area del Mezzogiorno ai prezzi di mercato (in mld. di lire 1990)⁵. Con riferimento al periodo futuro, sono state recepite le ipotesi di costruzione del quadro macroeconomico contenute nel DPEF 2000 - 2003, mentre dal 2004 in poi si è ipotizzata la costanza della crescita. Ovviamente, poiché i valori del PIL erano a base 1990 ed invece quelli della spesa di sviluppo devono essere - sulla base delle indicazioni provenienti dalla Commissione europea - a base 1999, si è effettuata la conversione ricorrendo ad adeguato algoritmo statistico.

Per ottenere la seconda serie storica di dati, invece, è stato sufficiente moltiplicare la prima per il valore (in lire) dell'EURO, pari - come noto - a 1.936,27.

La spesa relativa ai Fondi strutturali.

Essendo la natura del dato di spesa relativo ai *pagamenti di cassa* o, dove non possibile, a *previsioni corrette per la capacità di spesa*, è stato adottato lo stesso criterio anche per le colonne relative al QCS: di conseguenza la prima parte della tabella (colonne 4 e 5) relativa al periodo 1994-99 riporta le effettive erogazioni relative al QCS 1994-99, così come le quote residue afferenti alla programmazione 1989-93; la seconda parte della tabella relativa al periodo 2000-2006 (colonne 10 e 11) riporta, oltre alle previsioni di spesa del nuovo periodo di programmazione, la spesa residua relativa al 1994-99.

Per il precedente periodo di programmazione si è ipotizzato di raggiungere al 31.12.1999 un livello di spesa pari al 70% del costo totale del QCS, mentre per il biennio successivo sono stati individuati target di spesa annuali in grado di consentire il totale assorbimento delle risorse disponibili. Per il nuovo periodo di programmazione le ipotesi riflettono quelle contenute nel quadro finanziario complessivo del PSM. In particolare si ipotizza, oltre che di spendere le consistenti quote residue del vecchio periodo di programmazione entro il 2001, di concludere la nuova fase di programmazione entro il 2008 (e gli ultimi due anni sono evidentemente esclusi dal calcolo); di garantire il soddisfacimento dei vincoli e dei requisiti comunitari, in particolare quelli derivanti dal meccanismo del disimpegno automatico; di indicizzare le risorse secondo le regole contenute nei Regolamenti.

L'ipotesi di crescita adottata per il futuro periodo di programmazione.

Per la componente più consistente del settore pubblico considerato, cioè per il Settore "Bilancio" si è fatto riferimento alle indicazioni programmatiche contenute nel DPEF 2000-2003. In realtà, le previsioni contenute nel quadro finanziario unico della spesa per investimenti, riguardano un periodo di tempo più lungo che - anche al fine di sottolineare la sempre maggior coerenza tra la programmazione nazionale e quella comunitaria - è stato fatto

⁵ Elaborazioni Ministero del Tesoro.

coincidere con il settennio previsto per l'impiego dei Fondi Strutturali, cioè il periodo 2000-2006:

Le modalità adottate riflettono, tenendo opportunamente conto delle diversità dell'aggregato di riferimento (Obiettivo 1 e non Mezzogiorno geografico, spese connesse allo sviluppo e non spese in conto capitale, conto inclusivo delle spese per formazione), le ipotesi di crescita e le chiavi di riparto adottate nel DPEF. In particolare si è ipotizzato che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota del PIL più una componente perequativa calcolata in base alla quota di popolazione del Mezzogiorno e che le risorse per le aree depresse destinate al Mezzogiorno siano pari all'85% del totale.

Per gli organismi del settore "Extra-bilancio" è stato adottato, in assenza di indicazioni ufficiali, in alcuni casi (ENAV, ENI e P.I.) il criterio dell'invarianza (a prezzi costanti) del valore medio registrato negli anni precedenti; in altri casi le previsioni predisposte dal singolo Ente (ENEL) o elaborate sulla base delle risorse già attualmente stanziare da parte dello Stato (FS).

Le spesa pubblica nazionale complessivamente prevista per il periodo 2000-2006, al netto dei Fondi strutturali, cresce significativamente, in termini medi annui ed in valori costanti, rispetto al periodo precedente, verificando ex ante il principio di addizionalità.

In particolare l'esame dell'addizionalità, quale risulta dalla tabella allegata, consente di affermare che la spesa pubblica nazionale nelle regioni dell'obiettivo 1 durante il periodo di programmazione 2000-2006, si manterrà ad un livello medio annuo di 19.591,5 milioni di euro a prezzi 1999, quindi ad un livello significativamente più alto rispetto a quello realizzato nel periodo 1994-99 e pari a 16.308 milioni di euro.

Se si considera il contributo delle varie componenti del settore pubblico, si evidenzia che il settore pubblico in senso stretto contribuisce in modo determinante al rispetto della verifica, mentre la componente definibile come "Extra-bilancio" (colonna 3 e 9) decresce leggermente (da 3.275,8 meuri nel periodo base a 2.795,7 nel periodo di programmazione successivo). Del resto, la maggior parte degli enti economici e delle Aziende Autonome considerati sono stati recentemente trasformati in S.P.A. Pur avendo vissuto negli ultimi anni situazioni alquanto diverse, hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio dei programmi di investimento.

Il positivo risultato complessivo nasce evidentemente dal contesto programmatico e dagli obiettivi sottostanti alla strategia per lo sviluppo del Mezzogiorno, in particolare dall'obiettivo generale assunto dalla politica nazionale e dal PSM di conseguire "entro la metà del periodo di programmazione un tasso di crescita significativamente superiore a quello medio europeo con una drastica riduzione del disagio sociale ed un aumento dell'occupazione regolare".

Il rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento finalizzato a conseguire una programmazione finanziaria unica settennale, la coerenza complessiva tra azioni previste nel PSM e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, l'assunzione del rispetto del principio di addizionalità tra i principi fondamentali alla base degli orientamenti per la nuova programmazione, costituiscono altrettanti fattori di contesto favorevoli.

Anche il metodo con cui la programmazione risulta disegnata ed attuata contribuisce non poco alla possibilità di verificare ex ante il principio di addizionalità.

La politica di sviluppo diventa fortemente visibile in termini di spesa e, quindi, in termini di addizionalità. In particolare la costruzione, per la prima volta, di un quadro unico settennale per tutte le risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno, oltre a dare chiarezza e certezza alla programmazione delle risorse, consente di identificare sia le risorse finanziarie pubbliche ordinarie che eccedono quelle dei fondi strutturali comunitari, sia quelle effettivamente aggiuntive e da esse separate in quanto espressamente destinate ad un obiettivo temporaneo di riduzione dei divari.

Tabella 3.13: Verifica ex ante dell'addizionalità per l'obiettivo 1
Spese pubbliche strutturali o assimilabili nelle regioni dell'obiettivo 1 (in milioni di euro a prezzi 1999)

	Media annuale 1994-1999							di cui: imprese pubbliche		
	Totale	di cui: imprese pubbliche	QCS		senza cofinanziamento UE	Totale	Totale			
			UE	Nat.					Nat.	Nat. + UE
1	2	3	4	5	6	7= 5+6=2-4	8	9		
I. Risorse naturali	3.549,48	2.110,76	456,39	506,33	2.586,76	3.093,09	3.452,12	1.554,50		
II. Risorse culturali	824,53		50,70	53,11	720,72	773,83	1.094,05			
III. Risorse umane	1.512,92		460,18	456,02	596,72	1.052,74	1.795,01			
IV. Sistemi locali di sviluppo	4.654,33		1.060,52	1.149,59	2.444,21	3.593,80	6.153,85			
V. Città	1.009,81		5,83	6,11	997,86	1.003,97	1.328,90			
VI. Reti e nodi di servizio	4.504,19	1.165,08	402,19	432,80	3.669,20	4.102,00	5.842,49	1.241,22		
Altro	2.688,59		0,00	0,00	2.688,59	2.688,59	3.353,18			
TOTALE	18.743,85	3.275,83	2.435,82	2.603,96	13.704,06	16.308,03	23.019,60	2.795,73		

4 L'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA

4.1. Introduzione

In questo capitolo vengono presentati i risultati di alcuni esercizi che simulano l'impatto del Programma sull'intensità e la composizione della crescita nel Mezzogiorno, precisando e confermando le indicazioni programmatiche anticipate nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (Dpef) 2000-2003 (cap. V).

Non si tratta di una previsione. Essendo il Programma volto a generare e promuovere "rotture" nei comportamenti di offerta e di domanda dei soggetti economici, non può essere misurato nei suoi effetti da modelli i cui parametri colgono comportamenti passati. Gli esercizi rappresentano piuttosto una verifica di coerenza degli obiettivi programmatici del PSM: coerenza rispetto al quadro delle compatibilità macroeconomiche; coerenza rispetto all'entità e ai canali di trasmissione delle esternalità ipotizzate; coerenza rispetto alla misura e alla dinamica degli effetti di tali esternalità sulla produttività e quindi sulla crescita del sistema economico e sociale del Mezzogiorno.

Dal momento che il Programma descritto in questo documento è parte integrante e non separabile della politica nazionale per il Mezzogiorno configurata e quantificata nel Dpef 2000-2003, le valutazioni di impatto macroeconomico oltre a tenere conto:

a) delle tipologie d'intervento e degli obiettivi descritti nelle strategie di Asse del Programma (par 2.2), e

b) delle risorse finanziarie comunitarie (par. 3.1),

incorporano anche i due altri indirizzi programmatici contenuti, appunto, nel Dpef 2000-2003, ed in particolare:

c) la piena aggiuntività delle risorse di cofinanziamento nazionale e delle risorse nazionali specificamente destinate alle "aree depresse", così da ottenere assieme alle risorse ordinarie, il profilo di crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno descritto nella tavola V.4.2 del Dpef 2000-2003 (44 per cento circa della spesa totale in conto capitale del Paese nel 2000, 47 per cento nel 2002, 44 per cento circa nel 2007);

d) l'adozione di politiche complementari nel Mezzogiorno, come descritte nel Dpef e riassunte nel par. 2.1: rafforzamento della concorrenza e valorizzazione del ruolo del mercato; aumento di efficienza del mercato del lavoro; accelerazione dell'ammodernamento dell'Amministrazione Pubblica.

Il venire meno, in tutto o in parte, di questi due ulteriori requisiti ridurrebbe anche significativamente l'efficacia del PSM e dunque comprometterebbe il conseguimento dei risultati qui ipotizzati e discussi.

Le simulazioni sono effettuate con l'ausilio di un modello econometrico, appositamente costruito per descrivere i meccanismi di sviluppo endogeno che l'azione programmatica intende attivare. Esse incorporano il quadro previsivo dell'economia italiana descritto dal Dpef 2000-2003. Inoltre, sono stati predisposti sia un quadro di sviluppo demografico, dettagliando per regione gli andamenti previsti della popolazione e l'offerta di lavoro, sia un quadro di sviluppo prudente delle variabili esogene internazionali, coerente con le assunzioni accolte nel Dpef.

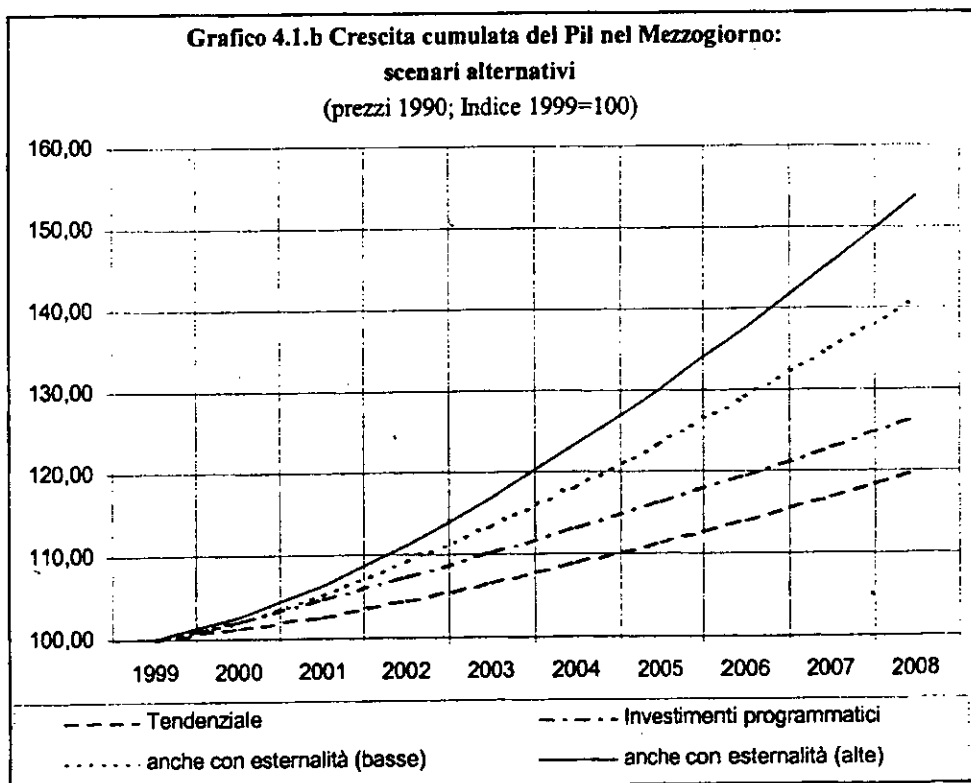
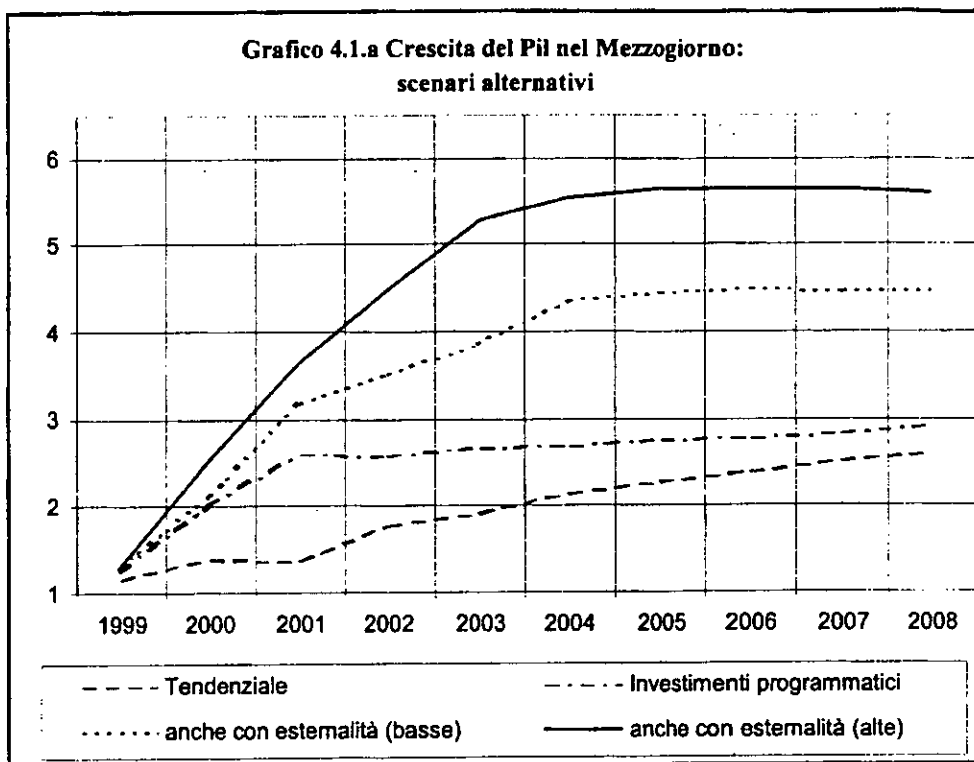
Dal momento che il Programma mira a sospingere la crescita attraverso l'effetto delle sue azioni di contesto sulla produttività del sistema, il modello è costruito attorno ad una specificazione della dinamica di tale produttività. In particolare, la produttività totale dei fattori è espressa in funzione di un insieme di variabili dette di "rottura" alle quali il Programma di investimenti è mirato (cfr. Cap. 1). Il modello descrive così un percorso di "crescita endogena", innescato dalle esternalità sviluppate dall'intervento pubblico e alimentato dagli investimenti che il settore privato prende a fare grazie a questo innesco.

Delle variabili di rottura elencate nella tabella 12 del capitolo 1, quattro sono *endogene* al modello e quindi costituiscono un suo risultato (esportazioni con il Resto del Mondo, investimenti, importazioni nette, tasso di attività). Le restanti variabili di rottura entrano nel modello come componenti *esogene*. Attraverso di esse si sintetizzano - e vengono misurate sotto ipotesi alternative - le esternalità positive sull'economia del Mezzogiorno attivate dall'azione programmatica.

Il modello è completato da equazioni e identità contabili che descrivono il conto delle risorse e degli impieghi, il mercato del lavoro, l'interscambio con l'estero ed il conto del risparmio, sia per il Mezzogiorno, che per il Centro-Nord e l'Italia intera. Questo consente di valutare l'intero spettro degli effetti della programmazione e di verificarne la coerenza con gli obiettivi di equilibrio del saldo delle partite correnti e di indebitamento della Pubblica Amministrazione.

Per un ampio dettaglio su questi aspetti, si rimanda al capitolo 4 del Documento di Valutazione ex-ante.

Vengono presentati uno scenario tendenziale, in assenza di Programma, e tre scenari che stimano gli effetti del Programma (graf. 4.1).



Lo *scenario tendenziale*, che serve principalmente come punto di riferimento per valutare gli effetti differenziali del Programma, è costruito ipotizzando che, a differenza di quanto programmato nel Dpef con riferimento proprio al PSM, la quota di investimenti pubblici rispetto al PIL registrata nel 1999 si mantenga costante negli anni successivi. In questo caso lo scenario disegna quindi un quadro di crescita che assume invariante le tendenze in atto, sia rispetto alla domanda estera, sia rispetto a quella interna.

I tre *scenari programmatici* sono, invece, tutti formulati in base al volume di interventi pubblici totali programmati dal Dpef per l'intero settennio 2000-2006 e all'azione di politica economica lì prefigurata. Essi si differenziano rispetto alle ipotesi assunte riguardo le esternalità dell'intervento.

Nel primo degli scenari, si considera il solo impatto degli investimenti pubblici nella misura programmata nel Dpef senza esternalità positive attraverso le variabili di rottura: l'effetto sulla crescita è limitato all'impulso sugli investimenti privati che deriva dall'accumulazione di capitale pubblico. I risultati mostrano che, grazie all'aumento degli investimenti pubblici, non solo il tasso di crescita alla fine del settennio è maggiore di un sesto di quello tendenziale, ma anche che viene raggiunto già nel 2001 il tasso di crescita che, in assenza di quegli investimenti pubblici aggiuntivi, sarebbe conseguito solo dopo il 2006. Si rimane tuttavia assai lontani dall'obiettivo programmatico di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello europeo entro il primo quadriennio. La crescita del Mezzogiorno registra, insomma, un impulso significativo, ma non tale da mettere in moto un processo di convergenza rispetto all'Europa.

Gli altri due scenari sono invece costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento programmatico, ossia supponendo che gli interventi impattino effettivamente, secondo i canali prefigurati nelle strategie di Asse (cfr. par. 2.2), sulle variabili di rottura in una misura stabilita in base a considerazioni di ragionevolezza esposte nel testo (cfr. paragrafo 4.2.2). La tempistica dell'impatto è ritardata: coerentemente con le caratteristiche del Programma descritte nel par. 2, l'innalzamento della qualità degli investimenti è graduale e tale che solo nel 2004 essi prendano a manifestare pienamente i loro effetti sul contesto.

I due scenari si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche. In entrambi i casi la crescita del Mezzogiorno sale significativamente entro il quadriennio al di sopra della media europea e i divari di reddito vengono ridotti in misura consistente: nel caso più favorevole la crescita risulta entro la fine del periodo di programmazione di oltre due terzi superiore a quella prevista per l'Europa (circa 5,6 per cento), nel caso meno favorevole la supera di poco oltre il 50 per cento (circa 4,5 per cento).

La realizzazione di questi scenari virtuosi si dimostra compatibile con il vincolo di bilancia dei pagamenti: il saldo di parte corrente si riduce, anche per effetto degli andamenti nazionali, ma resta comunque in equilibrio. Questo risultato è ottenuto, in presenza del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso una crescita sostenuta del saggio di risparmio nel settore privato in Italia, misurata in circa tre-quattro punti in percentuale di PIL, che "finanzia" l'accelerazione degli investimenti.

Nel resto del capitolo, si descrive dapprima lo scenario relativo agli investimenti pubblici programmati senza altre esternalità, analizzando gli effetti risultanti dal modello. Vengono successivamente esaminate le simulazioni che incorporano le ipotesi sugli andamenti delle variabili di rottura e sugli effetti delle esternalità da loro generate. Il capitolo conclude commentando i risultati relativi al mercato del lavoro.

4.2. Analisi di impatto del Programma di interventi: simulazioni macroeconomiche

4.2.1. Scenario tendenziale e impatto degli investimenti pubblici (scenario senza esternalità)

I diversi scenari programmatici vanno tutti raffrontati a uno scenario tendenziale, nel quale la quota degli investimenti pubblici rispetto al PIL rimane stabile attorno ai livelli registrati nel 1999⁶.

In tutti gli scenari si è tenuto conto della conclusione degli sgravi negli oneri previdenziali nel Mezzogiorno a partire dal 2002. Si è ipotizzato che metà del maggior costo derivante dall'interruzione dello sgravio venga traslato sul costo del lavoro, portando quindi a un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) da quell'anno.

Nello scenario tendenziale il ritmo della crescita rimane positivo, anche se moderato: dopo una fase di espansione più ridotta nei primi due anni, il tasso di crescita del PIL del Mezzogiorno, rispondendo come il resto del Paese agli stimoli della domanda interna e internazionale, raggiunge circa il 2 per cento nel 2003, per poi attestarsi al 2,4 nel 2006 (tab. 4.1). Alla fine del periodo di programmazione l'incremento del PIL risulterebbe di circa il 13 per cento. L'occupazione segue il profilo di crescita del prodotto: dopo valori modesti, la crescita raggiunge l'1 per cento nel 2004, per poi incrementarsi fino all'1,3 a fine periodo. Cumulativamente la crescita occupazionale risulterebbe in sette anni del 5,1 per cento, pari a circa 290 mila occupati aggiuntivi. Alla fine del periodo, il numero di lavoratori risulterebbe nel Mezzogiorno poco superiore a 6 milioni di unità, ancora inferiore al picco registrato nel 1991.

Questi andamenti cumulati del prodotto e dell'occupazione, pur modesti in termini assoluti, mostrano un miglioramento rispetto a quelli registrati in precedenza: il tasso di disoccupazione cessa di aumentare e presenta segnali di flessione alla fine del periodo; il tasso di crescita risulta in media dell'1,9%, contro lo 0,8 del 1995-98, recuperando gli andamenti registrati nel periodo 1981-94. Questi risultati riflettono: un'evoluzione più favorevole della dinamica della domanda esterna all'area con tassi di crescita dell'Europa e del Centro-Nord più elevati che nel precedente decennio; il consolidamento di alcune tendenze positive in atto nel Mezzogiorno, già manifestatesi nella migliore dinamica dell'occupazione dell'ultimo biennio; una ricomposizione tendenziale del prodotto nel processo di crescita (con più servizi e beni manifatturieri tradizionali) più favorevole all'impiego di lavoro.

Il primo esercizio di simulazione macroeconomica contiene gli effetti sulla TFP che derivano dall'aumento programmatico degli investimenti pubblici; esclude, invece, le esternalità associate alle variabili di rottura. Gli effetti degli investimenti pubblici sono quindi quelli stimati per il passato. Tale esercizio ha quindi lo scopo di verificare la risposta del modello alle variazioni programmatiche dell'investimento in assenza di ulteriori effetti, che, si noti, impattano anche, sebbene in misura ridotta, sullo stesso 1999. Esso costituisce quindi una base rispetto alla quale confrontare l'impatto addizionale delle variabili di rottura, considerato nei successivi esercizi di simulazione.

⁶ Nello scenario tendenziale è stato lievemente modificato al ribasso il profilo di crescita del TFP per rendere le previsioni coerenti con le stime anticipatorie di crescita disponibili per il 1999. Questo intervento è stato ovviamente riportato anche negli altri scenari.

La tabella 4.2 contiene i risultati di questo esercizio. La simulazione mostra come l'aumento della crescita del Pil sarebbe elevato già nei primi anni di intervento: l'incremento degli investimenti pubblici permetterebbe di raggiungere già nel 2000 il tasso di crescita del 2 per cento che, in assenza di essi, verrebbe conseguito solo nel 2003. Nel complesso, tuttavia, si rimane assai lontani dall'obiettivo programmatico di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello europeo: sia a fine che nella media del periodo, l'incremento del Pil nel Mezzogiorno risulterebbe infatti vicino al 2,5 per cento, a fronte del circa 3 per cento segnato dall'Europa. Nel complesso del periodo l'incremento del PIL risulterebbe complessivamente pari al 19,6 per cento, circa 7 punti in più rispetto allo scenario tendenziale, il 70 per cento dei quali raggiunti nel primo triennio. L'occupazione aumenterebbe nel complesso del 10 per cento circa, pari a 570 mila unità, superando il picco storico del 1991.

Nella logica del modello questi risultati dipendono tutti, in modo diretto e indiretto, da un aumento della produttività totale dei fattori, indotto dai maggiori investimenti pubblici. In via diretta, l'aumento degli investimenti pubblici dispiega effetti positivi sulla produttività totale dei fattori, in quanto crea nuove risorse e opportunità sia economiche che sociali. Il contributo alla crescita fornito dall'incremento della produttività dei fattori spiega oltre un terzo della maggiore crescita cumulata rispetto alla scenario tendenziale. In via indiretta, l'aumento della TFP ha esternalità positive sulla produttività del capitale privato e di quello umano, che si riflettono favorevolmente sul processo di accumulazione e sulla competitività e quindi sul prodotto. Nel modello, questo viene colto da un aumento delle variabili di rottura endogene, quali esportazioni e investimenti privati, pari, rispettivamente, a uno e a quattro punti in percentuale del Pil.

L'impulso sulla produttività dei fattori non riesce peraltro ad impedire un deterioramento del saldo estero, misurato dall'ampliarsi dello squilibrio delle importazioni nette. Questo risultato sta ad indicare che in assenza di adeguati effetti di esternalità, che influenzano positivamente la capacità di esportazione netta dell'area, il vincolo estero dell'economia può porre un freno alla crescita economica, anche a fronte di tassi di crescita non particolarmente elevati.

Nel complesso, questa simulazione di riferimento mostra come, anche tenendo esplicitamente conto dei canali di trasmissione dal lato dell'offerta, l'aumento degli investimenti pubblici, qualora essi non producessero esternalità su altre variabili capaci di influenzare la produttività del sistema, non consente di introdurre nel percorso di sviluppo del Mezzogiorno le discontinuità attese nella misura auspicata e quindi di raggiungere l'obiettivo generale del Programma.

Tabella 4.1: Scenario tendenziale (*)

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
MEZZOGIORNO											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,2	1,4	1,4	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4	1,7	0,8	1,9
Consumi finali interni	1,9	1,7	1,4	1,8	1,9	2,1	2,1	2,1	2,3	1,0	1,9
Investimenti fissi lordi	1,5	1,2	1,6	2,7	3,5	4,3	4,9	5,2	-0,7	-0,2	3,3
settore pubblico	8,0	1,4	1,4	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4	-2,2	4,5	1,9
settore privato	0,7	1,2	1,7	2,8	3,7	4,6	5,2	5,6	-0,4	-0,9	3,5
Importazioni nette di beni e servizi (1)	5,5	2,5	1,8	2,8	3,4	4,1	4,0	3,8	1,6	2,6	3,2
Risorse produttive											
Lavoro: occupazione	0,4	0,3	0,3	0,6	0,8	1,0	1,2	1,3	0,1	-0,6	0,8
Capitale	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,9	3,4	1,5	1,6
Produttività delle risorse											
del lavoro	0,8	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,6	1,3	1,1
del capitale	-0,3	0,0	-0,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	-1,6	-0,8	0,3
Contributo delle risorse alla crescita											
Lavoro	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,1	-0,3	0,5
Capitale	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,4	0,7	0,7
Fattori residui (Tfp)	0,3	0,6	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,2	0,4	0,7
Scambi con il resto del mondo											
Domanda mondiale (2)	1,9	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	2,1	2,5	2,9
Tasso di cambio reale (3)	-0,7	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	2,2	-0,1
Clup Sud/Clup Centro-Nord	-0,2	0,3	-0,1	0,5	0,9	1,4	1,4	1,2	0,1	0,5	0,8
Esportazioni	2,0	3,1	2,2	2,8	3,0	3,3	3,5	3,7	5,4	8,6	3,1
Importazioni	4,3	2,4	1,8	3,4	4,4	5,4	5,2	5,1	2,6	6,1	3,9
Saldo commerciale/Pil (**) (4)	1,2	1,2	1,1	1,2	1,4	1,7	1,9	2,1	2,9	0,9	1,5
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,32	0,04	-0,02
Forze lavoro	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	1,09	0,70	0,40
Tasso di attività (**)	48,5	48,5	48,5	48,7	48,8	49,0	49,2	49,4	0,64	0,92	0,95
Tasso di occupazione (**)	37,4	37,4	37,5	37,7	38,0	38,4	38,8	39,3	-4,10	-0,10	1,90
Tasso di disoccupazione(**)	22,8	22,8	22,7	22,5	22,2	21,8	21,2	20,5	9,00	1,80	-2,30
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,5	0,6	0,6	0,9	1,3	1,5	1,5	1,5	9,78	3,49	1,13
Massa dei redditi da lavoro (6)	0,9	0,9	1,0	1,6	2,1	2,6	2,7	2,8	5,68	3,39	1,93
Quota dei redditi da lavoro (**)	51,7	51,5	51,3	51,2	51,3	51,5	51,7	51,9	62,2	55,3	51,5
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /Pil (7)	-0,5	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,6	-0,4	4,2	1,4	-0,7
Variabili di rottura											
Endogene (**)											
Esportazioni/Pil	10,9	11,0	11,1	11,2	11,4	11,5	11,6	11,8	6,8	10,0	11,4
Investimenti/Pil	16,6	16,6	16,6	16,8	17,1	17,4	17,9	18,4	21,9	16,6	17,3
Importazioni nette/Pil	17,1	17,3	17,4	17,6	17,8	18,2	18,5	18,8	17,9	15,2	17,9
Esogene (8)											

segue

Tabella 4.1: Scenario tendenziale (*)

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
CENTRO-NORD											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,2	2,5	2,6	2,5	2,6	2,6	2,6	1,8	1,9	2,5
Consumi finali interni	1,2	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	1,9	1,5	2,2
Investimenti fissi lordi	4,1	5,5	6,1	6,0	5,2	5,0	5,0	5,0	0,2	2,9	5,4
Importazioni nette di beni e servizi (1)	-0,3	-2,9	-3,5	-1,0	0,9	0,2	0,1	0,0	7,1	-1,7	-0,9
Scambi con il resto del mondo											
Esportazioni	1,2	3,8	4,9	6,1	5,9	6,0	6,0	6,0	5,3	4,4	5,5
Importazioni	2,1	5,4	6,5	7,1	6,4	6,6	6,6	6,6	4,6	6,4	6,4
Saldo commerciale/Pil (**) (4)	-2,4	-2,0	-1,6	-1,4	-1,3	-1,2	-1,0	-0,9	-1,8	-4,3	-1,4
Mercato del lavoro (3)											
Popolazione	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,00	0,20	-0,04
Forze lavoro	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,50	0,30	0,00
Tasso di attività (**)	56,8	57,1	57,4	57,6	57,8	57,9	58,1	58,2	0,40	0,50	1,20
Tasso di occupazione (**)	52,8	53,2	53,8	54,2	54,6	54,9	55,2	55,6	-0,27	0,06	2,41
Tasso di disoccupazione (**)	7,1	6,8	6,3	5,9	5,5	5,2	4,9	4,5	1,12	-0,40	-2,28
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	1,0	0,9	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	9,90	3,50	1,37
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,3	1,4	2,2	1,9	1,8	1,7	1,7	1,9	9,90	3,50	1,79
Quota dei redditi da lavoro (**)	53,0	52,5	52,4	52,1	51,7	51,2	50,7	50,4	82,2	55,3	51,6
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /Pil (7)	26,3	26,6	26,9	27,3	27,7	28,1	28,4	28,8	26,8	31,3	27,7
ITALIA											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,0	2,2	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	1,8	1,6	2,4
Importazioni	2,3	5,0	5,9	6,7	6,1	6,4	6,4	6,4	4,3	6,4	6,1
Consumi finali interni	1,4	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,1	2,0	1,4	2,1
Investimenti fissi lordi	3,5	4,6	5,2	5,3	4,9	4,9	5,0	5,0	0,2	2,9	5,0
Esportazioni	1,3	3,7	4,6	5,8	5,6	5,7	5,8	5,8	5,2	4,8	5,3
Scambi con il resto del mondo (**)											
Esportazioni/PIL	25,8	26,2	26,6	27,7	28,6	29,5	30,4	31,3	17,5	25,3	28,6
Importazioni/PIL	24,2	24,9	25,8	26,9	27,9	29,0	30,1	31,2	18,9	22,3	28,0
Saldo commerciale/Pil (4)	-1,6	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,6	-3,0	-0,7
Mercato del lavoro (3)											
Popolazione	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,10	0,20	-0,03
Forze lavoro	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,70	0,40	0,10
Tasso di attività (**)	53,9	54,0	54,2	54,4	54,5	54,7	54,9	55,0	0,40	0,63	1,03
Tasso di occupazione (**)	47,3	47,6	47,9	48,3	48,6	48,9	49,3	49,7	-1,74	0,38	2,13
Tasso di disoccupazione (**)	12,1	11,9	11,6	11,2	10,9	10,6	10,2	9,7	3,8	0,3	-2,2
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,9	0,9	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	9,8	3,4	1,3
Conto del risparmio (**)											
Risparmio/Pil (7)	20,4	20,6	20,9	21,3	21,7	22,0	22,3	22,7	20,0	20,8	21,6
Risparmio del settore privato/Pil (9)	22,8	22,1	21,9	21,9	21,8	22,0	22,3	22,7	31,0	25,8	22,1

(*) Il rapporto tra investimenti pubblici e PIL è tenuto costante, al valore del 1999.

(**) Quota percentuale.

(1) Importazioni totali (verso estero e resto d'Italia) meno esportazioni totali (verso estero e resto d'Italia). Un segno positivo indica disavanzo.

(2) Pil Ue 15 (cfr. DPEF 2000-2003).

(3) Prezzi alla produzione dei manufatti; (indice 1993=100; fonte Banca d'Italia, tav. A7 Relazione Annuale 1999). Un segno negativo indica guadagno di competitività.

(4) Il saldo commerciale è dato dalle importazioni meno le esportazioni.

(5) La serie 1981-94 è troncata al 1992 a causa delle nuove metodologie introdotte nella rilevazione delle forze di lavoro. Per il tasso di attività, di occupazione e di disoccupazione le ultime tre colonne indicano le variazioni del tasso nel periodo. Il tasso di attività è dato dal rapporto tra Forze Lavoro e Popolazione in età lavorativa (15 - 70).

(6) Con effetto di defiscalizzazione parziale a partire dal 2002.

(7) Calcolato al netto delle altre transazioni della bilancia dei pagamenti correnti.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
MEZZOGIORNO											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,0	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	1,7	0,8	2,6
Consumi finali interni	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3	2,3	1,0	2,2
Investimenti fissi lordi	2,1	3,6	4,8	5,5	6,2	6,6	6,8	6,4	-0,7	-0,2	5,7
settore pubblico	11,8	14,1	9,9	6,8	3,2	1,6	1,7	1,6	-2,2	4,5	5,5
settore privato	0,8	2,1	3,9	5,3	6,7	7,5	7,6	7,1	-0,4	-0,9	5,8
Importazioni nette di beni e servizi (1)	5,7	3,1	1,7	3,3	4,2	5,1	4,8	4,3	1,6	2,6	3,8
Risorse produttive											
Lavoro: occupazione	0,5	0,9	0,9	1,0	1,3	1,6	1,9	1,8	0,1	-0,6	1,4
Capitale	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	3,4	1,5	1,9
Produttività delle risorse											
del lavoro	0,7	1,1	1,7	1,6	1,3	1,0	0,9	0,9	1,6	1,3	1,2
del capitale	-0,2	0,6	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6	0,4	-1,6	-0,8	0,7
Contributo delle risorse alla crescita											
Lavoro	0,3	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	1,1	1,1	0,1	-0,3	0,8
Capitale	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,4	0,7	0,8
Fattori residui (Tfp)	0,3	0,9	1,4	1,3	1,1	0,9	0,7	0,7	0,2	0,4	1,0
Scambi con il resto del mondo											
Domanda mondiale (2)	1,9	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	2,1	2,5	2,9
Tasso di cambio reale (3)	-0,7	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	2,2	-0,1
Clup Sud/Clup Centro-Nord	-0,2	0,3	-0,7	0,1	0,8	1,6	1,6	1,3	0,1	0,5	0,7
Esportazioni	2,1	3,7	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5	5,4	8,6	4,0
Importazioni	4,6	3,0	1,1	4,0	5,5	6,8	6,4	5,8	2,6	6,1	4,6
Saldo commerciale/Pil (**) (4)	1,3	1,2	0,9	1,0	1,2	1,5	1,8	2,0	2,9	0,9	1,4
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,32	0,04	-0,02
Forze lavoro	0,5	0,7	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	1,09	0,70	0,63
Tasso di attività (**) (6)	48,5	48,7	48,9	49,1	49,4	49,7	50,1	50,3	0,64	0,92	1,63
Tasso di occupazione (**)	37,5	37,7	37,9	38,3	38,8	39,4	40,1	40,8	-4,10	-0,10	3,12
Tasso di disoccupazione (**)	22,8	22,6	22,4	22,0	21,5	20,8	19,8	18,9	9,0	1,8	-3,7
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,5	0,5	0,6	1,0	1,4	1,6	1,6	1,5	9,8	3,5	1,2
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,1	1,5	1,5	2,0	2,7	3,3	3,5	3,4	5,7	3,4	2,6
Quota dei redditi da lavoro (**) (7)	51,8	51,5	51,0	50,7	50,7	51,0	51,3	51,6	62,2	55,3	51,1
Conto del risparmio (**) (8)											
Risparmio /Pil (7)	-0,5	-0,4	0,1	0,5	0,9	1,2	1,5	2,0	4,2	1,4	0,8
Variabili di rottura											
Endogene (**)											
Esportazioni/Pil	10,9	11,0	11,1	11,3	11,4	11,6	11,7	11,9	6,8	10,0	11,4
Investimenti/Pil	16,7	17,0	17,3	17,8	18,4	19,1	19,9	20,6	21,9	16,6	18,6
Importazioni nette/Pil	17,2	17,3	17,2	17,3	17,6	18,0	18,3	18,6	17,9	15,2	17,8
Esogene (3)											

Tabella 4.2: Scenario con investimenti programmatici (*)

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
CENTRO-NORD											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,2	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	1,8	-1,9	2,5
Consumi finali interni	1,2	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	1,9	1,5	2,2
Investimenti fissi lordi	4,1	5,5	6,1	6,0	5,2	5,0	5,0	5,0	0,2	2,9	5,4
Importazioni nette di beni e servizi (1)	-0,3	-2,6	-2,9	-0,6	1,3	0,4	0,4	0,2	7,1	-1,7	-0,5
Scambi con il resto del mondo											
Esportazioni	1,2	3,8	4,9	6,1	5,9	6,0	6,0	6,0	5,3	4,4	5,5
Importazioni	2,1	5,5	6,6	7,1	6,4	6,6	6,6	6,6	4,6	6,4	6,5
Saldo commerciale/Pil (**) (4)	-2,4	-2,0	-1,6	-1,4	-1,3	-1,1	-0,9	-0,6	-1,8	-4,3	-1,3
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0
Forze lavoro	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,0
Tasso di attività (**)	56,8	57,1	57,4	57,6	57,8	57,9	58,1	58,2	0,4	0,5	1,2
Tasso di occupazione (**)	52,8	53,2	53,8	54,2	54,6	54,9	55,2	55,6	-0,3	0,7	2,4
Tasso di disoccupazione (**)	7,1	6,8	6,3	5,9	5,5	5,2	4,9	4,5	1,1	-0,4	-2,3
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	1,0	0,9	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	9,9	3,5	1,4
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,3	1,4	2,2	1,9	1,8	1,7	1,7	1,9	9,9	3,5	1,8
Quota dei redditi da lavoro (**)	53,0	52,5	52,4	52,0	51,6	51,2	50,7	50,3	62,2	55,3	51,5
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /Pil (7)	26,3	26,6	26,9	27,4	27,8	28,2	28,5	28,9	26,8	31,3	27,8
ITALIA											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,2	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	1,8	1,6	2,6
Importazioni	2,4	5,2	5,9	6,8	6,3	6,6	6,6	6,5	4,3	6,4	6,3
Consumi finali interni	1,5	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,0	1,4	2,2
Investimenti fissi lordi	3,7	5,1	5,8	5,9	5,4	5,3	5,4	5,3	0,2	2,9	5,5
Esportazioni	1,3	3,8	4,8	5,9	5,7	5,8	5,8	5,9	5,2	4,8	5,4
Scambi con il resto del mondo (**)											
Esportazioni/PIL	25,8	26,2	26,7	27,6	28,4	29,3	30,2	31,1	17,5	25,3	28,5
Importazioni/PIL	24,2	24,9	25,7	26,8	27,7	28,6	29,9	31,0	16,9	22,3	27,8
Saldo commerciale/Pil (4)	-1,6	-1,2	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	-0,1	-0,6	-3,0	-0,7
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,10	0,20	0,0
Forze lavoro	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,70	0,40	0,2
Tasso di attività (**)	53,9	54,1	54,3	54,5	54,7	55,0	55,2	55,4	0,40	0,63	1,3
Tasso di occupazione (**)	47,3	47,7	48,1	48,5	48,9	49,3	49,8	50,3	-1,74	0,38	
Tasso di disoccupazione (**)	12,1	11,9	11,5	11,1	10,7	10,3	9,8	9,2	3,8	0,3	-2,6
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	9,8	3,4	1,3
Conto del risparmio (**)											
Risparmio/Pil (7)	20,4	20,6	21,0	21,5	21,9	22,3	22,7	23,1	20,0	20,8	21,9
Risparmio del settore privato/Pil (9)	22,8	22,1	22,0	22,1	22,0	22,3	22,7	23,1	31,0	25,8	22,3

(*) DPEF 2000-2003

(**) Quota percentuale.

(1) Importazioni totali (verso estero e resto d'Italia) meno esportazioni totali (verso estero e resto d'Italia). Un segno positivo indica disavanzo.

(2) Pil Ue 15 (cfr. DPEF 2000-2003).

(3) Prezzi alla produzione dei manufatti; (indice 1993=100; fonte Banca d'Italia, tav. aA7 Relazione Annuale 1999). Un segno negativo indica guadagno di competitività.

(4) Il saldo commerciale è dato dalle importazioni meno le esportazioni.

(5) La serie 1981-94 è troncata al 1992 a causa delle nuove metodologie introdotte nella rilevazione delle forze di lavoro. Per il tasso di attività, di occupazione e di disoccupazione le ultime tre colonne indicano le variazioni del tasso nel periodo. Il tasso di attività è dato dal rapporto tra Forze Lavoro e Popolazione in età lavorativa (15 - 70).

4.2.2. Il ruolo delle variabili di rottura: scenari con esternalità

Il secondo esercizio di simulazione accompagna alla variazione degli investimenti pubblici un'ipotesi programmatica sull'andamento delle variabili di rottura esogene al modello che si riflette sulla produttività dei fattori e sull'occupazione. Si suppone cioè che, andando oltre l'effetto che essi hanno avuto in passato (e che viene colto dalle stime), gli investimenti pubblici, per la qualità e la concentrazione del Programma, possano influenzare la crescita anche attraverso discontinuità nel contesto economico e sociale. Questi effetti sono colti dalle variabili di rottura alle quali si rivolge esplicitamente il Programma.

Come descritto precedentemente, l'effetto di ognuna di queste variabili è stimato direttamente nel modello oppure calibrato fuori di esso ed inserito, in particolare nelle equazioni della produttività totale dei fattori e dell'occupazione. L'esercizio di simulazione misura quindi, in questi scenari, l'impatto complessivo e simultaneo di tutte le variabili di rottura.

Per gli indicatori relativi alle variabili di rottura esogene al modello è stato preliminarmente necessario formulare ipotesi relative alla loro dinamica. E' stato, cioè, necessario valutare di quale entità possano essere le discontinuità indotte dal Programma.

Vi è, nella fissazione della dinamica di questi indicatori, una componente di arbitrarietà implicita nel concetto stesso di "rottura". Tale componente è stata contenuta ancorando le ipotesi a criteri di ragionevolezza: facendo riferimento a *benchmark* (nazionali o esteri) per l'identificazione dei sentieri di crescita e dei punti di arrivo; tenendo conto di dinamiche recenti già in atto; soprattutto, come chiarito nel paragrafo 4.6 del Documento di Valutazione *ex ante*, si è tenuta in considerazione l'allocazione delle risorse fra obiettivi prevista dal Programma stesso. Quando ragionevole, è stata adottata l'ipotesi che la dimensione dei miglioramenti di contesto sopra descritti consentisse di colmare, anche se solo parzialmente, il divario rispetto al resto d'Italia, raccogliendo quanto ipotizzato nelle linee strategiche del PSM.

Le ipotesi effettuate vanno interpretate e - nel corso di attuazione del Programma - utilizzate come indicazione di quali "obiettivi intermedi" — per le variabili di rottura, appunto — devono essere conseguiti affinché l'obiettivo generale del Programma sia raggiunto.

Ovviamente, l'incertezza che circonda i valori della elasticità della produttività rispetto a quelle variabili è tale da indurre cautela nell'uso di queste conclusioni. L'obiettivo generale di crescita del Programma potrebbe essere conseguito ugualmente anche se non tutti gli obiettivi intermedi fossero raggiunti (se le elasticità fossero sottostimate o se altre "rotture" avessero luogo e sospingessero la produttività); o potrebbe non esserlo anche se gli obiettivi intermedi fossero raggiunti (in caso di sovrastima delle elasticità); infine, diverse combinazioni di intensità nella dimensione della discontinuità, (a elasticità correttamente stimate) potrebbero dare lo stesso risultato. Ma il quadro presentato serve, comunque, a dare una rappresentazione trasparente dell'ordine di grandezza dei cambiamenti necessari perché la crescita del Mezzogiorno superi significativamente in tre-quattro anni quella media europea; e perché ciò avvenga grazie al Programma descritto in questo documento (cfr. paragrafo 4.6 del Documento di Valutazione *ex ante*).

Sono previsti due scenari di simulazione: uno scenario con esternalità elevate, che a parità di altre ipotesi, considera un profilo di crescita di queste variabili più sostenuto nel tempo; un altro che ipotizza invece una dinamica minore.

L'insieme di ipotesi utilizzato viene riportato nelle tabelle 4.3 ("scenario con basse esternalità") e 4.4 ("scenario con alte esternalità"), che contengono anche i risultati del corrispondente esercizio di simulazione. Le ipotesi adottate per l'andamento delle variabili di rottura sono le seguenti:

Capacità di attrazione dei consumi turistici : l'ipotesi seguita è che nel corso del periodo 2000-2006 si possa verificare sia un *aumento del tasso di utilizzazione*, sia un *miglioramento dell'efficienza dell'offerta ricettiva* del Mezzogiorno. Partendo dai dati storici forniti dal Dipartimento del Turismo della PCM, si è ipotizzato che nel periodo 2000-2006: il tasso di utilizzazione lordo del Mezzogiorno (35%), a parità di offerta, raggiunga il corrispondente valore medio italiano (41%) nello scenario basso, quello del Centro-Nord (45%) in quello alto; si verifichi, a parità di tasso di utilizzazione, un aumento dell'offerta ricettiva pari, nello scenario con esternalità basse, al tasso di crescita medio annuo fatto registrare dall'offerta ricettiva del Mezzogiorno negli anni 1992-1997 (+2%, pari ad una crescita cumulata del 15%), mentre, nello scenario con esternalità alte, al tasso di crescita massimo fatto registrare dall'offerta ricettiva del Mezzogiorno nello stesso periodo (+3,7%, pari ad una crescita cumulata del 29%). In sintesi le presenze aumentano nel periodo 2000-2006 del 33% nello scenario con esternalità basse, e del 55% nello scenario con esternalità alte.

Capacità di attrazione di investimenti esteri: nello scenario con esternalità basse la crescita degli investimenti diretti dall'estero, pari cumulativamente a circa il 110 per cento, consente di raddoppiare, rispetto ai livelli attuali, il rapporto esistente nel Mezzogiorno tra investimenti diretti dall'estero e investimenti privati (il divario con il corrispondente rapporto per l'Italia passa da 5 a 2,5). Nello scenario con esternalità alte, con una crescita cumulata del 167 per cento, il rapporto tra investimenti diretti dall'estero e investimenti privati raggiunge circa il 50% del corrispondente medio nazionale.

Capacità di offrire lavoro regolare: Gli effetti del Programma sul lavoro irregolare sono stati considerati con molta cautela in quanto i canali di trasmissione individuati sono indiretti. Si è ipotizzato, nello scenario con esternalità basse, una riduzione del rapporto tra unità di lavoro irregolari e totali di circa il 2,5 per cento, in quello con esternalità alte di quasi 4%. Attualmente, i lavoratori irregolari (in senso stretto) nel Mezzogiorno sono stimati in circa il 20,6 per cento del totale degli occupati⁷. Nel primo scenario, la quota scenderebbe a circa il 20,1 per cento, nel secondo scenario scenderebbe a circa il 19,8.

Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività: come precedentemente segnalato, si è costruito a questo scopo un indice di specializzazione regionale che tiene conto della presenza di settori per i quali la domanda mondiale è più elevata. Nello scenario con esternalità alte si è seguita l'ipotesi che tale indice cresca, nel periodo 2000-2006, del 20% circa, raggiungendo in tal modo il valore dell'Italia. Nello scenario con basse esternalità, l'indice cresce, invece, del 12%, colmando circa il 90% della differenza esistente con l'Italia.

Capacità innovativa: nello scenario con alte esternalità si è ipotizzato che l'indice di specializzazione tecnologica medio per le regioni del sud cresca, nel periodo 2000-2006 del 125%, raggiungendo così nei primi anni del 2000 il valore massimo delle regioni del sud (Abruzzo), per poi superarlo. Nello scenario con basse esternalità l'indice di specializzazione cresce, nel periodo 2000-2006, del 50% circa.

⁷ Cfr. SVIMEZ, "Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno".

Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese: nello scenario con basse esternalità si è ipotizzato che la quota delle unità di lavoro totali impiegate nei servizi finanziari, alle imprese e personali rispetto al totale delle unità di lavoro impiegate nel complesso dei servizi destinabili alla vendita cresca, nel periodo 2000-2006, di circa il 8% fino a pressoché raggiungere la corrispondente quota italiana attuale (36,5% circa). Nello scenario con alte esternalità, invece, detta quota cresce, nel periodo 2000-2006, di circa il 14%.

Capacità di sviluppo dei servizi sociali: si ipotizza un'espansione dei mercati di qualità sociale; tale espansione viene approssimata con una crescita degli occupati nel terzo settore. Nello scenario con basse esternalità gli occupati nel terzo settore crescono, nel periodo 2000-2006, del 13%; mentre nello scenario con alte esternalità del 23%.

Capacità di finanziamento: l'ipotesi è che nel corso del periodo 2000-2006 vi sia un abbassamento del differenziale dei tassi sugli impieghi. La differenza tra il tasso sugli impieghi tra Centro-Nord e Mezzogiorno nel 1999 è pari a 2,1. Nello scenario con basse esternalità si ipotizza che tale differenza si riduca di oltre il 10%, mentre nello scenario con alte esternalità tale differenza si riduce di oltre il 40%.

Condizioni di legalità e coesione sociale: ipotizzando una dinamica molto cauta per l'indice di delittuosità, si è previsto, nello scenario con esternalità basse, una riduzione del 9%; nello scenario con esternalità alte, del 12%.

Per il sistema meridionale, i miglioramenti di contesto descritti dall'andamento delle variabili di rottura hanno effetti di grande rilievo.

La crescita del PIL supera nel 2001 quella media europea, con un differenziale che si allarga significativamente dal 2003. Alla fine del periodo la crescita risulta del 4,5 nello scenario basso, circa un punto in più in quello alto. Nello scenario basso la crescita cumulata del PIL è pari a fine periodo a circa il 30 per cento, quasi il 14 per cento in più dello scenario tendenziale. Nello scenario alto la crescita cumulata sfiora il 40 per cento.

Nel complesso l'occupazione cresce cumulativamente nel settennio del 17 per cento nello scenario basso, del 24 in quello alto. La differenza rispetto ai livelli del 1999 è rispettivamente di circa 140 mila occupati in più ogni anno nel primo caso, di 190 mila nel secondo. In entrambi gli scenari si supera il picco del 1991 di circa il 10 per cento.

Tabella 4.3: Scenario con investimenti programmatici (*) e anche esternalità (basse)

pg 1/2

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
MEZZOGIORNO											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,1	3,2	3,5	3,9	4,4	4,4	4,5	1,7	0,8	3,7
Consumi finali interni	2,0	2,1	2,3	2,7	2,9	3,1	3,0	2,9	2,3	1,0	2,7
Investimenti fissi lordi	2,1	3,9	5,9	7,6	9,7	11,7	12,5	12,1	-0,7	-0,2	9,1
settore pubblico	11,8	14,1	9,9	6,8	3,2	1,6	1,7	1,6	-2,2	4,5	5,5
settore privato	0,9	2,4	5,2	7,8	10,8	13,3	14,0	13,4	-0,4	-0,9	9,5
Importazioni nette di beni e servizi (1)	5,7	3,2	1,0	2,8	4,4	5,6	6,0	5,6	1,6	2,6	4,1
Risorse produttive											
Lavoro: occupazione	0,6	1,1	1,2	1,4	2,2	3,0	3,5	3,7	0,1	-0,6	2,3
Capitale	1,4	1,4	1,6	1,8	2,1	2,5	3,0	3,4	3,4	1,5	2,2
Produttività delle risorse											
del lavoro	0,7	1,1	2,0	2,1	1,7	1,4	0,9	0,8	1,6	1,3	1,4
del capitale	-0,1	0,7	1,6	1,7	1,7	1,8	1,5	1,0	-1,6	-0,8	1,4
Contributo delle risorse alla crescita											
Lavoro	0,3	0,6	0,7	0,8	1,2	1,7	2,0	2,1	0,1	-0,3	1,3
Capitale	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3	1,5	1,4	0,7	1,0
Fattori residui (Tfp)	0,4	0,9	1,8	1,9	1,7	1,6	1,1	0,9	0,2	0,4	1,4
Scambi con il resto del mondo											
Domanda mondiale (2)	1,9	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	2,1	2,5	2,9
Tasso di cambio reale (3)	-0,7	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	2,2	-0,1
Clup Sud/Clup Centro-Nord	-0,2	0,3	-1,0	-0,4	0,5	1,4	1,8	1,6	0,1	0,5	0,6
Esportazioni	2,3	4,1	6,4	7,2	7,7	8,8	9,0	8,7	5,4	8,6	7,4
Importazioni	4,7	3,2	2,0	5,2	7,7	9,7	10,3	9,4	2,6	6,1	6,8
Saldo commerciale/Pil (**) (4)	1,3	1,2	0,7	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	2,9	0,9	0,8
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,0	0,0
Forze lavoro	0,5	0,8	0,8	0,7	1,0	1,3	1,3	1,3	1,1	0,7	1,1
Tasso di attività (**)	48,5	48,8	49,1	49,4	49,9	50,5	51,1	51,7	0,6	0,9	2,9
Tasso di occupazione (**)	37,5	37,8	38,2	38,7	39,5	40,7	42,1	43,7	-4,1	-0,1	5,9
Tasso di disoccupazione(**)	22,7	22,5	22,2	21,7	20,8	19,4	17,7	15,6	9,0	1,8	-6,9
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,5	0,5	0,6	1,0	1,4	1,7	1,7	1,6	9,8	3,5	1,2
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,1	1,6	1,8	2,5	3,6	4,8	5,3	5,4	5,7	3,4	3,6
Quota dei redditi da lavoro (**)	51,8	51,5	50,8	50,3	50,2	50,3	50,7	51,2	62,2	55,3	50,7
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /Pil (7)	-0,4	-0,3	0,5	1,3	2,2	3,4	4,7	6,1	4,2	1,4	2,5
Variabili di rottura											
Endogene (**)											
Esportazioni/Pil	10,9	11,1	11,4	11,8	12,3	12,8	13,3	13,9	6,8	10,0	12,4
Investimenti/Pil	16,7	17,0	17,4	18,1	19,1	20,5	22,1	23,7	21,9	16,6	19,7
Importazioni nette/Pil	17,1	17,3	17,0	16,8	16,9	17,1	17,4	17,6	17,9	15,2	17,2
Esogene											
Indice di presenze turistiche	2,0	3,0	3,0	5,0	6,0	5,0	4,0	3,0			
Investimenti diretti dall'estero	2,0	5,0	5,0	9,0	18,0	18,0	15,0	10,0			
Occupati irregolari/totale occupati	0,0	0,0	-0,5	-1,0	-0,5	-0,5	0,0	0,0			
Indice occupazione sociale	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	2,0	4,0	3,0			
Indice specializzazione in prodotti selezionati	0,2	0,2	1,8	1,9	1,9	2,2	2,0	1,5			
ITS, Indice di specializzazione tecnologica	0,0	1,5	2,5	6,0	9,0	10,0	8,0	6,0			
Occupati dei servizi finanziari, alle imprese e alla persona /totale servizi	0,0	0,8	0,8	0,8	2,0	1,5	1,0	1,0			
Differenziale tasso d'interesse sugli impieghi con il Centro Nord	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9			
Indice di criminalità	0,0	-1,0	-2,0	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	0,0			

segue

Tabella 4.3: Scenario con investimenti programmatici (*) e anche esternalità (basse)

pg 2/2

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
CENTRO-NORD											
Conto Risorse e Impieghi											
PII	1,3	2,2	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	1,8	1,9	2,6
Consumi finali interni	1,2	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	1,9	1,5	2,2
Investimenti fissi lordi	4,1	5,5	6,1	6,0	5,2	5,0	5,0	5,0	0,2	2,9	5,4
Importazioni nette di beni e servizi (1)	-0,3	-2,6	-2,6	-0,1	1,8	1,3	1,2	1,1	7,1	-1,7	0,0
Scambi con il resto del mondo											
Esportazioni	1,2	3,8	4,9	6,1	5,9	6,0	6,0	6,0	5,3	4,4	5,5
Importazioni	2,1	5,5	6,8	7,2	6,5	6,7	6,7	6,7	4,6	6,4	6,5
Saldo commerciale/PII (**) (4)	-2,4	-2,0	-1,6	-1,3	-1,2	-1,0	-0,8	-0,6	-1,8	-4,3	-1,2
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0
Forze lavoro	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0
Tasso di attività (**)	56,8	57,1	57,4	57,6	57,8	57,9	58,1	58,2	0,4	0,5	1,2
Tasso di occupazione (**)	52,8	53,2	53,6	54,2	54,6	54,9	55,2	55,6	-0,3	0,7	2,4
Tasso di disoccupazione (**)	7,1	6,8	6,3	5,9	5,5	5,2	4,9	4,5	1,1	-0,4	-2,3
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	1,0	0,9	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	9,9	3,5	1,4
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,3	1,4	2,2	2,0	1,8	1,7	1,7	1,9	9,9	3,5	1,8
Quota dei redditi da lavoro (**)	53,0	52,5	52,4	52,0	51,6	51,1	50,6	50,3	62,2	55,3	51,5
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /PII (7)	26,3	26,6	26,9	27,4	27,9	28,3	28,7	29,1	26,8	31,3	27,8
ITALIA											
Conto Risorse e Impieghi											
PII	1,3	2,2	2,7	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	1,8	1,6	2,9
Importazioni	2,4	5,2	6,1	7,0	6,6	7,0	7,1	7,0	4,3	6,4	6,6
Consumi finali interni	1,5	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	2,4	2,0	1,4	2,3
Investimenti fissi lordi	3,7	5,2	6,0	6,3	6,2	6,5	6,8	6,8	0,2	2,9	6,3
Esportazioni	1,3	3,8	5,1	6,2	6,1	6,3	6,3	6,3	5,2	4,8	5,7
Scambi con il resto del mondo (**)											
Esportazioni/PII	25,8	26,2	26,8	27,6	28,5	29,4	30,3	31,2	17,5	25,3	28,6
Importazioni/PII	24,2	24,9	25,7	26,8	27,7	28,6	29,9	31,0	16,9	22,3	27,8
Saldo commerciale/PII (4)	-1,6	-1,3	-1,0	-0,9	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2	-0,6	-3,0	-0,7
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,2	0,0
Forze lavoro	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,4	0,4
Tasso di attività (**)	53,9	54,1	54,4	54,5	54,9	55,2	55,6	55,9	0,4	0,6	1,8
Tasso di occupazione (**)	47,3	47,7	48,2	48,6	49,1	49,8	50,5	51,3	-1,7	0,4	3,6
Tasso di disoccupazione (**)	12,1	11,8	11,4	11,0	10,5	9,9	9,1	8,2	3,8	0,3	-3,6
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	9,8	3,4	1,2
Conto del risparmio (**)											
Risparmio/PII (7)	20,4	20,6	21,1	21,6	22,1	22,7	23,2	23,9	20,0	20,8	22,2
Risparmio del settore privato/PII (9)	22,8	22,1	22,1	22,2	22,2	22,7	23,2	23,9	31,0	25,8	22,6

(*) DPEF 2000-2003

(**) Quota percentuale.

(1) Importazioni totali (verso estero e resto d'Italia) meno esportazioni totali (verso estero e resto d'Italia). Un segno positivo indica disavanzo.

(2) PII Ue 15 (cfr. DPEF 2000-2003).

(3) Prezzi alla produzione dei manufatti; (indice 1993=100; fonte Banca d'Italia, tav. aA7 Relazione Annuale 1999). Un segno negativo indica guadagno di competitività.

(4) Il saldo commerciale è dato dalle importazioni meno le esportazioni.

(5) La serie 1981-94 è troncata al 1992 a causa delle nuove metodologie introdotte nella rilevazione delle forze di lavoro. Per il tasso di attività, di occupazione e di disoccupazione le ultime tre colonne indicano le variazioni del tasso nel periodo. Il tasso di attività è dato dal rapporto tra Forze Lavoro e Popolazione in età lavorativa (15 - 70).

(6) Con effetto di defiscalizzazione parziale a partire dal 2002.

(7) Calcolato al netto delle altre transazioni della bilancia dei pagamenti correnti.

Tabella 4.4: Scenario con investimenti programmatici (*) anche con esternalità (alte)

pg 1/2

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
MEZZOGIORNO											
Conto Risorse e Impieghi											
Pil	1,3	2,5	3,7	4,5	5,3	5,5	5,7	5,7	1,7	0,8	4,7
Consumi finali interni	2,0	2,4	2,6	3,2	3,4	3,6	3,3	3,1	2,3	1,0	3,1
Investimenti fissi lordi	2,2	4,4	6,9	10,1	13,6	15,9	16,8	15,8	-0,7	-0,2	12,0
settore pubblico	11,8	14,1	9,9	6,8	3,2	1,6	1,7	1,6	-2,2	4,5	5,5
settore privato	0,9	3,0	6,5	10,7	15,3	18,0	18,6	17,3	-0,4	-0,9	12,8
Importazioni nette di beni e servizi (1)	5,7	2,7	0,8	2,6	3,3	7,1	7,3	6,6	1,6	2,6	4,4
Risorse produttive											
Lavoro: occupazione	0,6	1,2	1,5	2,2	3,2	4,1	4,8	4,9	0,1	-0,6	3,1
Capitale	1,4	1,5	1,6	1,9	2,4	3,0	3,7	4,4	3,4	1,5	2,7
Produttività delle risorse											
del lavoro	0,7	1,3	2,2	2,3	2,0	1,3	0,8	0,7	1,6	1,3	1,5
del capitale	-0,1	1,1	2,0	2,5	2,8	2,4	1,9	1,2	-1,6	-0,8	2,0
Contributo delle risorse alla crescita											
Lavoro	0,3	0,7	0,8	1,2	1,8	2,4	2,8	2,8	0,1	-0,3	1,8
Capitale	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,3	1,6	1,9	1,4	0,7	1,1
Fattori residui (Tfp)	0,4	1,2	2,1	2,3	2,3	1,8	1,2	0,9	0,2	0,4	1,7
Scambi con il resto del mondo											
Domanda mondiale (2)	1,9	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	2,1	2,5	2,9
Tasso di cambio reale (3)	-0,7	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	2,2	-0,1
Clup Sud/Clup Centro-Nord	-0,1	0,1	-1,2	-0,5	0,3	1,5	2,0	1,8	0,1	0,5	0,5
Esportazioni	2,4	5,5	8,3	10,8	14,4	10,1	10,7	10,6	5,4	8,6	10,1
Importazioni	4,8	3,3	3,0	7,2	11,1	11,7	12,2	11,1	2,6	6,1	8,5
Saldo commerciale/Pil (**) (4)	1,3	1,0	0,5	0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,1	2,9	0,9	0,2
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,0	0,0
Forze lavoro	0,5	0,9	1,0	1,1	1,4	1,6	1,7	1,6	1,1	0,7	1,4
Tasso di attività (**)	48,5	48,8	49,2	49,7	50,4	51,2	52,0	52,9	0,6	0,9	4,0
Tasso di occupazione (**)	37,5	37,9	38,3	39,1	40,3	41,9	43,8	45,9	-4,1	-0,1	8,1
Tasso di disoccupazione(**)	22,7	22,5	22,1	21,3	20,0	18,2	15,8	13,1	9,0	1,8	-9,4
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,5	0,5	0,6	1,1	1,5	1,8	1,8	1,7	9,8	3,5	1,3
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,1	1,7	2,1	3,2	4,7	6,0	6,7	6,7	5,7	3,4	4,4
Quota dei redditi da lavoro (**)	51,8	51,4	50,6	50,0	49,7	49,9	50,4	50,9	62,2	55,3	50,4
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /Pil (7)	-0,4	-0,2	0,8	2,1	3,9	5,6	7,6	9,8	4,2	1,4	4,2
Variabili di rottura											
Endogene (**)											
Esportazioni/Pil	10,9	11,2	11,7	12,4	13,5	14,1	14,7	15,4	6,8	10,0	13,3
Investimenti/Pil	16,7	17,0	17,6	18,5	20,0	21,9	24,2	26,6	21,9	16,6	20,8
Importazioni nette/Pil	17,1	17,2	16,7	16,4	16,1	16,3	16,6	16,7	17,9	15,2	16,6
Esogene											
Indice di presenze turistiche	2,0	3,0	5,0	7,0	9,0	9,0	7,5	5,0			
Investimenti diretti dall'estero	2,0	6,0	10,0	25,0	25,0	18,0	15,0	8,0			
Occupati irregolari/totale occupati	0,0	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,5	0,0	0,0			
Indice occupazione sociale	1,0	2,0	4,0	6,0	5,0	3,0	1,0	0,5			
Indice specializzazione in prodotti selezionati	0,2	1,0	3,0	4,0	6,0	2,0	2,0	1,5			
ITS, Indice di specializzazione tecnologica	0,0	2,5	8,0	18,0	25,0	20,0	8,0	6,0			
Occupati dei servizi finanziari, alle imprese e alla persona /totale servizi	0,0	1,0	2,0	2,0	3,0	3,0	1,2	0,8			
Differenziale tasso d'interesse sugli impieghi con il Centro Nord	2,1	2,0	1,9	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2			
Indice di criminalità	0,0	-2,0	-3,0	-4,0	-2,0	-1,0	-1,0	0,0			

segue

Tabella 4.4: Scenario con investimenti programmatici (*) anche con esternalità (alte)

pg 2/2

variazioni percentuali, salvo dove diversamente specificato

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1981-94	1995-98	2000-06
CENTRO-NORD											
Conto Risorse e Impieghi											
PI	1,3	2,2	2,5	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	1,8	1,9	2,8
Consumi finali interni	1,2	2,1	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	1,9	1,5	2,2
Investimenti fissi lordi	4,1	5,5	6,1	6,0	5,2	6,0	5,0	5,0	0,2	2,9	5,4
Importazioni nette di beni e servizi (1)	-0,3	-2,4	-2,4	0,3	2,5	1,9	1,9	1,8	7,1	-1,7	0,5
Scambi con il resto del mondo											
Esportazioni	1,2	3,8	4,9	6,1	5,9	6,0	6,0	6,0	5,3	4,4	5,5
Importazioni	2,1	5,5	6,6	7,2	6,6	6,6	6,6	6,6	4,8	6,4	6,6
Saldo commerciale/PII (4)	-2,4	-2,0	-1,6	-1,3	-1,1	-0,9	-0,7	-0,4	-1,8	-4,3	-1,1
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,0
Forze lavoro	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0
Tasso di attività (**)	56,8	57,1	57,4	57,6	57,8	57,9	58,1	58,2	0,4	0,5	1,2
Tasso di occupazione (**)	52,8	53,2	53,6	54,2	54,6	54,9	55,2	55,6	-0,3	0,7	2,4
Tasso di disoccupazione (**)	7,1	6,8	6,3	5,9	5,5	5,2	4,9	4,5	1,1	-0,4	-2,3
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	1,0	0,9	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	9,9	3,5	1,4
Massa dei redditi da lavoro (6)	1,3	1,4	2,2	2,0	1,8	1,7	1,8	1,9	9,9	3,5	1,8
Quota dei redditi da lavoro (**)	53,0	52,5	52,4	52,0	51,6	51,1	50,6	50,2	62,2	55,3	51,5
Conto del risparmio (**)											
Risparmio /PII (7)	26,3	26,6	26,9	27,4	28,0	28,4	28,8	29,2	26,8	31,3	27,9
ITALIA											
Conto Risorse e Impieghi											
PI	1,3	2,3	2,8	3,1	3,3	3,4	3,5	3,5	1,8	1,6	3,1
Importazioni	2,4	5,2	6,2	7,2	7,1	7,4	7,5	7,3	4,3	6,4	6,8
Consumi finali interni	1,5	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,5	2,5	2,0	1,4	2,4
Investimenti fissi lordi	3,7	5,3	6,3	6,9	7,1	7,6	8,0	8,0	0,2	2,9	7,0
Esportazioni	1,3	4,0	5,3	6,6	6,8	6,4	6,6	6,6	5,2	4,8	6,0
Scambi con il resto del mondo (**)											
Esportazioni/PII	25,8	26,2	26,8	27,7	28,7	29,5	30,4	31,3	17,5	25,3	28,6
Importazioni/PII	24,2	24,9	25,7	26,7	27,7	28,8	29,9	31,0	16,9	22,3	27,8
Saldo commerciale/PII (4)	-1,6	-1,3	-1,1	-1,0	-0,9	-0,7	-0,5	-0,3	-0,6	-3,0	-0,8
Mercato del lavoro (5)											
Popolazione	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,2	0,0
Forze lavoro	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,7	0,4	0,5
Tasso di attività (**)	53,9	54,1	54,4	54,7	55,1	55,5	55,9	56,3	0,4	0,6	2,2
Tasso di occupazione (**)	47,3	47,7	48,2	48,8	49,4	50,2	51,1	52,1	-1,7	0,4	4,4
Tasso di disoccupazione (**)	12,1	11,8	11,4	10,9	10,3	9,5	8,6	7,4	3,8	0,3	-4,4
Redditi da lavoro per unità di lavoro (6)	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	9,8	3,4	1,2
Conto del risparmio (**)											
Risparmio/PII (7)	20,4	20,6	21,1	21,7	22,4	23,1	23,8	24,6	20,0	20,8	22,5
Risparmio del settore privato/PII (9)	22,8	22,1	22,1	22,3	22,5	23,1	23,8	24,6	31,0	25,8	23,0

(*) DPEF 2000-2003

(**) Quota percentuale.

(1) Importazioni totali (verso estero e resto d'Italia) meno esportazioni totali (verso estero e resto d'Italia). Un segno positivo indica disavanzo.

(2) PII Ue 15 (cfr. DPEF 2000-2003).

(3) Prezzi alla produzione dei manufatti; (indice 1993=100; fonte Banca d'Italia, tav. A47 Relazione Annuale 1999). Un segno negativo indica guadagno di competitività.

(4) Il saldo commerciale è dato dalle importazioni meno le esportazioni.

(5) La serie 1981-94 è troncata al 1992 a causa delle nuove metodologie introdotte nella rilevazione delle forze di lavoro. Per il tasso di attività, di occupazione e di disoccupazione le ultime tre colonne indicano le variazioni del tasso nel periodo. Il tasso di attività è dato dal rapporto tra Forze Lavoro e Popolazione in età lavorativa (15 - 70).

(6) Con effetto di defiscalizzazione parziale a partire dal 2002.

Tabella 4.5 a): Contributi alla crescita cumulata, rispetto allo scenario tendenziale: 2000-2006.

VOCI	Esternalità basse			Esternalità alte		
	crescita cumulata delle esternalità (%)	effetto delle esternalità		crescita cumulata delle esternalità (%)	effetto delle esternalità	
		contributo alla crescita	composizione percentuale dei contributi		contributo alla crescita	composizione percentuale dei contributi
<i>Crescita aggiuntiva</i>		13,5	100,0		21,1	100,0
<i>Contributi alla crescita cumulata:</i>						
Effetto diretto investimenti pubblici (meccanismo endogeno)		5,1	37,8		5,1	24,2
Esternalità:						
Capacità di attrazione dei consumi turistici	32,8	0,9	6,7	55,2	1,5	7,1
Capacità di attrazione di investimenti esteri	111,7	1,2	8,9	167,0	1,8	8,5
Capacità di offrire lavoro regolare	-2,5	1,2	8,9	-3,8	2,0	9,5
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	12,1	0,6	4,4	21,1	1,2	5,7
Capacità innovativa	51,4	1,0	7,4	124,3	2,3	10,9
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	8,2	1,3	9,6	13,6	2,3	10,9
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	12,6	0,5	3,7	23,4	1,0	4,7
Capacità di finanziamento	-11,9	0,4	3,0	-42,9	1,0	4,7
Condizioni di legalità e coesione sociale	-8,7	0,9	6,7	-12,4	1,3	6,2
Effetti di interazione	-	0,4	3,0	-	1,6	7,6

(*) Variazioni percentuali del valore degli indicatori delle variabili di rottura descritti nella Tabella 4.1

Tabella 4.5 b): Contributi alla crescita cumulata, rispetto allo scenario tendenziale: 2000-2003.

VOCI	Esternalità basse			Esternalità alte		
	crescita cumulata delle esternalità (%)	effetto delle esternalità		crescita cumulata delle esternalità (%)	effetto delle esternalità	
		contributo alla crescita	composizione percentuale dei contributi		contributo alla crescita	composizione percentuale dei contributi
<i>Crescita aggiuntiva</i>		6,5	100,0		9,9	100,0
<i>Contributi alla crescita cumulata:</i>						
Effetto diretto investimenti pubblici (meccanismo endogeno)		3,6	55,4		3,6	36,4
Esternalità:						
Capacità di attrazione dei consumi turistici	18,1	0,5	7,7	26,1	0,6	6,1
Capacità di attrazione di investimenti esteri	41,8	0,3	4,6	82,2	0,6	6,1
Capacità di offrire lavoro regolare	-2,0	0,5	7,7	-3,3	1,1	11,1
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	6,0	0,2	3,1	14,7	0,5	5,1
Capacità innovativa	20,2	0,3	4,6	63,3	0,9	9,1
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	4,5	0,3	4,6	8,2	0,7	7,1
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	3,0	0,1	1,5	18,1	0,7	7,1
Capacità di finanziamento	-11,9	0,1	1,5	-28,6	0,3	3,0
Condizioni di legalità e coesione sociale	-7,8	0,4	6,2	-10,6	0,6	6,1
Effetti di interazione	-	0,2	3,1	-	0,3	3,0

(*) Variazioni percentuali del valore degli indicatori delle variabili di rottura descritti (vedi Tabelle 4.3 e 4.4)

In termini di contributo alla crescita del PIL dato dalle variabili esogene di rottura, la differenza con lo scenario tendenziale è attribuibile principalmente ai maggiori investimenti pubblici, all'emersione di lavoro sommerso, all'attrazione di capitali e consumatori esteri, alla maggiore legalità, alla capacità innovativa e allo sviluppo dei servizi all'impresa (tabella 4.5).

L'apporto relativo alla crescita di ciascuna variabile considerata è esso stesso metro, pur con le considerazioni di cautela espresse in precedenza, per valutare la coerenza dell'intero Programma rispetto al raggiungimento dell'obiettivo generale. Esso evidenzia, infatti, il diverso rilievo dei principali canali che il complesso degli interventi mira ad attivare.

In entrambi gli scenari i guadagni di efficienza neutralizzano, per parte rilevante, il vincolo estero, cosicché i più elevati tassi di sviluppo coincidono con un aumento solo lieve dello squilibrio nel saldo delle importazioni nette che si dimezza rispetto al PIL. La coerenza con l'obiettivo di azzeramento dell'indebitamento delle pubbliche amministrazioni richiede invece un aumento del saggio di risparmio nel settore privato di circa tre-quattro punti in quota di PIL. Si tratta di un risultato che richiede una radicale inversione degli andamenti più recenti, caratterizzati da una forte riduzione della propensione al risparmio.

L'analisi dei risultati consente di dare maggiore chiarezza ai meccanismi di sviluppo ipotizzati nel modello. Le esternalità prodotte dall'investimento pubblico aumentano l'efficienza del processo produttivo. E' il primo stadio di un processo di convergenza, che nel lungo periodo porta le regioni in ritardo a condividere tecniche produttive e tassi di crescita delle regioni più ricche. Il reddito pro capite nel Mezzogiorno, pari al 65% di quello dell'Italia, risulterebbe alla fine del periodo di programmazione pari a circa il 68% nell'ipotesi bassa e al 71% nell'ipotesi alta.

4.2.3. Il mercato del lavoro

Nello scenario tendenziale, il ritorno dei tassi di crescita sulla media del periodo 1981-94 consente di ridurre al 20,5 per cento il tasso di disoccupazione. Questo risultato si verifica a sintesi di un aumento del tasso di attività (49,4 per cento nel 2006) e di una crescita del tasso di occupazione (39,3 per cento a fine periodo). Tutti gli indicatori rimangono considerevolmente al di sotto della media italiana, che segna tra l'altro migliori risultati in termini di crescita del prodotto: le distanze fra il Mezzogiorno ed il resto del paese si accentuano.

Un primo significativo miglioramento viene registrato con riferimento allo scenario con investimenti programmatici. In questo caso, infatti, la disoccupazione scende al di sotto del 19 per cento, il tasso di attività supera il 50 per cento, il tasso di occupazione sale al di sopra del 40 per cento. Pur rimanendo al di sotto della media, tali valori segnano un riavvicinamento ai livelli prevalenti nel resto d'Italia.

Assai più robusti, come ovvio, sono gli effetti che si riscontrano nel caso di esternalità dell'investimento pubblico. La realizzazione degli obiettivi di crescita e di miglioramento del contesto socio-economico perseguiti dal Programma consentono, secondo le simulazioni effettuate, di ricondurre il tasso di disoccupazione rispettivamente al 16 (alte esternalità) ed al 13 per cento (basse esternalità). Si tratta di valori particolarmente bassi per l'esperienza storica del Mezzogiorno, che si accompagnano a significativi miglioramenti sia del tasso di

attività (52 e 53 per cento nei due scenari) che del tasso di occupazione (che sale al 46 per cento nel caso di esternalità alte). In particolare, quest'ultimo indicatore appare significativo nel descrivere i miglioramenti del mercato. La domanda influenza inoltre l'offerta di lavoro sulla base dell'ipotesi tradizionale del "lavoratore scoraggiato", secondo la quale al crescere della domanda (colta dal tasso di occupazione) cresce anche l'offerta di lavoro; la riduzione del tasso di disoccupazione tende ad essere contenuta dal contemporaneo aumento del tasso di attività. Pur in presenza di questo effetto, i risultati delle simulazioni indicherebbero per il Mezzogiorno, una capacità di assorbimento complessivo della forza lavoro non dissimile da quella media nazionale attuale.

5. MODALITA' DI ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO

5.1. Generalità

La redazione del PSM da parte del DPS, cui compete il coordinamento della politica di sviluppo e degli interventi cofinanziati dai fondi comunitari, ha richiesto la costruzione di un partenariato istituzionale ed economico-sociale rappresentativo, pluralista, competente e fortemente operativo. Per il conseguimento di un balzo del tasso di crescita e dell'occupazione del Mezzogiorno, obiettivo generale del Programma, è fondamentale assicurare un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi della programmazione: dalla predisposizione del Programma alla elaborazione dei criteri di selezione e delle modalità di presentazione dei progetti; dal finanziamento, fino alla sorveglianza e alla valutazione degli interventi.

Il coinvolgimento delle parti nell'individuazione delle esigenze principali cui indirizzare l'azione di politica economica e lo stesso programma di sviluppo del Mezzogiorno rappresenta il riconoscimento del ruolo centrale che la costruzione di capitale sociale e del tessuto di relazioni tra attori economici e istituzionali, che ne costituisce elemento indispensabile, assume nel determinare più solide prospettive di sviluppo. Questo costituisce infatti garanzia di una più celere attuazione degli interventi; consente di vigilare sul rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, pari opportunità e sviluppo delle risorse umane; favorisce l'integrazione dei programmi attraverso la verifica reciproca degli impegni assunti; consente l'emersione di idee e di contributi da parte di nuovi soggetti; stabilisce relazioni di fiducia reciproca che facilitano eventuali rinegoziazioni.

La concertazione tra Amministrazioni centrali, Regioni e Autonomie locali è condizione indispensabile affinché il processo di decentramento decisionale si traduca effettivamente in una concentrazione degli interventi, ponendo in tal modo le necessarie condizioni per una più forte integrazione con le istanze che provengono dal territorio. Alle Amministrazioni centrali, oltre che la programmazione di politiche di responsabilità nazionale, compete una funzione di indirizzo, assistenza tecnica e valutazione di attuazione e d'impatto; in casi specifici dettati da considerazioni di efficienza e di efficacia, le Amministrazioni centrali conservano responsabilità di programmazione; alle Regioni compete, in generale, salvo che nel caso di politiche nazionali, la selezione degli obiettivi in un quadro programmatico territoriale integrato e coerente con gli indirizzi nazionali, e la gestione dei programmi; alle Autonomie locali — oltre la partecipazione alla fase di programmazione delle Regioni — l'identificazione delle opportunità locali, la formulazione di proposte progettuali, collocate all'interno degli obiettivi definiti dalle Regioni, spesso la realizzazione degli interventi, la loro focalizzazione su un numero limitato di priorità, la loro operatività in un quadro di programmazione finalizzato allo sviluppo. Le autonomie funzionali (Camere di commercio e Università) possono assicurare i collegamenti a rete tra i diversi livelli territoriali, con particolare riferimento al monitoraggio e valutazione degli interventi.

L'attività del partenariato economico-sociale consente, a sua volta, in attuazione del Regolamento Comunitario e del Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, e attraverso una partecipazione operativa e responsabile alle scelte strategiche, di selezionare gli obiettivi sulla base di una più adeguata conoscenza e rappresentazione dei bisogni e delle opportunità espresse dalla società e dal sistema produttivo, e di meglio garantire e verificare che ogni azione del Programma sia effettivamente rivolta a contribuire all'obiettivo generale di una riduzione del divario di benessere e occupazionale. Per queste due strade è così possibile

conseguire: una maggiore efficacia della strategia di programmazione; una maggiore capacità ed efficienza di attuazione degli interventi, prevenendo gli eventuali conflitti; un migliore monitoraggio dei processi e dei risultati; una più efficace riprogrammazione in itinere delle decisioni assunte.

Principi che, attivati secondo modalità previste nel Patto sociale del dicembre 1998 e indicati nel Regolamento 1260/99, sono stati rigorosamente rispettati nel processo di programmazione del PSM e dei POR e PON.

5.2. Il partenariato nella fase di predisposizione dei Rapporti interinali

Il processo di programmazione adottato per la formulazione dei documenti programmatici, attraverso i quali definire l'utilizzazione delle risorse comunitarie, come indicato nella Delibera CIPE del dicembre 1998, prevede una pluralità di fasi; in ciascuna di queste, è prevista l'attivazione di forme partenariali attraverso le quali coinvolgere le forze sociali e le istituzioni operanti sul territorio del Mezzogiorno.

La prima fase di tale processo prevedeva la formulazione di rapporti interinali di programmazione a livello di ciascuna delle Regioni obiettivo 1 e di ciascuno dei settori nei quali utilizzare parte delle risorse finanziarie disponibili.

Questa prima fase è culminata con la predisposizione di un documento che, sulla base di quanto emerso dal confronto fra Regioni, Amministrazioni Centrali, Autonomie locali e con il sostanziale apporto del partenariato sociale, indica gli obiettivi specifici e, dunque, gli interventi e i programmi per l'utilizzo dei fondi strutturali 2000-2006⁸. Nel documento viene inoltre definito il percorso partenariale per la redazione del presente Programma e dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali. Il documento è stato approvato a maggio dalla Conferenza Stato Regioni e dalla Conferenza Unificata e quindi dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

In questa fase il partenariato istituzionale ha assunto forme e dimensioni (in termini di Amministrazioni coinvolte) innovative per la tradizione della programmazione. In linea generale, il giudizio - così come rilevabile dai documenti redatti dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni - sul ruolo e sul funzionamento del partenariato è stato positivo e, con alcune eccezioni, le Amministrazioni hanno definito l'apporto delle parti (istituzionali ed economico-sociali) rilevante, operativo (dunque non solo informativo) e utile per la definizione delle linee strategiche settoriali e per la redazione del rapporto. Lo stesso giudizio positivo sulle modalità di funzionamento del partenariato in questa fase è stato confermato dai rappresentanti delle parti economiche e sociali e del terzo settore, nel seminario promosso dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro all'indomani della scadenza della consegna dei rapporti interinali.

Le osservazioni critiche avanzate con riguardo ai rischi di pletoricità del partenariato hanno suggerito aggiustamenti per la fase successiva, volti a valorizzare la operatività e responsabilità degli apporti.

Per quanto riguarda l'attuazione del partenariato istituzionale ai tavoli regionali - vale a dire la partecipazione di Comuni, Province, ANCI e UPI al processo di formulazione dei rapporti interinali regionali - i rapporti delle amministrazioni mostrano una situazione differenziata nell'approccio utilizzato: in alcuni casi (Basilicata, Molise) il metodo partenariale già fa parte delle procedure ordinarie di programmazione regionale, per cui il lavoro ai tavoli è avvenuto attivando metodi e strutture già operanti; in altri casi (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) il lavoro dei tavoli è stato colto come occasione per l'attivazione di una più intensa azione partenariale.

⁸ Orientamenti per il PSM, DPS 1999.

In tutti i casi in cui l'Amministrazione regionale si è espressa esplicitamente (Basilicata, Campania, Puglia, Calabria), l'apporto dei partner istituzionali (Comuni e Province) è stato giudicato assai positivamente. Negli altri casi il giudizio positivo è indirettamente ricavabile dall'obiettivo, espresso, di rafforzare, ampliare e qualificare il metodo partenariale per le fasi successive di programmazione.

5.3. Il partenariato nella fase di predisposizione del PSM e dei Programmi Operativi

La predisposizione del documento di Orientamento per la formulazione del PSM, redatto in base alle risultanze contenute nei Rapporti Interinali di programmazione (regionali e settoriali: RIR e RIS) ha dato avvio alla fase concernente la formulazione dei Programmi operativi (regionali e nazionali) e del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno.

Il PSM rappresenta il quadro di riferimento programmatico di tutte le linee d'intervento e, al tempo stesso, la sintesi dei Programmi Operativi regionali (POR) e nazionali (POM). Un'attivazione efficace del partenariato è stata quindi perseguita sia a livello di Programmi Operativi sia nella elaborazione del PSM con il contributo e il monitoraggio diretto di tutte le parti istituzionali, economiche e sociali.

Per quanto riguarda il partenariato istituzionale un punto di riferimento è stato costituito dai Protocolli d'intesa conclusi il giorno 25 marzo 1999 tra la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, da una parte, e l'ANCI e l'UPI dall'altra. In entrambi i Protocolli le parti si impegnano a "valorizzare il metodo della concertazione al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra i due livelli di Governo nel quadro delle rispettive competenze". Nel protocollo sottoscritto dell'ANCI, le parti "aderiscono e favoriscono un impianto istituzionale di allocazione delle funzioni amministrative che vede nei Comuni singoli o associati i "gestori" delle attività, e nelle Regioni i "programmatori" delle funzioni. Nel Protocollo con l'UPI si afferma un "ruolo di programmazione" e, in specifici ambiti, di gestione delle Province". Da parte delle Regioni si è in primo luogo sviluppata una stretta concertazione con il DPS e con le Amministrazioni centrali responsabili di materie a carattere fortemente trasversale e quindi investite del compito di fissazione di standard, di requisiti, di metodi, di coerenza tra i programmi, di indicatori di verifica. In particolare il Ministero dell'Ambiente per la valutazione della situazione ambientale e delle condizioni di sostenibilità e il Dipartimento per le pari opportunità per il rispetto del principio di pari opportunità. Il Ministero dell'Ambiente ha predisposto, insieme col Ministero per i Beni e le Attività Culturali e l'ANPA, il documento *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica* (maggio 1999) e ha in seguito svolto attività di assistenza tecnica e accompagnamento alle autorità ambientali e alle autorità di programmazione regionali per l'adeguata considerazione degli aspetti ambientali nella Valutazione ex ante e nel Programma operativo. Analoga attività ha svolto in rapporto con le Amministrazioni centrali titolari di Programma operativo nazionale. Il Dipartimento per le pari opportunità, al fine di agevolare l'adeguamento della programmazione al rispetto consapevole del principio di pari opportunità ha elaborato le linee guida di "Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa - VISPO" (giugno 1999), utilizzate dai responsabili della programmazione operativa nel processo di valutazione ex-ante dell'elaborazione delle strategie. Il Dipartimento ha inoltre direttamente svolto attività di accompagnamento e consulenza nella programmazione operativa.

Linee guida sono state anche predisposte da: il Ministero del Lavoro (per le politiche attive del lavoro e di formazione); il Ministro per la Solidarietà Sociale (per la valutazione del rispetto del principio di pari opportunità e degli aspetti riguardanti l'esclusione sociale); il Ministero per le Politiche Agricole (per il ruolo multifunzionale dell'agricoltura che si attua attraverso politiche integrate di sviluppo rurale collegate al Fondo coordinato dal Ministero), il Ministero della Sanità (per promuovere il miglioramento dei livelli di tutela della salute, con

particolare riguardo per le aree a elevato rischio ambientale e i centri urbani). A queste Amministrazioni si uniscono il Ministero degli Esteri, il Ministero per il Commercio con l'Estero (per il rilievo che l'internazionalizzazione assume nello sviluppo del Mezzogiorno), il Ministro per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea (per la coerenza complessiva delle politiche poste in essere) e il Ministero per i Beni e le attività Culturali (per gli obiettivi di tutela del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e archeologico), il Dipartimento per le aree urbane (per le politiche sulle città), il Dipartimento del Turismo (per gli aspetti relativi alla fissazione di standard di qualità e ai connotati di interregionalità e di internazionalizzazione del prodotto turistico nel Mezzogiorno) nonché il Dipartimento della Funzione Pubblica (per il raccordo delle attività di innovazione amministrativa e di modernizzazione della P.A.).

Nei fatti il partenariato istituzionale fra Amministrazioni centrali e Regioni è stato assai articolato. Tutte le Amministrazioni Centrali sia quelle titolari di PON sia quelle aventi competenze trasversali, hanno redatto "Linee guida per l'impostazione dei Programmi Operativi nazionali e regionali", *che rappresentano le indicazioni su cui si eserciterà l'attività di monitoraggio e verifica della coerenza delle politiche.*

La concertazione ha consentito di migliorare l'aderenza del Programma regionale agli orientamenti e agli indirizzi metodologici nazionali (standard, requisiti, indicatori, ecc.).

L'attività di concertazione da parte delle Regioni ha avuto luogo anche con le Amministrazioni centrali che svolgono attività di indirizzo in settori che rientrano nell'ambito di un Programma regionale; è stato così possibile dare concreta attuazione alle funzioni di orientamento e di supporto tecnico oltre che di concorso alla valutazione e al monitoraggio da parte di queste amministrazioni.

Un'attiva concertazione si è inoltre sviluppata con le Amministrazioni centrali che si trovano a gestire misure nazionali all'interno dei Programmi regionali. La Regione può così garantirsi che il disegno e l'attuazione della misura siano coerenti con gli obiettivi del Programma regionale.

Nel caso di Programmi Operativi Nazionali, la concertazione tra le Regioni e l'Amministrazione centrale responsabile del Programma è stata rivolta a garantire l'integrazione verticale delle responsabilità di diversi livelli amministrativi, oltre a permettere alla Regione di realizzare una efficace integrazione con le misure d'azione previste nel Piano regionale. Inserendosi nel rapporto fra Regioni e Amministrazioni centrali che è proprio dell'Intesa istituzionale di Programma, questa concertazione dovrà successivamente consentire anche l'integrazione di tutti gli atti programmatori: collegati ai fondi comunitari, ai fondi per le aree depresse e agli stanziamenti ordinari di bilancio.

In generale, la verifica delle scelte e dei contenuti dei POR è stata sviluppata, come per i RIR, nell'ambito dei Tavoli di concertazione (settoriali e generali). Tale partenariato ha trovato modalità ed intensità molto diversificate a livello delle Regioni dell'obiettivo 1. In taluni casi (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia) sono stati sviluppati ripetuti incontri nei Tavoli di settore e sono state verificate e dibattute le scelte nelle ulteriori articolazioni di quanto già previsto nell'ambito dei RIR. In altri, invece, ad incontri bilaterali sviluppati in fase di formulazione dei documenti di settore, ha fatto seguito la presentazione del documento programmatico (POR e relativo Rapporto di Valutazione Ex Ante) e la sua approvazione in sede di comitato partenariale.

A livello nazionale il partenariato istituzionale ed economico-sociale ha trovato la sua sede elettiva nel Forum delle parti economiche e sociali, del partenariato istituzionale e dei rappresentanti del terzo settore e, prima ancora, nel Comitato Nazionale dei Fondi Strutturali, con riferimento alla definizione degli Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno e quindi dello stesso PSM. I periodici incontri realizzati nell'ambito di questi due organismi hanno consentito di formulare sollecitazioni, indicazioni e suggerimenti per l'impostazione dell'attività programmatica e di verificare in itinere le scelte fatte, anche alla luce della più ampia attività di concertazione del Governo realizzata attraverso il Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione.

Nella riunione del Forum del 29 luglio 1999, è stata discussa e approvata l'impostazione programmatica complessiva del PSM, attraverso la proposizione di integrazioni al documento presentato e introdotte nella presente versione. In quella sede le parti hanno fornito un giudizio sostanzialmente positivo sull'esperienza partenariale condotta, evidenziando i forti aspetti di novità rispetto al passato ed auspicando un ulteriore arricchimento per il futuro, soprattutto con riferimento al partenariato svolto in sede locale. Nell'ultima riunione del forum del 28 settembre 1999, le parti economiche e sociali, hanno verificato gli avanzamenti registrati dal percorso partenariale, anche alla luce delle indicazioni emerse nella riunione del 29 luglio.

5.4. Le linee per le future attività partenariali

In linea con le prescrizioni comunitarie, è stato dunque possibile attuare, a livello centrale e locale, forme di partenariato socio-economico estese, con le rappresentanze del lavoro dipendente e autonomo, della grande e della piccola impresa, di settori industriali, agricoli e terziari, dell'associazionismo ambientale e di altra natura: i risultati conseguiti, le difficoltà sperimentate, alcuni giudizi (positivi e negativi) maturati suggeriscono l'itinerario per le successive fasi di programmazione e di implementazione delle azioni programmate.

In tale contesto, preliminare ma fondamentale per un'efficace azione partenariale, appare la definizione di modalità organizzative e responsabilità di processo all'interno delle strutture regionali.

Essenziale per il conseguimento degli obiettivi programmati è che l'attuazione del partenariato istituzionale sia imperniato sulle strutture regionali (Assessorati, Dipartimenti, Direzioni) responsabili della programmazione.

In una fase nella quale a tali strutture si assegnano forti responsabilità di indirizzo e di impostazione della programmazione regionale diviene più rilevante la loro funzione di effettivo coordinamento intersettoriale. Spetta dunque alle strutture di programmazione regionali definire, proporre e attuare con le strutture regionali di settore (singoli Assessorati, e in particolare quelli con competenze trasversali, e loro Dipartimenti e Direzioni), modelli organizzativi operativi di partenariato istituzionale con le Amministrazioni nazionali di settore e con la presenza attiva del DPS atti ad assicurare, per questa fase di programmazione, e poi per tutta la durata del Programma 2000-2006, un processo di consultazione continua e uno scambio di informazioni e di collaborazioni per attuare gli interventi.

L'esigenza di un forte coordinamento intersettoriale nelle fasi di attuazione della programmazione operativa risulta quindi assai forte anche all'interno della Regione. Contestualmente all'impostazione del partenariato istituzionale "verticale" (Regioni — Amministrazioni nazionali di settore — DPS), le strutture regionali responsabili della programmazione — fermi restando la loro responsabilità e il ruolo di indirizzo e di coordinamento del processo di programmazione — individueranno e attueranno pertanto modelli organizzativi interni alla Regione in grado di assicurare la massima partecipazione operativa al processo di programmazione da parte delle strutture regionali di settore.

L'organizzazione e l'avvio di questa forma di partenariato interna alla Regione potrà:

- assicurare una forte unitarietà del processo di programmazione a livello territoriale attraverso la più ampia partecipazione operativa — coordinata dalle strutture di programmazione regionali — delle strutture (Assessorati) responsabili di settore;
- favorire la responsabilizzazione e il potenziamento delle strutture di settore, anche ai fini dell'attuazione della normativa di rispettivo riferimento;
- riportare in sede partenariale — e quindi in un quadro di coordinamento con le strutture di programmazione regionali — la dialettica settoriale "verticale" fra Amministrazioni nazionali di settore, con particolare riferimento a quelle responsabili di "tavoli nazionali" sulla base della delibera del CIPE del 22 dicembre 1998, e corrispondenti Assessorati regionali;
- assicurare, in coerenza con le indicazioni dei Regolamenti comunitari, la valutazione degli aspetti relativi alla sostenibilità ambientale ed al rispetto del principio delle pari opportunità (in itinere ed a conclusione del Programma);

- stabilire, le condizioni di collaborazione e di coordinamento intersettoriale funzionali alla progettazione e all'attuazione di progetti integrati di sviluppo, in coerenza con le indicazioni strategiche e programmatiche del PSM.

La messa a punto di efficaci modelli di partenariato istituzionale, sia 'verticale' sia interno alla regione, assume particolare rilievo con riferimento ai temi che interessano trasversalmente il processo di programmazione — ambiente e pari opportunità — per l'oggettiva maggiore difficoltà delle strutture che sono investite di tali responsabilità trasversali di assicurare una partecipazione piena ed effettiva nei numerosi passaggi in cui questa è richiesta.

In particolare nel caso dell'ambiente, in considerazione della numerosità di casi in cui la questione degli impatti e della sostenibilità è direttamente o indirettamente implicata, è di grande rilievo per il successo del partenariato istituzionale interno alla regione rafforzare la capacità delle autorità ambientali regionali di assumere con diretta e piena responsabilità un ruolo attivo per tutta la durata del Programma. A questo scopo rappresenta potenzialmente uno strumento importante la 'rete delle autorità ambientali'. La rete, attivata dal Ministero dell'Ambiente quale autorità nazionale di riferimento durante la predisposizione del PSM e dei programmi operativi, si è sinora concretizzata in una attività di assistenza tecnica e accompagnamento, svolta dal Ministero e dall'ANPA nei confronti delle autorità regionali, per la valutazione della situazione ambientale, dell'incidenza dei programmi sull'ambiente e dell'integrazione del principio di sostenibilità. In futuro sarà importante continuare a garantire questa modalità di funzionamento della rete, e insieme sviluppare maggiormente la condivisione di esperienze o gli scambi orizzontali tra autorità regionali. In ogni caso, l'obiettivo della rete è riconosciuto nel porre ogni singola autorità nella condizione di svolgere efficacemente il proprio ruolo a livello regionale, e di operare col grado di autonomia necessario, restando salva la coerenza con gli indirizzi dell'autorità ambientale nazionale.

La funzionalità della rete e il rafforzamento delle autorità ambientali regionali potrà produrre effetti positivi anche sul versante del partenariato istituzionale 'verticale' tra Regioni e Ministero dell'Ambiente, perché potrà avvenire sulla base di un terreno di conoscenza, di relazione e collaborazione stabile tra autorità ambientali e di programmazione a livello regionale.

Al fine di dare concreta attuazione al principio di pari opportunità anche nelle fasi successive della programmazione il Dipartimento per le pari opportunità ha richiamato nel documento VISPO la necessità per tutte le amministrazioni responsabili di attribuire specifiche responsabilità in materia anche attraverso un esplicito collegamento con gli organismi di parità esistenti (commissioni, rete delle consigliere di parità). L'attuazione del partenariato con queste modalità dovrà consentire di sfruttare la rete formale e informale esistente tra i diversi operatori di parità e il loro collegamento con il Dipartimento per ottenere una migliore articolazione del processo di formazione delle decisioni attraverso una proficua condivisione di informazioni, esperienze già realizzate e necessità specifiche. Il Dipartimento inoltre ha espresso disponibilità a un coinvolgimento diretto, anche attraverso specifici protocolli d'intesa con le amministrazioni interessate, per identificare le azioni concrete più appropriate nei diversi contesti al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi nazionali e comunitari in materia di parità e di equità di genere.

In tale contesto ed in relazione ai prossimi impegni da sviluppare nel processo di

programmazione, l'attività di partenariato dovrà trovare ulteriore impulso operativo. In primo luogo nella fase di negoziato con la Commissione Europea per l'approvazione del QCS e dei programmi operativi, e quindi nella fase di costruzione dei Complementi di programmazione, da redigere per ciascuna fase di implementazione dei programmi stessi.

Per tali attività il partenariato andrà sviluppato nelle forme e modalità già sperimentate, in particolare:

- a) per la fase di negoziato, il DPS, le Amministrazioni Centrali e le Regioni dovranno sviluppare una periodica informazione alle autonomie locali ed alle parti economiche e sociali, onde ricevere modificazioni e proposte da utilizzare nella attività di concertazione con l'Unione Europea;
- b) per la fase di costruzione dei Complementi di programmazione, i Tavoli già attivati a livello regionale dovranno lavorare a livello di settore e a livello trasversale per definire i criteri, le modalità e le procedure più idonei per dare tempestiva ed efficace attuazione alle singole misure programmate. La partecipazione e la concertazione nelle procedure, anche con le Amministrazioni centrali trasversali e di settore, costituiscono momenti determinanti per dare concretezza e certezza attuativa alle misure, attraverso il contributo di quegli operatori che saranno coinvolti poi nell'implementazione degli interventi; a tal fine è inoltre opportuno che si attivino e funzionino in modo permanente le Conferenze delle autonomie locali o altre idonee sedi di partenariato istituzionale tra l'amministrazione regionale e le autonomie locali; in tale fase dovrà inoltre essere tenuta in considerazione la partecipazione finanziaria privata delle organizzazioni non profit e del terzo settore: non solo attraverso un loro contributo finanziario, ma anche mediante una partecipazione diretta con l'apporto di risorse umane e altri servizi sia nella fase progettuale che di gestione degli interventi;
- c) per le fasi di implementazione l'attività di concertazione dovrà essere sviluppata a due livelli: il primo nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, nel quale figureranno rappresentanze delle parti economiche e sociali, ed il secondo attraverso i Tavoli già sperimentati nelle fasi del processo di programmazione. Circa il primo livello indicato (Comitati di Sorveglianza) occorrerà mettere a punto criteri definiti di partecipazione delle parti economiche e sociali, e far sì che il coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati avvenga tenendo conto di tre caratteristiche che qualificano il 'modo di essere' del partenariato: rappresentatività, pluralismo e competenza tecnica.

Anche la valutazione intermedia offrirà un ambito di attuazione del partenariato. Il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico e sociale nella gestione delle attività di valutazione attraverso la costituzione di gruppi tecnici di valutazione in seno ai Comitati di sorveglianza sarà una prima modalità.

Con la valutazione intermedia si potranno tuttavia sperimentare anche forme più innovative di partenariato, attraverso l'adozione di approcci partecipativi. La valutazione partecipativa si caratterizza come processo, che non si esaurisce nelle riunioni del Comitato di Sorveglianza, ma comporta incontri di approfondimento e scambio su temi specifici. Le parti contribuiscono attivamente al processo di valutazione, giungendo così ad una più ampia condivisione delle informazioni e all'arricchimento della propria visione. Questo tipo di valutazione ha un forte effetto sull'apprendimento di tutti gli attori, consentendo di migliorare l'efficienza dei processi decisionali e l'efficacia delle politiche.

Le autorità nazionali responsabili per la programmazione, così come previsto nella delibera CIPE del 14 maggio 1999, vigileranno sull'effettiva applicazione dei principi partenariali.

6 DISPOSIZIONI COMUNI DI ATTUAZIONE DEL QCS

6.1 Autorità di gestione

Designazione, competenze e modalità dei rapporti con lo Stato membro e con la Commissione europea.

Le Autorità di gestione sono designate dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione, tra le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, in base alle competenze giuridiche e istituzionali.

Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno

L'Autorità di gestione designata per il Quadro Comunitario di Sostegno è il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari.

All'Autorità di gestione del QCS compete, ai sensi dell'art. 34 del Regolamento n.1260/99, la responsabilità dell'efficacia e della regolarità della sua gestione e attuazione.

In particolare essa è responsabile:

- 1) dell'istituzione di un dispositivo di raccolta di dati finanziari e statistici, affidabili, sull'attuazione, di supporto all'attività di sorveglianza e di valutazione, nonché della trasmissione di tali dati secondo modalità concordate con la Commissione;
- 2) dell'organizzazione, in collaborazione con la Commissione, della valutazione intermedia;
- 3) del rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità.

Autorità di gestione di un intervento

All'Autorità di gestione di un intervento, compete la gestione dell'intervento, nonché la responsabilità dell'efficacia e della regolarità della sua attuazione.

In particolare essa è responsabile:

- 1) dell'istituzione - nel rispetto delle competenze istituzionali - di un dispositivo di raccolta dei dati finanziari e statistici, affidabili, sull'attuazione, di supporto all'attività di sorveglianza e valutazione;
- 2) dell'adattamento e dell'attuazione del complemento di programmazione;
- 3) dell'elaborazione e della presentazione alla Commissione, previa approvazione del Comitato di sorveglianza, del rapporto annuale di esecuzione;
- 4) dell'organizzazione, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e la Commissione, della valutazione intermedia;
- 5) dell'adozione, da parte degli organismi che partecipano alla gestione e all'attuazione dell'intervento, di un sistema contabile distinto o di una codificazione contabile appropriata per la registrazione di tutti gli atti contemplati dall'intervento;

- 6) della regolarità delle operazioni finanziate a titolo dell'intervento, segnatamente dell'attuazione di misure di controllo interno, compatibili con i principi di sana gestione finanziaria e dell'attuazione delle osservazioni o richieste di misure correttive (art. 38, par. 4 Reg. (CE) n. 1260/99) o raccomandazioni di adattamento (art. 38, par. 2 Reg. (CE) n. 1260/99);
- 7) della compatibilità con le politiche comunitarie, secondo quanto stabilito all'articolo 12 del Reg. (CE) 1260/99;
- 8) del rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità.

6.2 Circuito finanziario

L'Autorità di pagamento è l'autorità incaricata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, di elaborare e presentare le richieste di pagamento, di ricevere i pagamenti della Commissione e di provvedere affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima ed integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi, cui hanno diritto.

La funzione di autorità di pagamento può essere attribuita ad una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali.

Sistemi di gestione delle risorse finanziarie: Regioni

La gestione delle risorse finanziarie rientra nella competenza di ciascuna Regione interessata che vi provvede sulla base della legislazione amministrativa e contabile di livello nazionale e regionale.

Il sistema di contabilità è quello del bilancio regionale che evidenzia appositi capitoli per gli interventi in esame. Una particolare codificazione deve rendere possibile l'enucleazione, dalla contabilità generale, della contabilità specifica relativa all'intervento.

Dal punto di vista informatico, le operazioni sono supportate dai sistemi attivati presso gli Uffici di Ragioneria e di Bilancio delle singole Regioni. Riguardo ai circuiti finanziari:

- le risorse comunitarie e quelle del cofinanziamento statale sono versate, a cura del Fondo di rotazione della legge n. 183/87, su appositi conti correnti infruttiferi intestati alle Regioni ed alle P.A. presso la Tesoreria Centrale dello Stato, vincolati alla realizzazione degli interventi ammissibili al cofinanziamento dell'Unione europea;
- le Regioni, nel rispetto delle procedure di contabilità, prelevano le risorse da detti conti per eseguire, mediante le rispettive autorità di pagamento, le erogazioni in favore dei beneficiari finale, in relazione alle effettive esigenze di cassa connesse con gli interventi di politica comunitaria.

Sistemi di gestione delle risorse finanziarie Amministrazioni centrali

La gestione delle risorse è di competenza di ciascuna Autorità di pagamento dell'intervento che vi può provvedere sulla base delle seguenti modalità alternative:

- utilizzo delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento (cui compete sempre l'ordinazione del pagamento e tutti gli adempimenti indicati alla lettera o) dell'art. 9 del regolamento CE n. 1260/99 circa l'autorità di pagamento) tramite il Fondo di rotazione della legge n. 183/87, senza passaggio al bilancio dello Stato. In questo caso, il supporto informativo per le relative operazioni contabili è il SIRGS;
- gestione diretta delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento tramite propri capitoli del bilancio dello Stato, cui il fondo della legge n. 183/87 versa le relative somme;
- gestione diretta delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento, attraverso contabilità speciali su cui il fondo della legge n. 183/87 versa le somme.

Nelle ipotesi di cui ai punti 2. e 3., le operazioni contabili sono supportate dai sistemi informativi degli Uffici di bilancio delle Amministrazioni, nonché dal sistema della tesoreria statale (punto 3).

6.3 Criteri ed indicatori per la riserva di efficacia e la premialità

Come già illustrato al paragrafo 3.3, l'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale è subordinata alla valutazione della rispondenza dei programmi ai criteri predefiniti, attraverso il confronto in partenariato, sulla base :

- *per quanto riguarda la riserva comunitaria del 4%*: del raggiungimento dei livelli-soglia stabiliti per ciascuna delle tre categorie della riserva comunitaria (efficacia, gestione, attuazione finanziaria), descritti al par.3.3;
- *per ciò che concerne la riserva nazionale del 6%*: del rispetto dei tre criteri individuati (avanzamento istituzionale; integrazione degli interventi; concentrazione degli interventi) sulla base degli indicatori a tal fine selezionati nell'ambito dell'elenco illustrato al par. 3.3.

In attuazione di quanto previsto all'art.44 del Regolamento 1260/99, la valutazione dell'efficacia ed efficienza dei programmi, propedeutica all'assegnazione della riserva comunitaria, verrà effettuata, in concertazione con la Commissione, non oltre il 31 dicembre 2003.

L'assegnazione delle relative risorse ai programmi operativi "performanti" sarà effettuata a metà percorso e comunque non oltre il 31 marzo 2004. I suddetti programmi operativi saranno adattati conformemente agli artt. 14 e 15 del Regolamento 1260/99.

L'attribuzione delle risorse relative alla riserva nazionale del 6% ai programmi positivamente valutati a questo fine sulla base dei criteri e degli indicatori prestabiliti, verrà effettuata, in via programmatica e per l'intero importo, nel 2002; le relative risorse verranno poi incluse nei piani finanziari dei rispettivi programmi a partire dal 2004, sulla base di una distribuzione annuale costante per ciascuno degli esercizi riferiti al triennio 2004-2006.

6.4 Valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post, informazione e pubblicità

A. Principi e modalità relativi alla valutazione ex ante, alla sorveglianza, alle valutazioni intermedie e alla valutazione ex post degli interventi.

Per valutare l'efficacia degli interventi strutturali - in funzione dell'impatto globale sul conseguimento degli obiettivi di rafforzamento della coesione economica e sociale e dell'impatto atteso delle priorità proposte nei piani - degli assi prioritari previsti nel quadro comunitario di sostegno e in ciascun intervento, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e la Commissione si dotano dei mezzi opportuni a raccogliere i dati necessari, affinché la valutazione possa svolgersi nel modo più efficace possibile.

La valutazione ex ante (art. 41, Reg. (CE) n. 1260/99)

La responsabilità della valutazione ex ante compete alle autorità designate per la predisposizione dei piani, dei programmi operativi e dei complementi di programmazione e serve di base alla preparazione degli stessi.

La valutazione ex ante riguarda l'analisi dei punti di forza e di debolezza e delle potenzialità dell'area obiettivo 1, della regione o del settore specifico, ed è parte integrante dei piani, degli interventi e del complemento di programmazione.

Essa considera, fra l'altro, la situazione occupazionale, anche rispetto alla strategia europea in materia di occupazione, quella della parità fra donne e uomini, la situazione in materia di piccole e medie imprese, di competitività e di innovazione, nonché di internazionalizzazione e la situazione ambientale.

In particolare la valutazione ex ante riguarda:

- a) la situazione socioeconomica, principalmente delle tendenze del mercato del lavoro, anche nelle regioni che hanno problemi particolari in materia di occupazione;
- b) la strategia globale nel settore dello sviluppo delle risorse umane, nonché il modo in cui tale strategia è collegata alla strategia nazionale per l'occupazione, descritta nel Piano d'azione nazionale (NAP);
- c) la situazione ambientale del territorio considerato, segnatamente per i settori ambientali sui quali presumibilmente l'intervento avrà un impatto notevole;
- d) le disposizioni volte ad assicurare il rispetto della normativa comunitaria in materia di ambiente;
- e) la situazione in termini di parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro;
- f) la stima dell'impatto atteso della strategia e degli interventi, in special modo per l'integrazione delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'attività imprenditoriale delle donne e per la conciliazione tra vita familiare e vita professionale.

La sorveglianza e la valutazione intermedia (art. 42, Reg. (CE) 1260/99)

La sorveglianza viene effettuata a livello di QCS e dei vari interventi attuati nell'ambito di quest'ultimo.

La sorveglianza viene supportata dalla valutazione intermedia, affinché si possano eventualmente apportare i necessari adeguamenti al QCS e agli interventi in corso di attuazione.

L'organizzazione della valutazione intermedia e della sorveglianza del QCS è attribuita alla responsabilità del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, in collaborazione con la Commissione.

Per quanto riguarda i singoli interventi, la responsabilità relativa all'organizzazione della valutazione intermedia e della sorveglianza è dell'Autorità di gestione, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e la Commissione.

La sorveglianza comporta l'organizzazione ed il coordinamento dei dati relativi agli indicatori procedurali, finanziari, fisici e d'impatto e degli aspetti qualitativi della realizzazione (in particolare gli aspetti socioeconomici, operativi, giuridici o anche procedurali).

La sorveglianza consiste nel rilevare i progressi compiuti nell'attuazione dell'intervento e nel redigere le relazioni annuali (art. 37, Reg. (CE) n. 1260/99) che debbono essere esaminate ed approvate dal Comitato di sorveglianza.

La valutazione intermedia si effettua per il QCS e per ogni singolo intervento, in generale tre anni dopo l'approvazione del quadro comunitario di sostegno o dello specifico intervento e al più tardi il 31 dicembre 2003. È effettuata da un valutatore indipendente ed è presentata al comitato di sorveglianza, rispettivamente del QCS o dei singoli interventi (art. 35, par. 3, Reg. (CE) 1260/99) e successivamente alla Commissione.

La valutazione intermedia analizza i risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi, confrontandoli con la valutazione ex ante. Valuta l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione.

Nel proseguo della valutazione intermedia, è effettuato un aggiornamento per il QCS e per ciascun intervento. La valutazione intermedia si conclude entro il 31 dicembre 2005.

La valutazione ex post (art. 43, Reg. (CE) n. 1260/99)

La valutazione ex post è effettuata a livello di intervento da un valutatore indipendente, verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione ed è ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.

Essa si basa sulle informazioni ottenute dalla sorveglianza e dalla valutazione intermedia delle azioni avviate, nonché sulla raccolta dei dati statistici relativi agli indicatori stabiliti al momento della definizione degli obiettivi ed è finalizzata ad evidenziare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e del loro impatto per ricavarne insegnamenti per la politica di coesione e sviluppo.

La valutazione ex post ricade nella responsabilità della Commissione, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche

di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e l'Autorità di gestione.

B Il sistema di sorveglianza del QCS

Istituzione del Comitato di Sorveglianza

Il Quadro Comunitario di Sostegno è seguito da un Comitato di Sorveglianza.

Il Comitato di Sorveglianza è istituito dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, entro tre mesi dalla decisione di approvazione del QCS, previa consultazione delle parti economiche e sociali.

Il Comitato di Sorveglianza è costituito dall'Autorità di gestione del QCS, da un rappresentante del Ministero per le Politiche agricole, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, dai rappresentanti delle Autorità di gestione degli interventi nazionali e regionali, dai rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari di linee di intervento incluse nell'ambito dei programmi operativi regionali, da un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, da un rappresentante delle Amministrazioni centrali trasversali di cui alla delibera CIPE del 14 maggio 1999, da un rappresentante delle altre Amministrazioni centrali responsabili dei "tavoli nazionali" di cui alla delibera CIPE del 22 dicembre 1998, da un rappresentante della Commissione, della BEI, se del caso, nonché dai rappresentanti delle "parti" di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n.1260/99. Con apposito regolamento verranno fissate le modalità di funzionamento, partecipazione ed assunzione delle decisioni del Comitato di sorveglianza del QCS, nonché i requisiti e le modalità della rappresentanza delle parti, in accordo con il quadro istituzionale, giuridico e finanziario vigente. Tale regolamento verrà adottato dal Comitato di sorveglianza d'intesa con l'Autorità di gestione.

I rappresentanti della Commissione, della BEI e delle "parti" partecipano ai lavori del Comitato con voto consultivo.

Il Comitato di Sorveglianza è presieduto dall'Autorità di gestione del QCS.

La gestione e l'attuazione delle azioni comunitarie si fonda su una stretta concertazione (partenariato) tra la Commissione e lo Stato membro, nonché tra le autorità e organismi dallo stesso designati nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti, e segnatamente le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti (partenariato istituzionale), le parti economiche e sociali (partenariato economico-sociale) e gli altri organismi competenti in tale ambito.

Per l'istruttoria, l'approfondimento e la definizione del quadro delle problematiche e delle proposte il Comitato di sorveglianza si avvale del supporto organizzativo e tecnico di specifiche strutture appositamente istituite a cura della Autorità di gestione.

In particolare, è attribuito ad una Segreteria del Comitato l'espletamento delle funzioni di redazione, predisposizione ed elaborazione della documentazione sottoposta alle decisioni del Comitato, e di tutti i compiti straordinari derivanti dall'attività di sorveglianza esercitata dal

Comitato e dalla concertazione con le parti istituzionali ed economiche e sociali, nonché i compiti concernenti gli aspetti organizzativi dello stesso.

In considerazione della natura specialistica e addizionale delle attività di istruttoria espletate dalla suddetta struttura e delle particolari finalità perseguite, ancorate al raggiungimento di risultati visibili e chiaramente esplicitati, ai componenti della stessa è attribuito un compenso da stabilirsi con criteri e modalità deliberate dal Comitato di Sorveglianza, a valere sulle risorse dell'assistenza tecnica.

Parimenti, i Comitati di sorveglianza degli interventi a titolarità delle amministrazioni centrali e regionali saranno supportati da apposite strutture formate da personale interno all'Amministrazione, alla stregua di quanto previsto per il Comitato di sorveglianza del QCS, cui verranno riconosciuti compensi analoghi a quelli spettanti alle segreterie di quest'ultimo.

Infine, per tenere conto delle esigenze di rafforzamento delle Amministrazioni centrali responsabili dei "tavoli nazionali" e di quelle che svolgono funzioni di carattere trasversale rispetto alla programmazione e gestione degli interventi, saranno istituite, presso ciascuna di queste Amministrazioni, apposite segreterie tecniche formate da personale interno all'Amministrazione con il compito di fissare standard, requisiti, metodi, indicatori di verifica, anche al fine di valutare la coerenza degli interventi con le politiche nazionali. Ai singoli componenti delle Segreterie tecniche sarà attribuito un compenso da stabilirsi con criteri e modalità deliberate dal Comitato di Sorveglianza, a valere sulle risorse dell'assistenza tecnica.

Compiti del Comitato di Sorveglianza

Il Comitato di Sorveglianza ha inoltre i seguenti compiti:

- coordinare i vari interventi strutturali avviati dalle autorità regionali o centrali, armonizzandoli con le altre politiche comunitarie al fine di conseguire gli obiettivi strategici del quadro comunitario di sostegno;
- esaminare e deliberare qualsiasi proposta di modifica inerente il contenuto della decisione della Commissione, concernente la partecipazione dei Fondi;
- proporre l'attribuzione delle risorse;
- analizzare l'evoluzione delle disparità e dei ritardi di sviluppo sulla base degli indicatori fissati nel QCS;
- esaminare i risultati dell'attuazione, segnatamente il conseguimento degli obiettivi fissati a livello di QCS, nonché la valutazione intermedia;
- impartire disposizioni per assicurare la qualità e l'efficienza dell'esecuzione, riguardanti in particolare (art. 37, comma 2, lettera d) le azioni di sorveglianza, controllo finanziario e valutazione delle operazioni comprese le modalità di raccolta dei dati e le misure da adottare per il superamento dei problemi incontrati nella gestione degli interventi.

Le procedure di modificazione

Il Comitato di sorveglianza esamina e approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione, concernente la partecipazione dei Fondi.

Il QCS viene riesaminato e, se necessario, adeguato su iniziativa dell'Autorità di gestione del QCS o della Commissione, con modalità analoghe a quelle seguite per la sua approvazione, a

seguito della valutazione intermedia e all'assegnazione della riserva di programmazione e della riserva di efficacia e di efficienza.

Esso può inoltre essere riveduto in altri momenti, qualora si verifichino cambiamenti significativi della situazione socioeconomica, in particolare con riferimento al mercato del lavoro.

C Informazione e pubblicità

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari provvede a rendere pubblico il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno.

Per i singoli interventi è l'Autorità di gestione competente che provvede agli obblighi di informazione e pubblicità nei confronti dei potenziali beneficiari finali, delle organizzazioni professionali, delle parti economiche e sociali, degli organismi per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne e delle organizzazioni non governative che possono essere interessate alle possibilità offerte dall'intervento.

Inoltre, l'Autorità di gestione informa l'opinione pubblica in merito al ruolo svolto dall'Unione Europea in favore dell'intervento e ai risultati conseguiti da quest'ultimo.

6.5 Grandi Progetti

Sono definiti grandi progetti un insieme di lavori economicamente indivisibili che svolgono una funzione tecnica precisa e hanno obiettivi chiaramente definiti e il cui costo totale supera i 50 milioni di euro.

L'Autorità di gestione, qualora preveda, in fase di attuazione dell'intervento, di finanziare un grande progetto, ne informa preliminarmente la Commissione fornendo le seguenti informazioni:

- organismo responsabile dell'attuazione;
- natura dell'investimento, descrizione, dotazione finanziaria e localizzazione;
- calendario di esecuzione del progetto;
- analisi dei costi e dei benefici, anche finanziari, valutazione dei rischi, nonché indicazioni sulla validità economica del progetto;
- per gli investimenti infrastrutturali, l'analisi dei costi e benefici socioeconomici, l'indicazione del tasso di utilizzazione atteso, l'impatto sullo sviluppo della regione;
- per gli investimenti produttivi, l'analisi delle prospettive del mercato nel settore interessato e della redditività prevista;
- effetti diretti e indiretti sulla situazione dell'occupazione;
- elementi che permettono di valutare l'impatto ambientale e l'applicazione dei principi della precauzione, della correzione dei danni causati all'ambiente, nonché il rispetto della normativa comunitaria in materia ambientale;
- elementi necessari a valutare il rispetto delle regole della concorrenza;
- indicazioni dell'effetto della partecipazione dei Fondi sulla realizzazione del progetto;
- piano finanziario e ammontare globale delle risorse finanziarie previste.

La Commissione valuta il progetto e decide di confermare, di modificare o di rifiutare, in tutto o in parte, la partecipazione comunitaria, entro due mesi dal ricevimento delle informazioni. Nei casi di rifiuto la Commissione fornisce le motivazioni.

6.6 Disposizioni di esecuzione finanziaria degli interventi

Il sistema contabile, fondato su documenti giustificativi soggetti a verifica, deve essere in grado di garantire:

- la partecipazione dei contributi comunitari nei limiti fissati;
- i pagamenti ai beneficiari finali senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la conformità della natura e dei tempi degli impegni e dei pagamenti alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni coerente con quella indicata nel PO;
- l'identificazione dei documenti giustificativi, la data e il metodo di pagamento e la disponibilità della documentazione di supporto delle registrazioni contabili ai vari livelli di gestione, fornendo informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai destinatari finali, per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data della registrazione contabile e l'importo di ogni voce di spesa;
- un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dalla Commissione;
- la disponibilità, ai vari livelli di gestione, dei piani tecnici e finanziari delle azioni, delle relazioni sullo stato di avanzamento, dei documenti relativi all'approvazione dei contributi, delle procedure di gara e di appalto, ecc.;
- nel caso di adozione di procedure di gestione e di informazione, compresi i trasferimenti elettronici dei dati, a tutte le autorità interessate di ottenere dal livello inferiore le informazioni sufficienti per giustificare le proprie registrazioni contabili e gli importi dichiarati al livello superiore;
- l'individuazione di tutte le autorità che, ai vari livelli, sono tenute alla rendicontazione delle spese;
- la titolarità di tutte le autorità abilitate ad esigere un rendiconto dettagliato delle spese al livello inferiore, da utilizzare come documentazione di sostegno per le proprie registrazioni contabili.

Le definizioni di “impegno giuridico e finanziario a livello nazionale”, di “spese effettive sostenute” e di “beneficiari finali” sono le seguenti:

1. *Si intendono per “disposizioni giuridicamente obbligatorie” e “impegni dei mezzi finanziari necessari” le decisioni prese dai beneficiari finali per l'esecuzione delle operazioni ammissibili e la destinazione dei fondi pubblici relativi, sulla base delle caratteristiche specifiche degli organismi istituzionali, delle procedure amministrative vigenti e della natura delle operazioni.*
2. *Le “spese effettivamente sostenute” devono corrispondere a pagamenti eseguiti dai beneficiari finali, comprovati da fatture quietanzate o da documenti contabili aventi forza probante equivalente (art.32, par. 1, terzo comma, Reg. (CE) n° 1260/99).*
3. *Si definiscono “beneficiari finali”:*

- *gli organismi o le imprese pubbliche o private responsabile della direzione dei lavori (committenti);*
- *nel caso dei regimi di aiuto e degli aiuti concessi da organismi all'uopo designati, i beneficiari finali sono gli organismi che concedono gli aiuti.*

Gli organismi in questione procedono alla raccolta della documentazione contabile (distinta delle fatture quietanzate o documenti contabili aventi forza probante equivalente).

4. *L'articolo 32, paragrafo 1 quarto comma, del regolamento (CE) n° 1260/99 stabilisce che in funzione delle disponibilità finanziarie, la Commissione esegue i pagamenti intermedi entro un termine non superiore a due mesi, a decorrere dal ricevimento di una domanda ammissibile, come previsto nel paragrafo 3. Ai sensi del quinto comma dello stesso articolo, l'autorità di pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima e integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi a cui hanno diritto. Non vengono applicate detrazioni, trattenute o altre commissioni specifiche che potrebbero ridurre gli importi predetti.*

I meccanismi relativi agli impegni e ai pagamenti comunitari sono i seguenti:

- *Gli impegni di bilancio comunitari sono assunti sulla base della decisione relativa alla partecipazione dei Fondi.*
- *Gli impegni per gli interventi di durata pari o superiore a due anni sono assunti annualmente. Il primo impegno è assunto quando la Commissione adotta la decisione di approvazione dell'intervento. Gli impegni successivi sono assunti, di norma, entro il 30 aprile di ogni anno.*
- *La quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile, entro la scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno o, eventualmente e per gli importi in questione, alla data di una successiva decisione della Commissione, necessaria per autorizzare una misura o un'operazione o alla scadenza del termine di presentazione del rapporto finale di cui all'articolo 37, paragrafo 1 del regolamento (CE) n° 1260/99, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione; la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente.*
- *Il termine del disimpegno automatico di cui all'articolo 31, paragrafo 2, comma 2 del regolamento (CE) n° 1260/99 è sospeso per la parte dell'impegno corrispondente alle operazioni oggetto, alla data prevista del disimpegno, di una procedura giudiziaria, o di un ricorso amministrativo con effetti sospensivi, fatti salvi il ricevimento da parte della Commissione di un'informazione preliminare e motivata da parte dell'Autorità di gestione, con l'esposizione dei motivi, e la sua diffusione da parte della Commissione.*
- *La Commissione informa comunque in tempo utile il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione,*

Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, l'Autorità di gestione dell'intervento e l'Autorità di pagamento ogniquale volta sussista il rischio di applicazione del disimpegno automatico previsto dall'articolo 31, paragrafo 2, comma 2 del regolamento (CE) n° 1260/99.

- *Per gli interventi di durata inferiore a due anni, l'importo totale della partecipazione dei Fondi è impegnato quando la Commissione adotta la decisione relativa alla partecipazione dei Fondi.*
- *Il pagamento, da parte della Commissione, della partecipazione dei Fondi è eseguito in conformità dei corrispondenti impegni di bilancio e ha come destinatario l'Autorità di pagamento ai sensi dell'articolo 9, lettera o) del regolamento (CE) n° 1260/99.*
- *I pagamenti sono imputati all'impegno aperto risalente più indietro nel tempo eseguito in forza dell'articolo 31 del regolamento (CE) n° 1260/99.*
- *Il pagamento può assumere la forma di acconti, di pagamenti intermedi o di pagamenti del saldo. I pagamenti intermedi e i pagamenti del saldo si riferiscono alle spese effettivamente sostenute, che devono corrispondere a pagamenti effettuati dai beneficiari finali e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente.*
- *All'atto del primo impegno, la Commissione versa un acconto all'autorità di pagamento. L'acconto è pari al 7% della partecipazione dei Fondi all'intervento in questione. In linea di principio può essere frazionato su due esercizi di bilancio al massimo, in funzione delle disponibilità di bilancio.*
- *Per la durata dell'intervento, l'Autorità di pagamento ricorre all'acconto per regolare la partecipazione comunitaria alle spese relative a detto intervento.*
- *Tutto o parte dell'acconto, in funzione dei progressi nell'attuazione dell'intervento, è rimborsato alla Commissione dall'autorità di pagamento qualora nessuna domanda di pagamento sia stata trasmessa alla Commissione entro diciotto mesi dalla decisione relativa alla partecipazione dei Fondi. Gli interessi eventualmente maturati sull'acconto sono destinati dall'autorità di pagamento all'intervento di cui trattasi.*
- *I pagamenti intermedi sono effettuati da parte della Commissione per rimborsare le spese effettivamente sostenute a titolo dei Fondi e certificate dall'autorità di pagamento. Essi sono eseguiti per ogni singolo intervento e calcolati per le misure contenute nel piano di finanziamento. Essi devono rispettare le seguenti condizioni:*
 - a) *presentazione alla Commissione del complemento di programma recante gli elementi contemplati all'articolo 18, paragrafo 3 del regolamento (CE) n° 1260/99;*
 - b) *trasmissione alla Commissione dell'ultima relazione annuale di esecuzione da presentare, recante gli elementi contemplati all'articolo 37 del regolamento (CE) n° 1260/99;*

- c) *trasmissione alla Commissione della valutazione intermedia dell'intervento di cui all'articolo 42 del regolamento (CE) n° 1260/99, ove prevista;*
 - d) *coerenza, nelle decisioni dell'autorità di gestione e del comitato di sorveglianza, con l'importo totale della partecipazione dei fondi concesso per gli assi prioritari di cui trattasi;*
 - e) *attuazione, nei termini previsti, delle eventuali raccomandazioni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, o motivazione trasmessa dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari per illustrare le ragioni per cui non è stato preso alcun provvedimento, qualora dette raccomandazioni mirino a colmare insufficienze gravi del sistema di sorveglianza o di gestione tali da mettere in causa la buona gestione finanziaria dell'intervento; evasione delle richieste di misure correttive di cui all'articolo 38, paragrafo 4 del regolamento (CE) n° 1260/99, qualora le domande riguardino la o le misure in questione;*
 - f) *assenza di sospensione di pagamenti, a norma dell'articolo 39, paragrafo 2, primo comma del regolamento (CE) n° 1260/99, e assenza di decisione della Commissione di avviare un procedimento d'infrazione in forza dell'articolo 226 del trattato, riguardo alla misura o alle misure oggetto della domanda di cui trattasi.*
- *Se una delle condizioni non è rispettata e la domanda di pagamento non è pertanto ammissibile, il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, l'Autorità di gestione dell'intervento e l'Autorità di pagamento ne sono informati senza indugio dalla Commissione e adottano le disposizioni necessarie per porre rimedio alla situazione.*
 - *Le domande di pagamento intermedio, per quanto possibile, debbono essere raggruppate e inoltrate alla Commissione tre volte all'anno, fermo restando che l'ultima domanda di pagamento deve essere presentata entro il 31 ottobre.*
 - *Le domande di pagamento intermedio operano una distinzione, a livello dei singoli assi prioritari, per le spese pagate nelle regioni o zone che beneficiano del sostegno transitorio.*
 - *Il totale cumulato dei pagamenti, di cui all'articolo 32, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CE) n° 1260/99, versati a favore di un intervento rappresenta al massimo il 95% della partecipazione dei Fondi all'intervento stesso.*
 - *Il pagamento del saldo dell'intervento viene eseguito in presenza delle seguenti condizioni:*
 - a) *se l'autorità di pagamento ha presentato alla Commissione, entro sei mesi dal termine fissato per il pagamento nella decisione relativa alla partecipazione dei Fondi, una dichiarazione certificata delle spese effettivamente pagate;*
 - b) *se la relazione finale di esecuzione è stata presentata alla Commissione e approvata dalla medesima;*

- c) *se il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari ha trasmesso alla Commissione la dichiarazione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f) del regolamento (CE) n° 1260/99.*
- *Il pagamento definitivo del saldo non può più essere rettificato, a richiesta dell'Autorità di gestione dell'intervento, se l'Autorità di pagamento non ne ha fatto domanda alla Commissione entro nove mesi a decorrere dalla data di versamento del saldo di cui trattasi.*
 - *Entro il 30 aprile di ogni anno, le Autorità di gestione trasmettono alla Commissione e all'Autorità di gestione del QCS le previsioni aggiornate sulle domande di pagamento per l'esercizio in corso e quelle per l'esercizio finanziario successivo.*

Gli importi delle decisioni, degli impegni e dei pagamenti della Commissione sono espressi e versati in euro.

6.7 Controllo finanziario

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica assume la responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi.

Al fine di garantire il rispetto delle norme del regolamento (CE) n. 2064/97 e dell'art. 38 del regolamento (CE) n. 1260/99, il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica coordina, indirizza e uniforma le azioni per la realizzazione dei sistemi di gestione e di controllo.

L'Autorità di gestione si accerta che l'esecuzione degli interventi sia conforme alla normativa comunitaria competente e agli obiettivi di una sana gestione finanziaria, in particolare si accerta che:

- siano rispettati i limiti fissati per la partecipazione dei contributi comunitari;
- i pagamenti ai beneficiari finali siano effettuati senza decurtazione e senza ritardi ingiustificati;
- la natura e la tempistica degli impegni e dei pagamenti siano conformi alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni sia coerente con quella indicata nel PO.

Le attività di controllo vengono espletate sia in concomitanza con la gestione (in quanto parte integrante di essa) che in momenti successivi, ai fini di assicurare il rispetto di quanto previsto in particolare dal Reg. (CE) n. 2064/97 circa le finalità e gli obiettivi dei controlli (verifica dei sistemi, verifica delle dichiarazioni di spesa, correzione delle irregolarità, certificazioni finali) oltre che del Reg. (CE) n. 1260/99, art. 38.

In particolare, la regolare esecuzione delle operazioni viene verificata da organismi appositamente individuati dalle Autorità di gestione degli interventi. La certificazione dei controlli effettuati viene di norma affidata ad organismi esterni alla Pubblica Amministrazione. In taluni casi, la certificazione può essere demandata ad Uffici interni all'amministrazione, posti su un piano di autonomia ed indipendenza funzionale rispetto ai centri di gestione, oltre che rispetto ad ogni possibile beneficiario finale.

I controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi strutturali, vengono effettuati:

- prioritariamente, dalle Autorità di gestione degli interventi a livello centrale e regionale, sulla base delle rispettive competenze istituzionali e delle attribuzioni di legge;
- dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti europea;
- dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - I.G.R.U.E. che può effettuare controlli di propria iniziativa, ovvero partecipare a controlli disposti dalle Autorità di gestione degli interventi o dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti europea.

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica definisce i controlli da eseguire ai diversi livelli per garantire la validità delle certificazioni e indica un'adeguata pista di controllo in grado di:

- rendere agevole l'individuazione di eventuali carenze e rischi nell'esecuzione di azioni e/o progetti;
- verificare la corrispondenza degli importi sintetici certificati con le singole registrazioni di spesa e la documentazione giustificativa, ai vari livelli;
- verificare con criteri selettivi, e sulla base di un'analisi dei rischi, delle dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli.

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica coordina i controlli esecutivi ai diversi livelli per garantire l'affidabilità delle certificazioni, mediante:

- verifica dell'assegnazione e dei trasferimenti delle risorse nazionali e comunitarie disponibili;
- verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati.

Il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica è responsabile dei controlli sistematici, da effettuarsi prima della liquidazione degli interventi, riguardanti almeno il 5% della spesa totale e un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, riguardanti:

- controlli riguardanti progetti di vario tipo e dimensione;
- controlli sulla base del rischio individuato;
- controllo delle concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- controllo dell'applicazione pratica e dell'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- controllo della concordanza tra un adeguato numero di registrazioni contabili e i pertinenti documenti giustificativi;
- controllo della rispondenza della natura e dei tempi degli impieghi e delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

La gestione complessiva delle azioni cofinanziate dall'Unione europea - ivi compresa la selezione dei progetti e la rendicontazione delle spese - viene effettuata dalle Amministrazioni titolari degli interventi, che vi provvedono mediante gli Uffici a ciò preposti nell'ambito delle rispettive strutture organizzative.

L'Autorità di gestione dell'intervento è responsabile dell'esecuzione dell'intervento conformemente alla normativa comunitaria competente e agli obiettivi di una sana gestione finanziaria, in particolare:

- del rispetto della partecipazione dei contributi comunitari nei limiti fissati;
- della conformità della natura e dei tempi degli impegni e dei pagamenti alle prescrizioni comunitarie;
- della coerenza della destinazione delle azioni con quella del PO.

L'Autorità di gestione dell'intervento è responsabile della predisposizione ed attuazione dei sistemi di gestione e di controllo in grado di assicurare un impiego efficiente e regolare dei Fondi.

L'Autorità di gestione dell'intervento è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, in particolare essa deve individuare tutti i soggetti che, ai vari livelli, sono tenuti alla rendicontazione delle spese e assicurare che tali soggetti siano abilitati ad esigere un rendiconto dettagliato delle spese al livello inferiore da utilizzare come documentazione di sostegno per le proprie registrazioni contabili.

L'Autorità di gestione dell'intervento è responsabile della idoneità della certificazione a garantire la fondatezza dei dati (spese effettivamente sostenute) delle domande di pagamento, in particolare deve:

- garantire che le registrazioni contabili disponibili ai vari livelli di gestione forniscano informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai destinatari finali per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data della registrazione contabile, l'importo di ogni voce di spesa, l'identificazione dei documenti giustificativi e la data e il metodo di pagamento e la disponibilità della documentazione di supporto;
- garantire, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dalla Comunità, un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata;
- assicurare la disponibilità, ai vari livelli di gestione, dei piani tecnici e finanziari delle azioni, delle relazioni sullo stato di avanzamento, dei documenti relativi all'approvazione dei contributi e alle procedure di gara e di appalto, ecc.;
- consentire l'acquisizione, per tutte le autorità interessate, dal livello inferiore delle informazioni sufficienti per giustificare le proprie registrazioni contabili e gli importi dichiarati al livello superiore, nel caso di adozione di procedure di gestione e di informazione, compresi i trasferimenti elettronici.

Esiti dei controlli

A controllo ultimato, viene predisposta una relazione esplicativa del lavoro che si è portato a termine, relazione che rimane agli atti dell'organismo o ufficio che ha effettuato il controllo.

Nel caso si rilevino irregolarità, abusi, o reati di qualunque genere, i funzionari che hanno effettuato il controllo inviano le dovute segnalazioni alle Autorità competenti:

- *Procura della Repubblica*, nel caso di irregolarità a carattere penale;

- *Procura competente della Corte dei Conti*, nel caso di irregolarità a carattere erariale;
- *Guardia di Finanza e Amministrazione finanziaria*, nel caso di illeciti a carattere fiscale.

Delle irregolarità riscontrate la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie ne dà comunicazione alla Commissione europea, conformemente alla normativa vigente e la informa delle azioni amministrative e giudiziarie intraprese per il recupero dei fondi perduti.

Qualsiasi tipo di segnalazione è comunque accompagnata dall'invito all'Autorità di gestione dell'intervento ad assumere le iniziative più idonee a rimuovere eventuali problematiche di carattere gestionale e procedurale.

Riferimento normativo

In materia di interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, le norme relative ai controlli si rinviengono nelle seguenti disposizioni che trovano applicazione esclusivamente per le operazioni di politica comunitaria:

- Legge 16 aprile 1987, n. 183
- D.P.R. 29 dicembre 1988, n. 568
- Regolamento CE n. 1681/94
- Regolamento CE n. 2988/95
- Regolamento CE n. 2185/96
- Regolamento della Commissione europea n. 2064/97
- Decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 430
- D.P.R. 20 febbraio 1998, 38
- Regolamento CE n. 1260/99
- Provvedimenti specifici adottati dalle Amministrazioni centrali e regionali per gli interventi di rispettiva competenza

In relazione, poi, ai singoli settori di intervento, sussistono le diverse norme nazionali che recano criteri e procedure di controllo applicabili sia che si tratti di azioni nazionali che di azioni cofinanziate dall'Unione europea.

6.8 Il rispetto delle politiche comunitarie

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, comma 2 del regolamento n. 1260/99, le azioni oggetto di un finanziamento dei fondi strutturali devono essere conformi alle disposizioni dei trattati e della legislazione comunitaria emanata in virtù dei medesimi, nonché alle politiche comunitarie.

Tale conformità è stata verificata in sede di formulazione del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno; essa verrà puntualmente accertata anche in sede di formulazione delle domande di partecipazione dei Fondi e in occasione della predisposizione dei complementi di programmazione.

Particolare attenzione verrà posta nella verifica di conformità durante l'attuazione dei programmi, mediante un continuo monitoraggio dell'esecuzione delle operazioni, in modo da poter intervenire qualora si dovessero rilevare degli scostamenti dalle politiche comunitarie.

La verifica del rispetto delle politiche comunitarie ha riguardato e riguarderà prioritariamente:

- le regole della concorrenza;
- le gare di appalto;
- la tutela dell'ambiente;
- le pari opportunità le politiche del lavoro;
- le piccole e medie imprese.

Le regole della concorrenza

Il cofinanziamento comunitario di regimi di aiuto di Stato alle imprese è subordinato all'approvazione di detti aiuti da parte della Commissione, in conformità agli articoli 87 e 88 del Trattato.

Tuttavia, gli aiuti che si configurano come aiuti "de minimis" non sono soggetti all'obbligo di notifica e non richiedono pertanto approvazione preventiva.

Le gare di appalto

Le azioni finanziate dai Fondi strutturali sono attuate nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi; le comunicazioni destinate alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità europea e/o sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e/o sul Bollettino Ufficiale della Regione precisano gli estremi dei progetti per i quali è stato deciso il contributo comunitario.

Le domande di contributo per i grandi progetti devono indicare l'elenco completo degli appalti già stipulati, nonché i verbali relativi. Informazioni aggiornate sono trasmesse alla Commissione insieme alla domanda di pagamento.

La tutela dell'ambiente

Le azioni finanziate dai Fondi strutturali devono tener conto dei principi e degli obiettivi di sviluppo sostenibile identificati nel programma di azione per l'ambiente dell'Unione Europea e della normativa comunitaria in materia ambientale.

Le attività relative al processo di programmazione attuato sino ad ora, sia a livello regionale sia a livello nazionale, sono state realizzate in accordo con le autorità ambientali, e ciò ha consentito di tenere in primaria considerazione in fase di redazione del Programma, le esigenze di tutela e miglioramento delle condizioni ambientali, e di contenimento degli impatti sull'ambiente.

Le pari opportunità

Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'attuazione del principio delle pari opportunità, sia sotto il profilo della equiparazione delle possibilità di accesso e permanenza sul mercato del lavoro, sia sul versante dell'inserimento sociale e lavorativo delle persone svantaggiate e degli immigrati.

L'integrazione del principio delle pari opportunità all'interno del PSM è stata realizzata attraverso la costruzione della "Matrice di impatto in termini di pari opportunità" in cui sono stati posti in relazione i singoli obiettivi specifici con le tipologie di impatto, riferite in particolare:

- al miglioramento delle condizioni di vita (rispondenti ai bisogni delle donne);
- all'accessibilità al mercato del lavoro e della formazione;
- al miglioramento della situazione lavorativa sul posto di lavoro e nella redistribuzione del lavoro di cura ed alla promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche.

Le politiche del lavoro

La centralità del tema lavoro all'interno dell'Unione Europea è confermata dall'introduzione nel Trattato di Amsterdam di un nuovo titolo sull'occupazione; inoltre, gli Stati membri hanno deciso, in occasione del Vertice sull'Occupazione tenutosi a Lussemburgo nel novembre 1997, una strategia europea per l'occupazione che si articola in quattro assi principali: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

La valutazione dell'impatto occupazionale nel suo complesso è stata sviluppata in altra parte del Programma; nel corso delle prossime fasi di programmazione ed implementazione particolare attenzione verrà dedicata, da un lato, alla verifica del rispetto delle indicazioni comunitarie in tema di occupazione e, dall'altro lato, alla valutazione degli effetti di natura occupazionale delle singole azioni.

Le piccole e medie imprese

Nella realizzazione della valutazione di conformità delle azioni oggetto dei Fondi strutturali alle politiche comunitarie si considererà con particolare attenzione la partecipazione delle piccole e medie imprese al programma.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

ALLEGATO I
OBIETTIVI SPECIFICI DEL PSM SULLA BASE DELLA DELIBERA CIPE 14 MAGGIO 1999

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità
ASSE I RISORSE NATURALI	ACQUA E SUOLO		
	Acqua	1. Garantire disponibilità idriche adeguate (sul piano della quantità, della qualità e dei costi) per la popolazione civile e le attività produttive del Mezzogiorno, in accordo con le priorità definite dalla nuova politica comunitaria in materia di acque, creando le condizioni per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione, favorendo un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato. 2. Migliorare le condizioni di fornitura delle infrastrutture incoraggiando il risparmio, risanamento e riuso della risorsa idrica, introducendo e sviluppando tecnologie appropriate e migliorando le tecniche di gestione nel settore. Promuovere la tutela ed il risanamento delle acque marine e salmastre.	** *
	Suolo	3. Garantire un adeguato livello di sicurezza "fisica" delle funzioni insediativa, produttiva, turistica e infrastrutturale esistente, attraverso la realizzazione della pianificazione di bacino, di un sistema di governo e presidio idrogeologico diffuso ed efficiente, e di una pianificazione territoriale compatibile con la tutela delle risorse naturali. 4. Perseguire il recupero delle funzioni idrogeologiche dei sistemi naturali, forestali e delle aree agricole, a scala di bacino, anche attraverso l'individuazione di fasce fluviali, promuovendo la manutenzione programmata del suolo e ricercando condizioni di equilibrio tra ambienti fluviali ed ambiti urbani.	** *
	Protezione civile	5. Accrescere la sicurezza attraverso la previsione e prevenzione degli eventi calamitosi nelle aree soggette a rischio idrogeologico incombente ed elevato con prioritaria attenzione per i centri urbani, le infrastrutture e le aree produttive; nelle aree soggette a rischio sismico con priorità per gli edifici "strategici" (ospedali, scuole, caserme, prefetture).	

ALLEGATO 1 (continua)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità (provvisoria)
	AMBIENTE		
	Rifiuti ed inquinamento	6. Migliorare il sistema di gestione dei rifiuti, promuovendo la raccolta differenziata, il riciclaggio, il recupero a fini di produzione di energia dei rifiuti non riciclabili, nonché elevando la sicurezza dei siti per lo smaltimento e favorendo lo sviluppo di un efficiente sistema di imprese. 7. Risanare le aree contaminate e migliorare le conoscenze, le tecnologie, le capacità di intervento dei soggetti pubblici e privati, nonché la capacità di valutazione e controllo della Pubblica Amministrazione per la bonifica dei siti inquinati. 8. Promuovere la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti mediante campagne informative. 9. Introdurre innovazioni di processo nello smaltimento dei rifiuti, tali da favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero. 10. Sviluppare sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento.	** *
	Rete ecologica	11. Negli ambiti marginali con sottoutilizzazione delle risorse: migliorare la qualità del patrimonio naturalistico e culturale, riducendone il degrado/abbandono ed accrescendone l'integrazione con le comunità locali in un'ottica di manutenzione, tutela, sviluppo compatibile, migliore fruizione e sviluppo di attività connesse. 12. Negli ambiti con sovrautilizzo delle risorse: recuperare gli ambiti compromessi a seguito di usi impropri e conflittuali; regolare gli usi e la pressione sulle risorse (anche attraverso sistemi di certificazione dell'equilibrio nell'uso delle risorse stesse); accrescere l'offerta di beni e servizi finalizzati alla qualità ambientale ed alla corretta fruizione ambientale delle risorse. 13. <i>In generale:</i> promuovere la capacità della Pubblica Amministrazione di intervenire per la conservazione e lo sviluppo; promuovere la rete ecologica come infrastruttura di sostegno dello sviluppo compatibile e come sistema di offerta di beni, risorse e valori.	** *
	ENERGIA	14. Garantire disponibilità di energia adeguata (sul piano della quantità e della qualità) per la popolazione civile e le attività produttive del Mezzogiorno, in un'ottica di economicità di gestione e di sostenibilità dell'uso di risorse non rinnovabili, attraverso l'ottimizzazione degli usi e l'utilizzo di fonti alternative rinnovabili e di combustibili non convenzionali. 15. Aumentare la capacità, l'affidabilità e la qualità del servizio di erogazione di gas ed elettricità, attraverso l'estensione ed il potenziamento delle reti. 16. Stimolare la produzione e l'impiego di fonti rinnovabili, e di combustibili non convenzionali, quale strumento per la riduzione dell'impatto ambientale e per la valorizzazione delle risorse immobili, favorendo un più ampio ingresso di imprese e di capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; limitare le emissioni di gas a effetto serra, dei gas che provocano la riduzione dell'ozono atmosferico e quella delle emissioni acide in atmosfera.	*

ALLEGATO 1 (continua)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosectori	Obiettivi specifici	Priorità (provvisoria)
ASSE II RISORSE CULTURALI	PATRIMONIO CULTURALE	17. Consolidare, estendere e qualificare il patrimonio archeologico, architettonico, storico-artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse, nonché quello relativo alle attività di spettacolo e di animazione culturale, quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato.	**
		18. Migliorare la qualità dell'offerta di servizi culturali, per moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali. Promuovere la più ampia conoscenza del patrimonio.	*
		19. Dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio. Decentrare strutture ad alta specializzazione (per il restauro) e creare le condizioni per la nascita di strutture e servizi privati. Sviluppare attività di formazione per la riqualificazione la creazione di competenze legate al patrimonio e alle attività culturali.	*
		20. Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio e sostenere la crescita delle organizzazioni, anche del terzo settore e di economia sociale, nel settore culturale.	
ASSE III RISORSE UMANE	LAVORO E RISORSE UMANE		
		21. Formare la popolazione attiva in relazione a specifiche esigenze della domanda di mercato o in connessione con la domanda che scaturisce dagli interventi nel territorio, promuovere la diffusione di competenze funzionali allo sviluppo, anche nelle Pubbliche Amministrazioni, nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali, nel settore finanziario.	**
		22. Rendere le forze di lavoro più competenti, informate e capaci di cogliere le esistenti e future occasioni di lavoro nell'area e fuori dell'area con particolare attenzione alle diversità di genere (migliorare l'occupabilità).	*
		23. Incrementare e valorizzare l'occupazione femminile. Creare una rete di servizi integrati per l'occupabilità femminile	**
		24. Promuovere e adeguare alle nuove necessità le capacità di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione degli operatori della Pubblica Amministrazione.	*
		25. Fornire assistenza a orientamento, progettazione e formazione alla creazione d'impresa.	*
		26. Incoraggiare l'adattabilità delle aziende e dei lavoratori nel mercato regolare. Promuovere l'emersione e la regolarizzazione di lavoratori impegnati in attività non regolari.	
		27. Definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale (per servizi a immigrati, anziani, minori, disoccupati). Estendere e irrobustire l'economia sociale.	
	(di cui) Colleganti	28. Perseguire l'integrazione sociale degli immigrati e trasformare gli immigrati in risorsa per le imprese in cui operano, in particolare valorizzandoli nel quadro di nuove relazioni economiche con le aree di provenienza.	

ALLEGATO 1 (continua)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità (provvisoria)
	SCUOLA	29. Ridurre drasticamente la dispersione scolastica e l'analfabetismo di ritorno. Promuovere l'integrazione sociale e culturale di gruppi svantaggiati. 30. Migliorare l'integrazione fra istruzione, formazione e ricerca con le necessità del mercato del lavoro. 31. Promuovere la cultura dell'adattabilità e dell'utilizzo dell'innovazione da parte della popolazione giovanile. 32. Migliorare la qualità dei servizi e le strutture del sistema formativo scolastico.	** * *
	RICERCA E INNOVAZIONE	33. Rafforzare il sistema della ricerca scientifico-tecnologica del Mezzogiorno, migliorando i collegamenti tra i sottosistemi scientifici ed il sistema imprenditoriale, anche con la finalità di promuovere il trasferimento tecnologico, la nascita di imprese sulla "frontiera" e l'attrazione di insediamenti high tech. 34. Rafforzare e migliorare il sistema dell'alta formazione meridionale, generando nuovo capitale umano qualificato, anche per rafforzare le relazioni con i paesi del Mediterraneo. 35. Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa delle imprese meridionali. 36. Inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale. 37. Promuovere la ricerca e l'innovazione per la valorizzazione di risorse naturali e storico-artistiche del territorio meridionale. 38. Promuovere e soddisfare la domanda di innovazione dei soggetti collettivi (enti locali, sovrintendenze, Camere di Commercio, etc.) del Mezzogiorno.	** ** * *
	(di cui) Colle- gamenti	Vedi obiettivi n. 34 e 36.	

ALLEGATO 1 (continua)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità (provvisoria)
ASSE IV SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	Industria, commercio, servizi e artigianato	39. Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività - anche non di prezzo - e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti) e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali, favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS e Ecobabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e la pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei prodotti.	**
		40. Favorire la nascita e/o la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio, a basso impatto ambientale, anche nel Terzo settore e nell'economia sociale, in collegamento con le azioni sul sociale, e con attenzione allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione femminile.	*
		41. Favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, anche sostenendo forme di associazionismo tra imprese per rilanciare la produzione e commercializzazione di prodotti locali, attraverso piattaforme logistiche e informatiche, anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali. Attivare e sostenere iniziative di animazione permanente delle imprese e dei territori.	**
		42. Irrobustire e migliorare la dotazione di infrastrutture e di servizi per la localizzazione e la logistica, strettamente funzionali a ridurre il livello delle disconomie, anche minimizzando il consumo di territorio.	*
		43. Favorire le dotazioni di servizio e di supporto (asili nido, mense, ecc.) all'interno delle imprese o in prossimità di queste o in localizzazioni di facile accesso per la conciliazione del lavoro femminile	*
		44. Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari, migliorare l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese per l'impiego dei sistemi di incentivazione, sviluppare pacchetti integrati di agevolazione per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo pre-competitivo e innovazione tecnologica, dal punto di vista produttivo e ambientale.	*
		45. Promuovere azioni di sensibilizzazione e formazione di operatori territoriali per la creazione di programmi orientati al genere nell'ambito del credito alle imprese	

ALLEGATO 1 (continua)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità (provvisoria)
	Turismo	46. Accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici, rafforzando gli strumenti di pianificazione territoriale in un'ottica di sostenibilità ambientale e diversificazione produttiva. 47. Favorire la crescita di nuove realtà produttive locali intorno alla valorizzazione innovativa di risorse e prodotti turistici tradizionali ed al recupero di identità e culture locali. 48. Migliorare la qualità delle risorse umane operanti nel settore turistico, attraverso specifiche azioni di formazione, in connessione con le azioni previste in Rete ecologica e Patrimonio culturale. 49. Accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche attraverso la promozione dell'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa, nonché agendo sulle condizioni di base (disponibilità di infrastrutture, quali reti di approdi, servizi, tecnologie, informazione) del territorio. Accrescere l'integrazione produttiva del sistema del turismo in un'ottica di filiera, anche al fine di ridurre il quantitativo di rifiuti prodotti, l'uso delle risorse naturali e il potenziale inquinante. 50. Favorire la diversificazione e l'innovazione di prodotti turistici "maturi" in aree già sviluppate, promuovendo il prolungamento della stagione turistica. 51. Migliorare la qualità della vita nelle località di destinazione turistica, attraverso interventi di contenimento della pressione sulle risorse locali.	** * *
	Agricoltura e pesca	52. Migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera, attraverso l'introduzione di innovazioni, il rafforzamento delle funzioni commerciali, la gestione integrata in tema di qualità, sicurezza ed ambiente, anche al fine di ridurre il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali e il potenziale inquinante. 53. Sostenere lo sviluppo dei territori rurali, valorizzando le risorse ambientali e storico-culturali, nel quadro di progetti integrati. 54. Accrescere la dotazione di servizi e la propensione all'innovazione dell'agricoltura e della pesca. 55. Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile. Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca. 56. Adeguare e potenziare, nonché valorizzare, la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce, anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza. 57. Prevenire i danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche marine, delle acque salmastre e dolci.	** * * *

ALLEGATO 1 (CONTINUA)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità (provviso- ria)
ASSE V CITTÀ	CITTÀ		
	Città	58. Rafforzare nei grandi centri urbani la disponibilità di funzioni rare e innovative e l'offerta di servizi urbani e metropolitani; migliorare l'efficienza dell'Amministrazione, dei suoi processi decisionali e delle sue procedure. 59. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani riducendo la congestione e l'inquinamento. 60. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse, incrementandone le dotazioni infrastrutturali e i servizi con attenzione alla possibilità di fruizione dello spazio da parte dell'infanzia, nonché promuovendo l'integrazione sociale e la lotta alla marginalità. 61. Promuovere la costruzione di reti di città piccole e medie, quale infrastruttura di supporto alla affermazione dei processi di sviluppo e al territorio diffuso. 62. Messa a norma e infrastrutturazione del tessuto urbano autocostruito. 63. Riquilibrare, rinnovare e rifunionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.	** * ** * *
	Servizi alla persona ed alla comunità	64. Soddisfare i bisogni sociali di base (tempo libero, aggregazione socioculturale, aggregazione sociale nei microterritori, cura della persona, sostegno alle famiglie con priorità per aree e microaree ad alto tasso di povertà, disoccupazione, criminalità, immigrazione e invecchiamento della popolazione) attraverso la crescita del sistema di infrastrutture e l'offerta di servizi imprenditoriali e sociali per le persone e la comunità, e lo sviluppo dell'economia sociale. 65. Ridurre il "tasso di esclusione", anche attraverso azioni formative e sul capitale umano finalizzate all'inserimento lavorativo e sociale. 66. Promuovere e sviluppare l'economia sociale attraverso il sostegno finanziario all'avvio di imprese, incentivi all'esternalizzazione dei servizi sociali degli E.E.L.L., e attraverso la formazione imprenditoriale e manageriale, nonché la creazione di servizi territoriali alle imprese 67. Qualificare i servizi attraverso sistemi di certificazione degli standard e attraverso la qualificazione professionale. Definire e formare nuove figure professionali in ambito sociale (v. servizi per immigrati, per anziani, e minori). 68. Rafforzare la capacità di spesa sociale degli E.E.L.L., e la qualificazione della P.A. per la progettazione, la gestione ed il monitoraggio dei servizi.	**

ALLEGATO 1 (CONTINUA)

ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	Settori / sottosettori	Obiettivi specifici	Priorità (provvisoria)
ASSE VI RETI E NODI DI SERVIZIO	SICUREZZA	69. Accrescere le condizioni di sicurezza per lo sviluppo (migliorare la fiducia sociale) attraverso il controllo del territorio, il potenziamento ed il decentramento dei sistemi per la sicurezza, la sensibilizzazione ai valori della legalità.	**
		70. Agevolare l'incremento e qualificare l'interscambio di merci e la mobilità delle persone fra il Mezzogiorno e l'esterno, realizzando e/o migliorando la connessione tra reti locali e reti globali, attraverso l'innalzamento dei livelli di accessibilità, degli standard di sicurezza e in materia di inquinamento atmosferico e acustico e della logistica, nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (accordi di Kyoto) e di minimizzazione dell'impatto sulle aree naturali e sul paesaggio.	**
		71. Realizzare una rete di trasporto integrata ed interconnessa a livello locale basata sul potenziamento, l'ammodernamento e l'integrazione delle singole configurazioni infrastrutturali modali, sia a rete che puntuali, nel rispetto degli obiettivi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (accordi di Kyoto) e di minimizzazione dell'impatto sulle aree naturali e sul paesaggio.	**
		72. Innalzare, anche per il tramite dell'incremento dei livelli di concorrenza, la qualità dell'esercizio, l'efficienza della gestione, anche dal punto di vista dell'impatto sull'ambiente, e la sicurezza (con riferimento ai servizi ferroviari ed al trasporto pubblico locale, nonché in generale ai servizi di trasporto collettivo; ai porti; al servizio del traffico internazionale e di cabotaggio), attraverso l'intensificazione della manutenzione (recupero di funzionalità delle reti esistenti) meno invasiva dal punto di vista ambientale, l'informatizzazione e il diretto coinvolgimento, anche finanziario, dei privati.	*
		73. Riequilibrio modale anche attraverso una maggiore utilizzazione delle vie del mare, attrezzando al riguardo e innovando i porti, i relativi nodi intermodali e le linee di accesso terrestri.	
		74. Ridurre i fenomeni di congestione e inquinamento, con particolare attenzione ai nodi urbani ed alle aree soggette ad una particolare pressione turistica.	
		75. Crescita della capacità progettuale e della base di progetti per la formulazione di interventi proiettati nel lungo periodo, volti a potenziare e adattare il sistema dei trasporti nel Mezzogiorno, in relazione alle specifiche prospettive di sviluppo che vanno scaturendo, secondo verifiche da effettuare per gli effetti di domanda, dall'attuazione del PSM.	
		76. Sostenere e diffondere l'uso delle reti telematiche da parte del sistema produttivo, in particolare da parte delle PMI industriali (per accrescere l'accesso ai mercati esteri) e di piccola distribuzione, artigianato e cooperazione.	*
	TELECOMUNICAZIONI	77. Sostenere e diffondere l'uso delle reti telematiche da parte delle Amministrazioni pubbliche, per semplificare e accelerare le procedure, innalzare la qualità dei servizi a cittadini e imprese e incrementarne i livelli di efficienza.	*
	Collegamenti	78. Internazionalizzare le imprese del Mezzogiorno e promuovere l'integrazione economica transfrontaliera, anche attraverso la promozione di relazioni partenariali con altri sistemi economici, culturali e civili.	
		79. Aprire il Mezzogiorno alle relazioni con l'esterno, accrescendo la presenza istituzionale di Regioni ed Enti locali nei processi di costruzione ed ampliamento delle relazioni esterne del Mezzogiorno e estendendo la capacità della P.A. e dei suoi gruppi dirigenti ad operare in tale contesto.	

OBIETTIVI GLOBALI DI ASSE

OBIETTIVO GENERALE	RIDURRE SIGNIFICATIVAMENTE IL DIVARIO ECONOMICO-SOCIALE DELLE AREE DEL MEZZOGIORNO IN UN MODO SOSTENIBILE, OSSIA ACCRESCENDO LA COMPETITIVITÀ DI LUNGO PERIODO, CREANDO CONDIZIONI DI ACCESSO PIENO E LIBERO AL LAVORO NONCHÉ TUTELANDO E FACENDO LEVA SUI VALORI AMBIENTALI E DI PARI OPPORTUNITÀ; E IN PARTICOLARE: A) CONSEGUIRE ENTRO IL QUARTO ANNO DEL SETTENNIO 2000-2006 UN TASSO DI CRESCITA DEL MEZZOGIORNO SIGNIFICATIVAMENTE SUPERIORE A QUELLO DELL'UNIONE EUROPEA; B) RIDURRE DRASTICAMENTE IL DISAGIO SOCIALE.
Assi prioritari	Obiettivi globali
I. Risorse naturali	Creare reti di servizio efficienti, nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile rimuovendo le condizioni di emergenza ambientale, assicurare l'uso razionale e la fruibilità di risorse naturali, riservando particolare attenzione alla tutela delle coste, garantire il presidio del territorio, a partire da quello montano, anche attraverso le attività agricole, preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita.
II. Risorse culturali	Stabilire le condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali, accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali.
III. Risorse umane	Indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dei centri di competenza del Mezzogiorno ed i collegamenti tra sottosistema scientifico ed imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale.
IV. Sistemi locali di sviluppo	Creare le condizioni economiche adatte allo sviluppo imprenditoriale e alla crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e cooperazione sociale in aree concentrate del territorio. Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, e l'emersione di quel tessuto di imprese che spesso confluiscono nell'area del sommerso. Assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.
V. Città	Favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese. Creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali. Combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.
VI. Reti e nodi di servizio	Migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nelle comunicazioni, nella sicurezza) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.

ALLEGATO 2

AL PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

***SINTESI DEI PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI E
REGIONALI***

INDICE

1. INTRODUZIONE	Pag.	339
2. I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI	»	340
2.1 "RICERCA SCIENTIFICA, TECNOLOGICA E ALTA FORMAZIONE"	»	340
2.2 "SCUOLA PER LO SVILUPPO"	»	344
2.3 "SICUREZZA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA"	»	350
2.4 "SVILUPPO LOCALE"	»	354
2.5 TRASPORTI	»	357
2.6 "PESCA"	»	361
2.7 "ASSISTENZA TECNICA"	»	362
3. I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI	»	366
3.1 "MOLISE"	»	366
3.2 "CAMPANIA "	»	374
3.3 " BASILICATA "	»	387
3.4 "PUGLIA"	»	394
3.5 "CALABRIA"	»	403
3.6 "SICILIA"	»	411
3.7 "SARDEGNA"	»	418

1. INTRODUZIONE

Questo allegato riporta una sintesi di ognuno dei 14 programmi operativi formulati, a livello nazionale e a livello regionale, nel quadro del processo di programmazione che ha condotto alla definizione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) e, insieme, all'articolazione della strategia di sviluppo individuata in strumenti operativi attivabili già dai prossimi mesi.

Le motivazioni e le ragioni alla base della individuazione, della scelta e poi della formazione — nel quadro dell'impostazione della strategia di sviluppo per il 2000-2006 — di questi strumenti operativi sono state ampiamente trattate all'interno del PSM (in particolare nei paragrafi 2.3.1 e 3.1): la sintesi che qui se ne riporta mira a fornire gli elementi minimi, in sede di lettura del PSM, per valutare la coerenza fra il sistema di obiettivi individuati e, appunto, gli strumenti operativi organizzati e attivati per conseguirli.

Le sintesi non vogliono quindi in alcun modo sostituire la necessaria analisi dei programmi — ognuno dei quali individua una modalità originale e un percorso specifico per dare il proprio contributo al conseguimento del sistema di obiettivi del PSM — quanto piuttosto costituire uno strumento di lettura agile e immediato per consentire un primo esame di come la strategia di sviluppo del PSM sia stata interpretata, declinata e resa operativa a livello settoriale e territoriale.

Per fare questo — per pervenire a ridurre in qualche cartella documenti di programma assai più ricchi per contenuti, impostazione, coerenza interna e dimensioni — si è dovuto operare un taglio drastico al contenuto e alla ricchezza di analisi, di motivazioni e di scelte presente — pur in misura differenziata — in tutti i programmi.

Le sintesi sono state per larga parte elaborate in stretta collaborazione con le stesse autorità di gestione dei singoli programmi che hanno potuto così evidenziare e far emergere i tratti essenziali della parte di strategia affidata, nel quadro dell'esercizio complessivo di programmazione, ad ogni strumento operativo settoriale o territoriale.

Per rendere l'esercizio più omogeneo e la lettura più comprensibile ogni sintesi è stata articolata in tre punti: a) una breve descrizione della strategia specifica del programma; b) una breve descrizione di ognuno degli assi prioritari in cui la strategia si articola; c) una prima delineazione — attraverso l'elenco delle misure programmaticamente individuate in ogni PO — delle principali linee di intervento che troveranno poi maggior approfondimento, anche nei loro aspetti attuativi, nei complementi di programmazione.

Nonostante questo sforzo indirizzato a rendere il più possibile "ordinata" l'illustrazione dei contenuti dei programmi, le sintesi risultano ancora fra loro piuttosto disomogenee, sia come approccio esplicativo del collegamento rispetto alla strategia complessiva del PSM, sia come approfondimento dei contenuti. Questo è in parte inevitabile, data la forte eterogeneità dei programmi, ma in parte anche abbastanza facilmente superabile attraverso un lavoro di affinamento che potrà essere svolto in parallelo al lavoro, tuttora in corso e che proseguirà nel corso del negoziato con la Commissione, di migliore definizione dei programmi, di formulazione più avanzata dei documenti di valutazione, di quantificazione più omogenea ed estesa degli obiettivi specifici del programma.

2. I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI

2.1 “RICERCA SCIENTIFICA, TECNOLOGICA E ALTA FORMAZIONE”

La strategia di sviluppo

Il Programma Operativo Nazionale (PON) “Ricerca scientifica, tecnologica ed alta formazione” mira a rafforzare il *sistema innovativo meridionale* con particolare riferimento agli obiettivi di:

- modificare le convenienze dei soggetti economici e sociali ad orientarsi verso scelte di innovazione e di sviluppo;
- valorizzare le risorse endogene, per assicurare un miglioramento duraturo dell’ambiente e della qualità della vita e nuove opportunità di investimento per operatori locali e non;
- produrre e valorizzare fattori immateriali - quali conoscenze e competenze - e creare e rafforzare fattori materiali - quali centri scientifici e di sviluppo tecnologico - modificando le forme e gli esiti con cui l’“azienda Mezzogiorno” partecipa alla competizione globale.

Tale strategia mira, in sintesi, alla soluzione di problemi consolidati che il Mezzogiorno ha ereditato da una lunga fase storica in cui ricerca e sviluppo tecnologico non sono stati sufficientemente utilizzati e valorizzati come leva competitiva per una crescita duratura e qualificata.

I più rilevanti problemi a cui il PON tende a dare soluzione sono quindi:

- la bassa dotazione di risorse e strutture devolute alla ricerca e allo sviluppo tecnologico (solo il 14,9 per cento del totale nazionale);
- la scarsa propensione e capacità innovativa delle imprese locali, prive delle necessarie interrelazioni con fornitori di tecnologia, centri di competenza, subfornitori specializzati, fonti primarie dell’innovazione;
- un reticolo di centri pubblici di ricerca (enti pubblici e atenei) diffuso su tutto il territorio, ma spesso “sotto-soglia” quanto a dotazione di risorse tecnologiche, organizzative e finanziarie e scarsa attitudine a operare in raccordo con il tessuto produttivo locale;
- una scarsa attrattività del territorio meridionale per gli investimenti esteri, che non ha consentito significativi processi di aggiustamento strutturale.

Le linee di intervento previste nel PON sono in piena coerenza con l’obiettivo generale del PSM, volto a creare un contesto economico-sociale che consenta la permanenza e l’attrazione dall’esterno di risorse nobili.

Fra le variabili di rottura indicate dal PSM sono almeno 7 quelle sulle quali le azioni programmate indurranno effetti attesi di particolare significato: aumento della capacità innovativa; capacità di offrire lavoro regolare e durevole; capacità di attrazione di investimenti esteri; aumento degli investimenti privati; promozione delle esportazioni; capacità di sviluppo dei servizi alle imprese; consumi dei non residenti.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Il Programma Operativo Nazionale “Ricerca scientifica, tecnologica ed alta formazione”, come del resto tutti i programmi nazionali, ha una vocazione di tipo più spiccatamente settoriale, anche se l’impulso all’innovazione tende ad incidere sull’insieme degli assi prioritari del PSM.

In particolare, quindi, il Programma Operativo Nazionale “Ricerca scientifica, tecnologica ed alta formazione”, sviluppa la sua strategia intorno all’enunciato dell’obiettivo globale dell’Asse III – Risorse Umane, con particolare riferimento ai quattro aspetti essenziali:

- della valorizzazione delle risorse umane;
- del rafforzamento del contenuto scientifico e tecnologico del sistema meridionale;
- del radicamento di una vocazione di “rete” nell’operare dei soggetti meridionali;
- della stretta connessione con il sistema imprenditoriale, sia come attore che come espressione di fabbisogni.

Relativamente agli altri assi prioritari del PSM, il contributo del PON può essere così definito:

Asse I – Risorse naturali

Innalzare il livello di sicurezza, efficienza, qualità e sostenibilità ambientale attraverso iniziative di ricerca e sviluppo tecnologico, che verranno programmate attraverso specifici accordi con l’Amministrazione responsabile, d’intesa con le Regioni e gli enti locali interessati.

Asse II – Risorse culturali

Concorrere, attraverso iniziative mirate di ricerca e sviluppo tecnologico, che valorizzino anche esperienze già fatte (Programma Parnaso), a migliorare la conservazione, il restauro, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale e artistico del Mezzogiorno. Anche in questo caso la definizione e attuazione degli interventi avverranno nella piena ottemperanza del principio del partenariato istituzionale (accordi con Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, Regioni, Enti locali).

Asse IV – Sistemi locali di sviluppo

Contribuire allo sviluppo locale tramite l’innalzamento del livello tecnologico del sistema produttivo, la creazione di elementi forti di localizzazione per investimenti di tipo *high tech*, promuovendo la nascita di nuova imprenditoria in settori avanzati tramite gli *spin off*. Creare le condizioni per la nascita del valore aggiunto delle filiere produttive legate all’agroindustria, particolarmente significative nei luoghi di concentrazione settoriale.

Asse V – Città

Mettere a disposizione tecnologie che sviluppino i risultati scientifici e possano consentire di migliorare la vivibilità delle grandi città limitando i fenomeni di congestione e di inquinamento (“traffico intelligente”, telelavoro, ecc.).

Recuperare edifici di pregio per l'insediamento di strutture di Alta Formazione e Ricerca.

Asse VI – Reti e nodi di servizio

Contribuire ad aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, sviluppando linee di ricerca finalizzata e mettendo a disposizione tecnologie avanzate per lo sviluppo delle reti di trasporto, di energia e di telecomunicazioni.

Valorizzare la rete “immateriale” delle conoscenze, promuovendo la messa in rete di centri di competenze nazionali ed esteri nella ricerca di sinergie di scopo.

Le linee di intervento

Nella consapevolezza che sui problemi di ritardo del Mezzogiorno si può incidere solo con una strategia articolata e connotata da forti sinergie di sistema, il PON attiva una serie di misure che vanno ad influire su alcune variabili critiche enunciate negli obiettivi specifici dell'Asse III e che si pongono in linea con l'impegno sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali nel Patto per lo sviluppo e l'occupazione di attivare una mirata strategia di efficace integrazione tra sistemi di istruzione, formazione e ricerca.

L'intero PON si articola in 5 misure, le prime quattro delle quali riguardano la promozione e il sostegno della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico e dell'Alta Formazione, mentre l'ultima è relativa al complesso di operazioni di accompagnamento al programma (assistenza tecnica, monitoraggio, valutazione, informazione e pubblicità).

Misura I – Ricerca e Sviluppo Tecnologico nell'Industria

- Sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica nelle imprese e alla diffusione delle tecnologie dai centri di ricerca alle piccole e medie imprese;
- audit di ricerca e sviluppo tecnologico nelle piccole e medie imprese;
- attrazione di insediamenti high-tech di origine esterna.

Misura II – Ricerca e Sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno (beni culturali, ambiente, agro-industria, trasporti)

- Ricerca e sviluppo tecnologico per il recupero e la valorizzazione dei Beni Culturali;
- ricerca e sviluppo tecnologico per la tutela e la valorizzazione ambientale;
- ricerca e sviluppo tecnologico per l'agro-industria;
- ricerca e sviluppo tecnologico per le reti di trasporto.

Misura III – Rafforzamento e apertura del sistema scientifico e di alta formazione

- Infrastrutture e attrezzature di ricerca, sviluppo tecnologico e alta formazione;
- istituzione e rafforzamento di “liaison offices” nelle Università e negli Enti pubblici di ricerca;
- spin-off dai centri di ricerca pubblici e privati.

Misura IV – Sviluppo del capitale umano di eccellenza

- Consolidamento e sviluppo su standard di livello elevato e competitivo dell'offerta di alta formazione e ricerca;
- inserimento dei giovani in possesso di titolo di studio superiore nel mercato del lavoro e sostegno allo sviluppo di un sistema di formazione continua nelle Università e negli Enti pubblici di ricerca.

Misura V – Attività di accompagnamento

2.2 “SCUOLA PER LO SVILUPPO”

La strategia di sviluppo

Il PON “Scuola per lo Sviluppo” fa riferimento agli scenari di riforma e delle strategie esplicitate dal Piano di Azione Nazionale per l’Occupazione (NAP) 1999, con riferimento sia al Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione che, più direttamente, al Piano pluriennale delle attività in materia di istruzione, formazione e ricerca (Master Plan) collegato al DPEF 2000-2002, correlandosi ad essi all’interno delle linee definite dal PSM 2000-2006.

Sul piano comunitario, si richiama ai nuovi Regolamenti europei dei fondi strutturali, e, nello specifico, a quello relativo al F.S.E. e del F.E.S.R. Se il PSM 2000/2006 costituisce il riferimento delle strategie del sistema dell’Istruzione con riguardo alle più generali strategie di sviluppo del Mezzogiorno, il quadro per lo sviluppo delle risorse umane ed il miglioramento dell’occupazione - FSE - è la cornice strategica e programmatica per le politiche dell’istruzione, della formazione e del lavoro in tutto il territorio nazionale ed anche extra nazionale, in un’ottica di sviluppo generale delle strategie europee per l’occupazione.

Il tema della lotta alla disoccupazione in Italia ed in particolare nel nostro Mezzogiorno non può essere distinto infatti dalla considerazione della importante realtà sociale ed occupazionale delle schiere di emigrati italiani all’estero.

La consistenza di italiani d’origine sparsi nei cinque continenti è valutata attorno ai 60 milioni.

Fondamentale è il ruolo che, in questo quadro, è stato rivestito dai flussi migratori diretti verso il nord del continente europeo, sia verso Paesi membri dell’Unione Europea che verso altri Paesi europei, in un quadro di rilevante mutamento delle caratteristiche specifiche di tale emigrazione: ad una emigrazione povera e di bassa qualificazione professionale, proveniente in modo caratteristico dalle Regioni del Mezzogiorno o comunque dalle realtà più arretrate della Penisola, si è sostituita progressivamente una classe di lavoratori migranti sempre più qualitativamente elevata, di variegata origine geografica, che ha saputo dare un contributo di prim’ordine nella crescita politica, economica, scientifica e culturale delle realtà di nuova accoglienza.

I caratteri salienti progressivamente assunti della nostra emigrazione all’estero sono dunque: crescita della componente femminile, anche in seguito a fenomeni di ricongiungimento familiare; diminuzione dei rientri, segno di un ormai consolidato radicamento nei Paesi ospitanti; dispersione geografica e professionale dei nuclei di lavoratori italiani; invecchiamento della popolazione, in relazione alla diminuzione degli espatri e al calo della natalità.

La realtà di queste collettività di emigrati italiani e dei loro discendenti resta purtuttavia inscindibilmente connessa con il tema della creazione in Italia di nuove realtà occupazionali.

Questo quadro d’insieme affida al sistema dell’istruzione una funzione strategica le cui caratteristiche sono innanzitutto di trasversalità e di integrazione rispetto agli altri sistemi.

I temi del prolungamento dell'obbligo scolastico e dell'attuazione dell'obbligo formativo fino ai diciotto anni, della qualità dell'istruzione, dello sviluppo dell'educazione permanente (*Life-Long Learning*), della definizione di un sistema integrato di istruzione/formazione superiore, del rafforzamento dell'interazione fra le autonomie delle istituzioni scolastiche e i contesti socio - territoriali, vanno riconosciuti, infatti, come orientamenti strategici di uno sviluppo innovativo le cui conseguenze si ripercuotono necessariamente, anche se non immediatamente, nell'economia e nella coesione sociale di tutto il Paese.

Gli interventi strategici del sistema dell'istruzione per il Mezzogiorno si richiamano pertanto alle finalità fondamentali di accelerazione della crescita e di riduzione del disagio sociale che orientano l'intervento dei Fondi strutturali nelle aree dell'Ob.1 individuati nel PSM

L'obiettivo è quello di rimuovere gli ostacoli più forti al rinnovamento del sistema nel suo complesso, in funzione di un miglioramento consistente delle risorse umane nazionali ed emigrate nella prospettiva già delineata della loro occupabilità e adattabilità.

Ne emergono con forza i nodi prioritari che possono essere in sintesi riferiti a:

- fenomeni persistenti di abbandono scolastico ed esclusione sociale;
- carenza dell'offerta formativa riguardo a determinati cicli e tipologie di utenza che prefigurano la necessità di interventi integrati nel territorio;
- basso tasso di qualità dell'istruzione con riferimento ai servizi alle risorse umane ed alle strutture in particolare in rapporto con i nuovi obiettivi formativi ed assetti organizzativi e progettuali.

Pertanto le strategie generali si muoveranno verso:

- "target" di utenza per i quali sono stati riscontrati fabbisogni consistenti: giovani, adulti e donne;
- azioni finalizzate a intervenire nelle aree e prassi formative non coperte adeguatamente dall'attuale sistema formativo, già messe in luce nell'analisi dei punti di forza e di debolezza (post-secondario, alternanza e tirocini, educazione permanente ecc.);
- modalità di intervento "irrituali", che inseriscano fattori di rottura rispetto ai tradizionali approcci scolastici, che consentano di superare le difficoltà di apprendimento e rendano attraenti i percorsi formativi mediante strategie di socializzazione e consapevolezza dei valori;
- lo sviluppo della concertazione e della collaborazione fra sistemi e con le parti sociali;
- il sostegno alla creazione di servizi adeguati alla promozione della progettualità, dell'analisi dei fabbisogni, del monitoraggio, della valutazione, delle competenze trasversali di base e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'adeguamento delle competenze dei formatori, dei decisori e degli organizzatori del sistema formativo in stretta correlazione con gli aspetti più importanti dell'innovazione del sistema;
- l'adeguamento contemporaneo ed integrato delle strutture formative;

- azioni volte al reinserimento nel mercato del lavoro delle regioni di origine degli emigranti e loro famiglie.

Sviluppando i seguenti approcci:

1. *la concentrazione delle tipologie di intervento* orientandole alla soluzione dei più forti fattori di criticità e ad accompagnare le linee strategiche dell'innovazione in atto;
2. *la promozione dell'innovazione dei contenuti e dell'articolazione dell'offerta formativa* affinché si verifichi un "arricchimento nelle abilità per promuovere un adattamento ai cambiamenti tecnologici ed economici e acquisire capacità rilevanti per il mondo del lavoro";
3. *il sostegno a modalità innovative di erogazione del servizio scolastico* e sviluppo di sistemi relazionali adeguati;
4. *il sostegno alla nuova organizzazione dell'offerta formativa* ed alle sue strutture;
5. *il sostegno alla occupabilità in Italia delle risorse umane emigrate.*

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Le strategie per il sistema dell'istruzione delineate nel PON si inseriscono nell'Asse III-Risorse Umane e agiscono all'interno e in coerenza dei due obiettivi generali che guidano il nuovo contesto di programmazione:

- l'obiettivo generale per il Mezzogiorno individuato dal Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno 2000-2006, che prevede la "creazione di condizioni di vita e di contesto economico-sociale ed ambientale tali da favorire e promuovere la permanenza, l'afflusso e l'investimento di risorse mobili. Tale obiettivo si sostanzia in una riduzione delle condizioni di degrado sociale, anche attraverso interventi nel settore dell'educazione, della salute e del sociale, e in un forte aumento del tasso di crescita, in assoluto e in relazione a quello medio europeo";
- l'obiettivo generale individuato nel Quadro di riferimento per lo sviluppo delle risorse umane dell'azione del FSE ob.3, che mira a "contribuire ad accrescere l'occupabilità della popolazione attiva e la qualificazione delle risorse umane, anche attraverso lo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, e delle pari opportunità tra uomini e donne. Consiste altresì nel favorire i processi di ammodernamento e innovazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro".

Ambedue gli obiettivi generali collocano gli interventi innovativi del sistema dell'istruzione nell'ambito della promozione delle risorse umane, come elementi qualificanti delle strategie complessive comunitarie e nazionali di sostegno e di sviluppo.

Il PSM 2000-2006 individua, inoltre, come obiettivo globale per l'asse Risorse Umane, la promozione di nuove occasioni di sviluppo ampliando la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane, l'accrescimento del contenuto scientifico e tecnologico delle produzioni, il rafforzamento della rete dei centri di competenza del Mezzogiorno ed i collegamenti tra sistema scientifico ed imprenditoriale, la riduzione dei tassi di

disoccupazione, l'accrescimento, la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali, la valorizzazione delle risorse femminili, lo sviluppo dei processi di recupero della fiducia e del benessere sociale e la riduzione della marginalità sociale, la valorizzazione delle risorse umane emigrate.

Nel quadro delineato dal PSM 2000-2006, per questo Asse si inseriscono gli obiettivi specifici riconosciuti come prioritari per il sistema scuola che trovano il loro sviluppo strategico nel PON:

- Riduzione della dispersione scolastica e dell'analfabetismo di ritorno. Promozione dell'integrazione sociale e culturale dei gruppi svantaggiati. (OS 29)

con particolare riferimento:

- alla prevenzione e riduzione della dispersione scolastica, del sostegno al successo scolastico e formativo, della promozione delle pari opportunità;
- al superamento delle difficoltà di apprendimento;
- all'educazione alla democrazia, alla legalità, allo sviluppo sostenibile e all'ambiente, ecc.
- supporto della promozione di scelte formative e lavorative consapevoli (orientamento nella scuola).
- Interventi formativi volti all'integrazione degli immigrati emarginati o a rischio di emarginazione nella realtà di accoglienza.

- Miglioramento dell'integrazione fra istruzione, formazione e ricerca, e con le necessità del mercato del lavoro (OS 30)

finalizzato :

- al sostegno allo sviluppo di un sistema di educazione permanente;
- alla promozione della definizione di standard formativi nell'Istruzione e formazione tecnico superiore integrata;

- Miglioramento della qualità dei servizi scolastici e delle strutture del sistema formativo scolastico.(OS 32)

in termini di:

- obiettivi, contenuti, metodologie dell'educazione e sostegno alle coerenze di sistema (formazione docenti e dirigenti scolastici, sistema di standard e di strumenti per la valutazione, accreditamento e certificazione di competenze, obbligo formativo, ecc.);
- miglioramento della qualità delle strutture, infrastrutture, tecnologie e servizi di sostegno al sistema dell'istruzione;
- promozione della cultura dell'adattabilità, della mobilità e della flessibilità (competenze trasversali comunicative e linguistiche, conoscenze e abilità critiche e metodologiche, competenze relazionali ed operative, cultura dell'imprenditorialità,

ecc.) in particolar modo orientata al sostegno dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e alla facilitazione della transizione tra scuola e vita attiva;

- promozione della ricerca metodologica a sostegno dell'innovazione;
- sviluppo di un sistema di valutazione autonomo ed indipendente.

Per tutti gli obiettivi le strategie generali si concretizzeranno nel sostenere in maniera intensiva lo sviluppo di progetti innovativi che rafforzino i cambiamenti del sistema scolastico in funzione della futura messa a regime di una nuova offerta formativa nel Mezzogiorno.

Ci si orienterà, inoltre, prioritariamente - nel rispetto del principio di addizionalità - al sostegno delle fasce deboli (giovani ed adulti privi di un'adeguata qualificazione, o che si trovino in situazioni di particolare disagio socio - ambientale, donne, immigrati, disabili, ecc.) e all'interno di situazioni socio - territoriali a rischio (con interventi differenziati nelle aree metropolitane e in quelle rurali) utilizzando in ogni situazione un approccio interculturale.

Le linee di intervento

Le principali linee di intervento del Programma sono sintetizzate nella tabella seguente con riferimento specifico all'insieme di misure previste.

MISURA	Titolo	Contenuto delle misure
MISURA 1 F.S.E.	La scuola promuove l'inclusione scolastica e socioculturale	• Interventi finalizzati al sostegno delle fasce più deboli • Interventi scolastici ed extrascolastici di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e del disagio sociale • Interventi di prevenzione della dispersione scolastica di alunni dotati di particolari capacità in contesti di particolare rischio sociale • Iniziative di accompagnamento di carattere socio-pedagogico per gli allievi interni, incentivanti e di servizio per i partecipanti esterni • Iniziative di sostegno alla progettazione Pubblicizzazione e diffusione degli interventi sul territorio
MISURA 2 F.S.E.	Formazione di base e potenziamento dell'occupabilità nel mercato del lavoro degli italiani residenti all'estero all'estero	• Corsi di lingua e cultura locale e d'origine, rivolti a giovani in età scolare e studentesca; finalizzati all'inserimento professionale ed all'apprendimento di linguaggi e nozioni settoriali; corsi di aggiornamento e riqualificazione (formazione di base); • Iniziative di supporto e sostegno alla microimprenditorialità

		• Azioni di carattere innovativo e progetti pilota concernenti il mercato del lavoro e l'occupazione.
MISURA 3 F.E.S.R.	Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale	• Laboratori di orientamento scientifico-tecnologico; sistemi aggiuntivi di collegamento informatico e telematico; laboratori e strutture di orientamento trasversale ai curricoli, di approfondimento linguistico, espressivo, musicale, ecc; strutture leggere per lo sport, il gioco, la socializzazione, ecc. ivi comprese idonee attrezzature per i disabili.
MISURA 4 F.S.E.	Integrazione sistemi e mercato del lavoro	• Educazione permanente • Standard nell'ambito del sistema dell'Istruzione Tecnica Superiore integrata • Iniziative di accompagnamento:
MISURA 5 F.S.E.	Interventi per il miglioramento della qualità e rafforzamento del sistema scolastico	• Promozione e sostegno di interventi di integrazione fra competenze curriculari e competenze trasversali nella scuola • esperienze di alternanza scuola - lavoro nell'ambito dei percorsi di istruzione • Interventi di supporto alla formazione in servizio e di sostegno funzionale al servizio scuola • Sviluppo centri servizi per il supporto all'autonomia, la diffusione delle tecnologie e la creazione di reti • Iniziative di accompagnamento di carattere sociopedagogico, incentivanti e di servizio • Iniziative di accompagnamento
MISURA 6 F.E.S.R.	Tecnologie per l'innovazione e supporto alla creazione di reti telematiche	• Equipaggiamenti informatici, telematici e multimediali - messa in rete degli istituti scolastici; • Supporti e laboratori scientifici e tecnologici, artistici, informatici, multimediali (anche linguistici e biblioteche), ecc., nella scuola secondaria superiore; • Supporti tecnologici per i progetti e le attività di innovazione formativa (simulazione d'impresa, ecc.), nella scuola secondaria superiore; • progetti di recupero didattico e professionale di strutture scolastiche di particolare valore storico e culturale.
MISURA 7 F.E.S.R.	Interventi di accompagnamento, monitoraggio, valutazione, assistenza tecnica	• Assistenza tecnica • Monitoraggio • Valutazione • Iniziative di studio ed analisi

2.3 “SICUREZZA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO D’ITALIA”

La strategia di sviluppo

L’obiettivo generale della programmazione dei fondi strutturali comunitari ha, in estrema sintesi, una duplice valenza: di ordine macroeconomico (“ottenere un tasso di crescita pari al doppio...”) e di ordine sociale (“ridurre il disagio...”).

L’obiettivo globale del PON “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” è coerente ad entrambi gli aspetti considerati.

Interviene infatti sul versante dello sviluppo economico delle regioni meridionali - essendo ampiamente dimostrato il grave effetto depressivo prodottosi sull’economia legale di parte considerevole del meridione italiano in relazione all’espandersi di fenomeni di criminalità - e interviene altresì sul versante del contrasto al diffuso disagio sociale, perseguendo - in ambito di ampio e qualificato partenariato, in particolare con le Regioni interessate - un sistema articolato di obiettivi volti a diffondere la legalità, espandere la cultura della partecipazione civica, sostenere i sistemi sociali locali, contrastare l’emarginazione e gestire l’impatto immigratorio.

La strategia di fondo si può descrivere con le parole del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in un recente intervento tenuto (nella passata veste di Ministro del Tesoro, alla Camera dei Deputati. Essa mira infatti a “...investire nella costruzione di quel capitale sociale indispensabile allo sviluppo, e cioè la *sicurezza del territorio*, (mediante) una più intensa attività di formazione, una amministrazione efficace della Giustizia (...) relazioni di fiducia all’interno delle comunità locali, tra imprenditori, tra capitale e lavoro, tra attori privati e pubblici, tra amministrazioni pubbliche diverse ...”.

Sicurezza. Giustizia. Formazione. Collaborazione. Sensibilizzazione. Queste direttive rappresentano di fatto le chiavi interpretative con cui leggere il PON “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia”.

Il potenziamento dei livelli di sicurezza, già obiettivo concretamente perseguito nella programmazione 1994-99, sarà esteso e globalizzato, con un monitoraggio tecnologicamente avanzato, su tutte le aree sensibili del meridione, privilegiando i siti di interesse industriale, ambientale, culturale e monumentale, le grandi arterie di comunicazione autostradale, ferroviaria, i porti, gli aeroporti, le frontiere.

In tale contesto sono previsti anche interventi connessi alla protezione civile.

Obiettivo strategico del PON è anche l’adeguamento strutturale necessario a favorire l’amministrazione efficace *della giustizia* nonché a qualificare e rendere più efficace l’attività degli operatori delle Forze di polizia: questo anche al fine di renderli utenti puntuali delle nuove tecnologie e di fornire loro gli strumenti culturali per farne attori di una radicale trasformazione del rapporto tra cittadini e istituzioni, favorendo la *sensibilizzazione* della pubblica opinione locale ai temi della legalità e della sicurezza.

Nodo e strumento essenziale di tale strategia è il partenariato con le Amministrazioni regionali.

La *coerenza* della programmazione di sicurezza con le strategie generali del PSM è infine assicurata dalla trasversalità che caratterizza il PON rispetto a tutti gli assi prioritari e ai diversi profili trasversali.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

L'obiettivo globale del programma è quello di "determinare, nel tempo, su tutto il territorio del Mezzogiorno italiano, a partire dalle aree più sensibili, condizioni fisiologiche di sicurezza pari o almeno paragonabili a quelle sussistenti nel resto del Paese e comunque sufficienti ad incidere, in modo strutturale e non contingente, sul pesante gap che attualmente le caratterizza nonché sulla permeabilità delle frontiere".

Tale obiettivo, pur classificato dal documento "*Orientamenti PSM*" nel VI Asse, è tuttavia trasversale a tutti gli altri assi prioritari del PSM.

Per quanto concerne il rapporto tra gli assi prioritari e l'obiettivo specifico di settore, con emersione degli obiettivi specifici di asse, si rimanda alla tabella a pagina seguente con l'indicazione della strategia a livello di assi prioritari.

Gli obiettivi specifici conseguenziali al dichiarato obiettivo globale di settore sono, fra gli altri, i seguenti:

- a) ridurre i tempi di intervento delle Forze di Polizia mediante l'adozione di tecnologie mirate all'efficace controllo del territorio e all'ottimizzazione delle risorse disponibili, sia materiali sia umane;
- b) fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con efficacia non disgiunta da umanità, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi;
- c) diffondere tra le popolazioni interessate una particolare sensibilità ai temi della legalità e della sicurezza;
- d) ridurre i tempi di funzionamento della Giustizia anche mediante il potenziamento tecnologico del sistema informatico.

<i>Asse prioritario</i>	<i>Interventi strategici</i>	<i>Obiettivo specifico di asse</i>
Risorse Naturali	• <i>Tutela dell'acqua e del suolo da aggressioni dolose.</i> • <i>Tutela da ulteriori forme di inquinamento (elettromagnetico, acustico, ecc.).</i> • Contrasto alle discariche abusive. • Contrasto all'abusivismo edilizio e tutela del patrimonio paesaggistico. • Protezione civile.	Riduzione dell'entità delle aggressioni dolose al patrimonio ambientale delle Regioni meridionali da parte di criminalità organizzata, comune e da qualsivoglia altra forma criminale, consentendo la fruibilità sostenibile del bene.
Risorse culturali	• Tutela del patrimonio artistico. • Tutela dei siti e del patrimonio archeologico.	Riduzione dell'entità delle aggressioni dolose al patrimonio culturale delle Regioni meridionali da parte di criminalità organizzata, comune o qualsivoglia altra forma criminale, consentendo la fruibilità sostenibile del bene.
Risorse umane	• Sostegno al disagio sociale e interventi sulle forme di devianza. • Gestione dell'impatto immigratorio. • Formazione interna e sensibilizzazione alla legalità.	Incentivazione alla diffusa opzione per la legalità mediante una ricostituzione della necessaria fiducia nelle istituzioni e la corretta gestione e risoluzione dell'immigrazione e delle altre forme di "sofferenza sociale".
Sistemi locali di sviluppo	• Tutela dei siti e delle aree industriali • Contrasto dei delitti maggiormente aggressivi dell'attività imprenditoriale.	Contrasto ai principali effetti disincentivanti e distorsivi del mercato a causa della diffusa presenza di fenomenologie criminose in molte aree del meridione.
Città	• Maggiore efficienza ed efficacia delle P.A. • Contrasto della criminalità diffusa. • Tutela mercati alla produzione (ortofr., ittici, ecc.).	Minore criminalità e disagio sociale nei grandi e medi centri urbani.
Reti e nodi di servizio		Tutela delle grandi reti di comunicazione materiale e immateriale che legano il Mezzogiorno d'Italia al resto del mondo, offrendo agli imprenditori importatori ed esportatori livelli di sicurezza pari o almeno comparabili con quelli medi europei.

Le linee di intervento

Il Programma Operativo Nazionale “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” è articolato in due sottoprogrammi e in sei misure:

<u>Sottoprogramma</u>	<u>Sottoprogramma:</u>
<u>Rafforzamento delle condizioni di sicurezza per lo sviluppo del territorio</u>	<u>Attuazione (supporto al rafforzamento delle condizioni di sicurezza)</u>
M1: Potenziamento delle tecnologie finalizzate alle comunicazioni di sicurezza.	M6: Sensibilizzazione, Formazione, Assistenza tecnica, consulenza tecnologica e negoziale, valutazione indipendente e attività istruttorie preliminari e attuative.
M2: Adeguamento del sistema per il controllo tecnologico del territorio.	
M3: Diffusione della legalità.	
M4: Sicurezza nelle procedure informatizzate, complementari al sistema anche se riferibili ad altri Dicasteri.	
M5: Sicurezza relativa alla Protezione Civile.	

Ogni misura ha carattere integrato e prevede una serie di azioni e linee di intervento specifiche che saranno puntualmente delineate in sede di complemento di programmazione.

2.4 “SVILUPPO LOCALE”

La strategia di sviluppo

L'analisi della struttura produttiva meridionale consente di rilevare sia la presenza di elementi di significativo dinamismo, sia il permanere di elementi rilevanti di debolezza strutturale.

Fra i primi si possono segnalare: la presenza di nuovi settori emergenti (informatica, mobili, macchine per ufficio); un saldo positivo della demografia industriale; l'emergere di operatori che puntano sul miglioramento qualitativo dei prodotti e l'esistenza di sistemi locali trainanti di piccola e media impresa.

Fra gli elementi di debolezza: l'eccessiva frammentazione della struttura produttiva; una capacità innovativa ancora eccessivamente ridotta; una struttura finanziaria delle imprese debole; l'intrinseca vulnerabilità agli andamenti del ciclo e dei mercati dei sistemi locali di sviluppo.

Nel contesto delineato le principali opportunità sono rappresentate dalla crescente vivacità delle imprese meridionali, dalla disponibilità di un sistema certo di incentivi, che garantisce un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse, dalla disponibilità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dalle potenzialità di crescita dell'area del Mediterraneo e dai conseguenti vantaggi localizzativi del Mezzogiorno.

Dall'analisi della situazione deriva una strategia di sviluppo del PON “Sviluppo imprenditoriale locale” *che punta* al consolidamento del tessuto imprenditoriale attraverso il sostegno alla crescita e al rafforzamento delle imprese, anche sotto il profilo dimensionale; *che si fonda* sull'accrescimento della competitività favorendo l'innovazione tecnologica; *che promuove* il processo di aggregazione dei sistemi di imprese e di creazione di interrelazioni a livello territoriale.

Ai fini di accompagnare le nuove dinamiche di crescita del Mezzogiorno il Programma mira a mantenere un regime di convenienza localizzativa nel breve-medio periodo avviando, allo stesso tempo, un processo che destina in maniera selettiva il sostegno pubblico ad iniziative rispondenti tanto alla necessità di migliorare la competitività del sistema produttivo quanto all'esigenza di contribuire allo sviluppo di specifici ambiti territoriali.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, la strategia del P.O.N. si articola in due linee di intervento:

- una linea di intervento *trasversale*, che mira al rafforzamento ed allo sviluppo del tessuto produttivo attraverso un'azione in favore del complesso delle imprese;
- una linea di intervento *specifica*, rivolta a particolari territori oppure alle esigenze di sistemi d'impresa, raccolti intorno ad una medesima filiera.

Conformemente a quanto indicato nell'ambito del PSM le due linee di intervento trovano il loro momento unificante nel territorio, che rappresenta non solo l'ambito di localizzazione delle imprese ed il contesto di interazione tra i fattori della produzione, ma anche l'elemento

fondamentale per l'elaborazione del mix di interventi che possa rispondere alle vocazioni di sviluppo dell'area.

In ottemperanza al principio del decentramento e valorizzazione delle responsabilità ai livelli locali di governo ed al principio della sussidiarietà, gli interventi programmati nel P.O.N. "Sviluppo imprenditoriale locale" costituiscono una delle componenti del più ampio disegno delineato nell'Asse sistemi locali di sviluppo.

Il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali - regionale e centrale - nella formulazione della strategia di sviluppo dell'Asse ha richiesto una grossa attenzione al fine di assicurare la complementarietà degli interventi e, di conseguenza, la specializzazione e la selettività degli strumenti.

Pertanto, se le misure programmate dal Ministero dell'Industria risultano autonome quanto al perseguimento della strategia del P.O.N., nondimeno, la strategia complessiva a livello di Asse si rivela soltanto attraverso l'integrazione tra le misure programmate nel P.O.N. - di seguito illustrate - e le misure programmate nell'ambito dei P.O. Regionali (quali ad esempio interventi per l'artigianato e la microimpresa, rafforzamento della struttura di servizi, supporto alla cooperazione tra le imprese etc.)

Le linee di intervento

Entrambe le linee di intervento - trasversale e specifica - vengono attuate attraverso le tre misure del P.O.N.: la legge 488/92 "Industria", il Pacchetto Integrato di Agevolazioni, gli Interventi di formazione per il P.I.A.

L'estrema flessibilità della strumentazione delle misure consente un'applicazione tanto generale quanto settoriale o territoriale degli interventi.

La legge 488/92 "Industria", da un lato fornisce un supporto alla generalità delle imprese e dei territori, sostenendo i processi spontanei di sviluppo; dall'altro il nuovo regolamento in corso di approvazione, consente un'applicazione mirata attraverso la quale una quota parte delle risorse potrà essere riservata ad interventi rivolti a particolari aree, comparti di attività, sistemi d'impresa, individuati dalle Regioni. La nuova normativa dei patti territoriali prevede, inoltre, che tale strumento possa essere utilizzato per incentivare le imprese coinvolte nel patto.

Il Ministero Industria ha circoscritto l'ambito di azione della misura al settore Industria. Al riconoscimento costituzionale (art. 117) della potestà legislativa regionale in materia di turismo ed artigianato si aggiunge il pieno conferimento delle funzioni alle Regioni ed agli enti locali stabilito dalla legge Bassanini e dal d.l.112/98 per il settore del commercio. Il rispetto di tale assetto e delle prerogative regionali, unitamente all'opportunità di programmare tali interventi in prossimità del territorio, precludono, nella sostanza, il loro inserimento in un P.O. a gestione centrale.

Il Pacchetto Integrato di Agevolazione finanzia investimenti integrati in capitale fisso ed innovazione tecnologica di prodotto e di processo, con interventi accessori in formazione, servizi reali e ingegneria finanziaria. Gli imprenditori potranno avere accesso al complesso delle agevolazioni attraverso un'unica domanda di finanziamento, beneficiando, in tal modo, di una significativa semplificazione procedurale.

L'enfasi posta dallo strumento nei confronti dell'integrazione tra le varie tipologie di investimento lo rende particolarmente adatto a migliorare la qualità dei progetti finanziati ed a migliorare il contesto generale in cui operano le imprese.

Tale strumentazione si configura come un modello innovativo sotto il profilo procedurale che si presta ad essere adattato ad una pluralità di finalità ed adottato nell'ambito della programmazione regionale.

Gli Interventi di formazione per il P.I.A. si configurano come una misura accessoria ai pacchetti integrati di agevolazione. La misura favorisce l'integrazione degli aspetti formativi in progetti di investimento già caratterizzati dall'integrazione degli investimenti fissi con altre esigenze aziendali — diverse dalla formazione — . La misura è finanziata dal Fondo Sociale Europeo.

E' inoltre prevista una misura di assistenza tecnica finalizzata all'attuazione ed alla gestione del Programma, a promuoverne le misure ed a monitorarne costantemente i risultati.

2.5 TRASPORTI

La strategia di sviluppo

L'obiettivo strategico del PON "Trasporti", finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo generale di sviluppo indicato dal PSM, è quello di adeguare il sistema di comunicazioni del Mezzogiorno, di migliorare così le condizioni di vita delle popolazioni meridionali e di creare condizioni "ambientali" e di dotazione infrastrutturale del sistema produttivo meridionale tali da aumentarne e valorizzarne i fattori di attrattività e migliorarne i livelli di competitività.

L'obiettivo del PON è quindi quello rendere più fluidi ed agevoli gli spostamenti di persone e cose sia all'interno delle regioni del Mezzogiorno che con l'esterno attraverso la garanzia di servizi fungibili, diffusi territorialmente e economicamente accessibili.

Uno dei principali ritardi del Mezzogiorno - punto di debolezza che penalizza in modo particolarmente specifico il sistema produttivo meridionale - è proprio la dotazione (inferiore a quella media nazionale ed europea) quantitativa e qualitativa di ferrovie e strade, nonché di impianti puntuali quali porti ed interporti (o infrastrutture puntuali connesse all'attività logistica e di trasporto).

Va inoltre rilevato che il Mezzogiorno sta perdendo progressivamente le caratteristiche territoriali di area periferica ed assumendo, di contro, capacità di rappresentare un importante corridoio di transito da e per il resto d'Europa. Ciò comporta evidentemente la necessità di valutare l'esistenza di colli di bottiglia ed archi mancanti lungo la rete, nonché di evitare dannosi fenomeni di congestionamento in corrispondenza dei nodi principalmente rappresentati dalle città, nodi di scambio, aree industriali ed aree a potenziale sviluppo turistico.

Considerate queste esigenze il PON, in stretta coerenza con gli indirizzi e le priorità indicate nel nuovo Piano Generale dei Trasporti, adotta una strategia settoriale specifica basata su interventi mirati che vanno dal potenziamento delle infrastrutture esistenti, alla creazione di infrastrutture secondarie connesse alla rete principale, al miglioramento e alla corretta gestione delle infrastrutture fisiche, all'accrescimento della capacità di servizio, alla creazione di un sistema integrato fra le varie tipologie di trasporto, allo sviluppo della logistica dei trasporti.

Tale strategia mira inoltre a rendere la rete dei trasporti meridionale, ed i servizi tramite essa erogati, coerente con le prospettive di sviluppo della produzione e del consumo favorendo l'adeguata organizzazione logistica, la qualità dei servizi, l'ottimizzazione dei processi di scambio, l'accesso ai mercati e la libera concorrenza.

Sotto questo profilo, in accordo con quanto espresso dalle linee guida e gli indirizzi del Piano Generale dei Trasporti (PGT), e dagli obiettivi della stessa Unione Europea, una componente rilevante della strategia del PON è quella relativa alla creazione di una connessione più stretta e funzionale tra reti locali e principali direttrici di comunicazione, a livello nazionale, e reti di trasporto transeuropee (TEN).

Questi obiettivi possono essere raggiunti attraverso specifiche azioni (obiettivi operativi) di intervento sui nodi (aeroporti, porti, terminali ferroviari) delle diverse reti di trasporto, allo scopo di creare una efficiente maglia di trasporto plurimodale nell'area del Mezzogiorno

migliorando la dotazione infrastrutturale sia sotto il profilo dell'estensione sia sotto il profilo della qualità.

La strategia del PON inquadra la problematica dello sviluppo del sistema dei trasporti del Mezzogiorno in un'ottica intersettoriale, avendo pertanto riguardo dei temi trasversali quali l'ambiente, la sicurezza, le pari opportunità, la formazione e l'occupazione, ma soprattutto la necessità di innovare le linee fondamentali del governo del settore, attraverso una programmazione fortemente condivisa dalle istituzioni locali e dai partner economico-sociali.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Il PON "Trasporti" è quindi finalizzato alla realizzazione di una maglia integrata di trasporti in grado di attivare processi di evoluzione economica e sociale, salvaguardando dal punto di vista ambientale i territori coinvolti. Tale rete richiede una diffusa presenza di impianti nodali; in particolare nel settore delle merci; nodi che, in presenza di bacini di produzione e di domanda sufficientemente consistenti, dovrebbero evolvere da semplici centri di transito a vere e proprie piattaforme logistiche ed impianti di interscambio.

Il PON mira quindi a definire una razionale localizzazione di nodi d'interscambio in grado di agevolare il trasferimento ottimale da una modalità di trasporto all'altra, determinando i presupposti per perseguire una mobilità sostenibile.

Il complesso degli interventi deve in definitiva essere calibrato in funzione del raggiungimento dei prefissati obiettivi strategici, secondo una graduatoria di priorità che viene formulata in funzione delle urgenze e dell'efficacia degli strumenti nel produrre gli effetti desiderati.

Gli obiettivi specifici del settore in esame trovano piena esplicitazione:

- nel riequilibrio modale attraverso una maggiore utilizzazione delle vie del mare, attrezzando al riguardo e innovando i porti, i relativi nodi e le linee di accesso terrestri (obiettivo specifico n. 69);
- nell'agevolare l'incremento e qualificare l'interscambio di merci e la mobilità delle persone fra il Mezzogiorno e l'esterno, per queste ultime con particolare riguardo al trasporto aereo e ferroviario, realizzando e/o migliorando la connessione tra reti locali e reti globali, attraverso l'innalzamento dei livelli di accessibilità, degli standard di sicurezza e della logistica (obiettivo specifico n. 70);
- nel realizzare una rete di trasporti integrata ed interconnessa a livello locale basata sul potenziamento, l'ammodernamento e l'integrazione delle singole configurazioni infrastrutturali e modali, sia a rete che puntuali (obiettivo specifico n. 71);
- nell'innalzare, anche per il tramite dell'incremento dei livelli di concorrenza, la qualità dell'esercizio, l'efficienza della gestione e la sicurezza (con riferimento ai servizi ferroviari ed al trasporto pubblico locale, nonché in generale ai servizi di trasporto collettivo, ai porti, al servizio del traffico internazionale e di cabotaggio), attraverso l'intensificazione della manutenzione (recupero di funzionalità delle reti esistenti), meno

invasiva dal punto di vista ambientale, l'informatizzazione e il diretto coinvolgimento, anche finanziario, dei privati (obiettivo specifico n. 72).

Le linee di intervento

Il PON individua linee di intervento e obiettivi operativi coerenti con gli obiettivi specifici indicati e con le altre politiche di programmazione nazionali e comunitarie, sia trasversali (politiche attive del lavoro e di valorizzazione del patrimonio ambientale), sia verticali (DPEF nazionale, Piano Generale dei Trasporti, Piani di Sviluppo Regionali, Piani Regionali dei Trasporti, nonché strumenti di pianificazione territoriale e ambientale).

In particolare gli obiettivi della strategia delineata dal PON "Trasporti" possono essere conseguiti attraverso linee di intervento quali: il miglioramento della connessione tra le reti nazionali ed internazionali e le reti locali; l'innalzamento dei livelli di accessibilità e degli standard di sicurezza e della logistica; il potenziamento delle infrastrutture modali, sia a rete che puntuali; il miglioramento della qualità dell'esercizio attraverso l'intensificazione della manutenzione straordinaria e l'accelerazione del processo di informatizzazione; la ricerca delle condizioni ottimali per il riequilibrio modale attraverso la maggiore utilizzazione delle vie del mare, delle infrastrutture ferroviarie e — di conseguenza — dei nodi intermodali; la riduzione dei costi esterni in termini di congestione, incidentalità e inquinamento.

Tali linee di intervento saranno realizzate nel quadro di una struttura di programma articolata nelle seguenti misure, specifiche per modalità di trasporto:

FERROVIE DELLO STATO

Misura 1. Miglioramento del servizio sulle linee della rete meridionale (Linee)

Misura 2. Miglioramento del servizio delle aree metropolitane (Aree metropolitane)

AVIAZIONE CIVILE

Misura 1. Aumento della sicurezza e della capacità operativa aeroportuale — air — side

Misura 2. Potenziamento dei servizi delle infrastrutture aeroportuali land-side per lo sviluppo del traffico passeggeri — merci — turistico — salvaguardia ambientale — valorizzazione delle risorse naturali.

Misura 3. Sviluppo del traffico consentito dal contenimento dei costi grazie a nuove tecnologie o nuovi approcci organizzativi.

NAVIGAZIONE MARITTIMA

Misura 1. Potenziamento e riqualificazione di infrastrutture a servizio di traffici commerciali, di collegamenti di cabotaggio e a breve raggio.

Misura 2. Realizzazione di collegamenti porto — territorio e interportuali e potenziamento di infrastrutture e attrezzature finalizzate al miglioramento delle condizioni di sicurezza generale dei porti e della navigazione .

Misura 3. Interventi infrastrutturali di base a servizio della funzione portuale industriale e della localizzazione di iniziative industriali in ambito portuale.

COLLEGAMENTO A RETE DI NODI

Misura 1. Realizzazione e adeguamento dei collegamenti dei nodi alle reti transeuropee.

STRADE E AUTOSTRADE

Misura 1: Miglioramento del servizio attraverso il completamento e la creazione di collegamenti stradali.

Misura 2: Miglioramento del servizio attraverso il potenziamento, l'adeguamento e l'ammodernamento dei collegamenti stradali esistenti.

2.6 “PESCA”

La strategia di sviluppo

La strategia alla base del Programma Operativo Nazionale Pesca mira a creare le condizioni per accelerare il processo di modernizzazione del settore nel Mezzogiorno.

La strategia di sviluppo del settore mira in particolare al:

1. perseguimento integrale degli obiettivi fissati in sede comunitaria per quanto riguarda la strategia di adeguamento della capacità di pesca espressa dalla flotta;
2. mantenimento in efficienza della dotazione di capitale fisico utilizzato per lo sfruttamento delle risorse in termini di rinnovo della flotta, attraverso le iniziative di ammodernamento e nuove costruzioni.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici del PON “Pesca” corrispondono a quelli indicati nel PSM: l’inserimento di tali obiettivi in un contesto programmatico più ampio al cui interno vanno individuate le possibili sinergie ed interdipendenze rispetto ad altri settori impone, in sede di attuazione, la ricerca di un adeguato livello di coerenza fra i diversi strumenti di intervento, in particolare con le modalità programmatico-attuarie dello SFOP, il quale opera attraverso la individuazione di misure dettagliate e specifiche.

In questo quadro, l’obiettivo principale del PON “Pesca” può essere così indicato:

- Prevenire i danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche marine, delle acque salmastre, dolci e lagunari.

Si tratta di dare impulso all’azione di adeguamento strutturale mediante il potenziamento delle misure di arresto definitivo e riorientamento della flotta, che rientrano fra le azioni la cui gestione è affidata allo Stato. Contestualmente si tratta di sostenere quelle iniziative in grado di attenuare gli effetti negativi in termini di occupazione e che derivano dalla strategia di riduzione della capacità di pesca. In questo senso, vanno potenziate le iniziative riguardanti le zone marine protette, gli allevamenti in gabbie galleggianti, l’inserimento di parchi di mitilicoltura o venericoltura e più in generale quelle iniziative di utilizzazione produttiva della fascia costiera..

Le linee di intervento

Per il conseguimento degli obiettivi specifici, Programma Operativo farà principalmente riferimento alle misure di adeguamento della flotta (misura di competenza nazionale) e al rinnovo della flotta (misura di competenza nazionale).

2.7 “ASSISTENZA TECNICA”

La strategia di sviluppo

Obiettivo generale del programma di assistenza tecnica è quello di migliorare la qualità e assicurare e massimizzare la coerenza dei programmi e degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, nella prospettiva di promuovere e realizzare le condizioni per la loro utilizzazione effettiva, ottimale, efficace nel conseguimento degli obiettivi di riduzione del divario delle aree depresse del Paese.

Tale obiettivo deve essere conseguito in maniera durevole: dunque puntando ad interventi di carattere strutturale volti da un lato a definire standard di operatività della pubblica amministrazione in linea con le esperienze più avanzate (così da poter internalizzare le tecniche di gestione — programmazione, valutazione, monitoraggio — necessarie ad un'implementazione efficace dei programmi), dall'altro ad adeguare l'insieme degli strumenti — la “cassetta degli attrezzi” — di cui l'amministrazione deve poter e saper disporre per assicurare condizioni adeguate di attuazione dei programmi: linee di semplificazione procedurale; analisi di fattibilità, studi, basi di dati, ricerche su aspetti specifici e mirati dell'attuazione dei programmi; adeguamento della disponibilità di piani, programmi, strumenti di pianificazione e orientamento per rendere più spedito, trasparente e tempestivo l'intervento sul territorio.

La strategia alla base del programma di assistenza tecnica mira quindi al graduale ma rapido rafforzamento delle strutture, degli uffici, delle unità della pubblica amministrazione impegnate nelle attività di programmazione e gestione dei programmi dei fondi strutturali. E, nel contempo, alla definizione e alla realizzazione della strumentazione funzionale a tali programmazione e gestione.

Tale strategia implica pertanto la realizzazione di un programma:

- fortemente *specializzato* ed in grado di produrre un valore aggiunto consistente sul piano del patrimonio di tecniche, know-how e strumenti necessari per una gestione efficiente ed efficace dei programmi cofinanziati;
- *articolato e integrato* sul piano delle azioni da avviare per conseguire gli obiettivi indicati: supporto tecnico; formazione, assistenza progettuale, studi, ricerche, azioni di accompagnamento;
- caratterizzato da un forte e prevalente contenuto di *trasferimento del know-how* agli uffici e alle strutture della Pubblica Amministrazione, così da creare progressivamente le condizioni per una gestione diretta e specialistica anche delle funzioni tecnicamente più complesse.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Il Programma Operativo "Assistenza tecnica" è uno strumento di intervento totalmente trasversale. Opera quindi in tutti gli assi pur non facendo riferimento specifico nessuno di essi.

Gli obiettivi del PO Assistenza Tecnica sono quindi fortemente serventi rispetto all'insieme degli obiettivi specifici individuati dal PSM con riferimento ai sei assi prioritari. Essi sono così identificati:

- 1) Assicurare il coordinamento e la sorveglianza del QCS, nonché l'assistenza del MTBPE alle amministrazioni centrali coinvolte nella programmazione e dell'attuazione di Programmi Operativi (non autorità di gestione di PON ma con competenze "trasversali e settoriali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo).
- 2) Contribuire all'efficienza ed all'efficacia della programmazione operativa regionale attraverso azioni "centrali" di indirizzo ed assistenza tecnica
- 3) Incrementare l'informazione statistica territoriale e sulle variabili "orizzontali", per migliorare la misurabilità degli effetti dei programmi strutturali
- 4) Accrescere l'efficacia degli interventi di formazione, informazione ed assistenza al cambiamento organizzativo rivolti alle pubbliche amministrazioni nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006
- 5) Promuovere azioni dirette al rafforzamento del partenariato istituzionale ed economico sociale
- 6) Incrementare il rendimento economico e sociale degli investimenti in formazione e valorizzazione delle risorse umane, attraverso azioni orizzontali e di sistema

Le linee di intervento

Le misure previste hanno carattere integrato e riguardano:

- Azioni di preparazione, di sorveglianza, di valutazione e controllo

Le azioni di preparazione, sorveglianza, valutazione e controllo sono costituite da:

- Assistenza tecnica, analisi tematiche e studi specifici, supporto alle attività del CdS, informazione e pubblicità
- Supporto all'organizzazione dei Comitati di Sorveglianza del QCS obiettivo 1
- Sostegno alla piena partecipazione delle parti istituzionali ed economico-sociali ai Comitati di Sorveglianza, attraverso azioni di formazione, di informazione e di orientamento

- Attività di valutazione intermedia del QCS 2000/2006
 - Attività di comunicazione, informazione e pubblicità sul Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006
 - Rafforzamento delle procedure, dei sistemi e degli organi di monitoraggio
 - Attività di studio, ricerca e consulenza specialistica su temi inerenti l'attuazione dei programmi e funzionali alla loro efficace attuazione
 - Consulenza specialistica sugli aspetti istituzionali e giuridici relativi all'attuazione dei programmi
 - Orientamento, indirizzi e supporto specialistico per l'attuazione dei programmi (preparazione ed elaborazione di bandi di gara; metodi e tecniche per l'istruttoria e la selezione dei progetti; elaborazione di cronogrammi e percorsi di attuazione delle misure; elementi e tecniche per la rimodulazione / riprogrammazione).
- Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali e settoriali", di attuazione e/o di coordinamento/indirizzo).

Le attività di supporto per il potenziamento delle attività di servizio (coordinamento, indirizzo, impulso, assistenza, orientamento) svolte dalle Amministrazioni centrali in favore dei POR regionali hanno un particolare riferimento a:

- la predisposizione di strumenti di programmazione economica e territoriale (settoriali, ambientali, paesistici, urbanistici, attuativi e procedurali) volti ad agevolare la programmazione operativa e la fase attuativa degli interventi;
- la definizione di indirizzi e orientamenti metodologici per le analisi di fattibilità, la valutazione e il monitoraggio degli interventi di settore, ivi comprese le attività a supporto delle attività di analisi e valutazione ambientale (svolte dall'ANPA e dalle ARPA);
- le attività di formazione e supporto ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici da costituire presso le amministrazioni centrali e regionali e le attività di valutazione ambientale strategica
- la definizione di procedure volte ad assicurare la verifica, il monitoraggio, la coerenza degli interventi di settore realizzati in diversi PO, anche attraverso la predisposizione di circuiti informativi efficienti collegati con i sistemi di gestione e di controllo attivati a livello di singoli programmi;
- l'individuazione e la predisposizione di analisi e schemi attuativi per il cofinanziamento privato di infrastrutture, con particolare riferimento all'attivazione di forme di finanza di progetto.

- Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio

Le azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico-statistica del territorio vertono principalmente:

- sulla realizzazione di un sistema di conti pubblici territoriali, che prevede la costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato a livello regionale
 - sulla rilevazione ed elaborazione di informazioni statistiche territoriali
 - sulla rilevazione ed elaborazione di informazioni statistiche settoriali
 - sull'ampliamento della base statistica ed informativa per la costruzione di indicatori, soprattutto di contesto: in particolare per la concreta attuazione della VAS e della VISPO, nonché per la costruzione di indicatori a livello territoriale subprovinciale.
- Sviluppo ed adeguamento delle capacità professionali delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dell'intervento pubblico

Nell'ambito di questa misura integrata, sono previste le azioni indicate di seguito.

- Azioni di formazione "di sistema" del personale impegnato nell'attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei fondi strutturali.
 - Azioni volte a favorire lo scambio di esperienze (anche con l'estero), nonché la partecipazione a stage ed a corsi di alta formazione.
 - Azioni di incentivazione del personale impegnato nell'attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo del QCS e dei Programmi Operativi, per il conseguimento di obiettivi specifici ed anche attraverso progetti mirati al raggiungimento di standard di qualità ed al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia
- Azioni di sistema per l'adeguamento del sistema formativo e del lavoro.

In quest'ambito, si tratta di procedere attraverso azioni di sistema riguardanti:

- linee dirette ad affrancare il sistema da alcuni ritardi e contraddizioni che attualmente ne rendono disomogeneo il livello qualitativo ed estremamente difficile il dialogo con gli altri sistemi formativi (scuola ed università) e con le imprese;
- linee tese ad arricchire il sistema dell'offerta delle necessarie innovazioni, rese urgenti dall'emergere di nuovi bisogni sociali e pertanto di nuovi *target* utenti;
- linee per la sistematizzazione di alcune delle funzioni e dei dispositivi necessari — a livello generale — per il collegamento efficace dell'azione formativa e dei servizi per l'impiego con la domanda di lavoro.

3. I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI

3.1 “MOLISE”

La strategia di sviluppo

vita organizzata, buone relazioni industriali, clima sociale poco conflittuale, esistenza di aree attrezzate disponibili per insediamenti produttivi e così via).

Se il potenziamento dell'apparato manifatturiero, costituisce la priorità assunta nel quadro della strategia di sviluppo regionale, ad esso la strategia alla base del POR affianca quella dello sviluppo e della valorizzazione delle risorse turistiche, ambientali e culturali, da promuovere soprattutto in quei sistemi locali (Alto Molise, Mainarde, Matese) che dispongono di un patrimonio sia ambientale che culturale di notevole pregio. I tre ambiti programmatici, quelli cioè delle risorse turistiche, delle risorse naturali e delle risorse culturali - benché distinti nella ripartizione in assi prioritari indicata nel PSM - costituiscono in effetti un'unica filiera su cui la strategia del POR punta secondo un approccio strettamente integrato. Tale scelta si giustifica alla luce delle ingenti risorse di cui è dotato il territorio regionale, soprattutto in campo ambientale.

Nel quadro della strategia di sviluppo regionale, un posto di altrettanto rilievo viene riservato agli interventi riguardanti i sistemi agricoli, pur nella consapevolezza che soltanto in alcune zone (in prossimità della costa e nel Venafrano) l'agricoltura appare veramente suscettibile di uno sviluppo competitivo, se supportata da adeguate politiche fondate sul superamento dei limiti strutturali ed organizzativi oggi esistenti. La diffusione dell'attività agricola su tutto il territorio regionale impone tuttavia una grande attenzione anche alle aree interne (montuose e collinari), dove pure questo settore denota limiti strutturali insormontabili. In questo caso la strategia di intervento regionale risulta finalizzata a favorire soprattutto lo sviluppo di attività integrative se non addirittura sostitutive di quella agricola, in modo da perseguire sia l'obiettivo della stabilizzazione del reddito, sia quello della tutela e del presidio del territorio.

Gli interventi volti alla valorizzazione delle risorse turistiche, naturali e culturali, così come quelli finalizzati al potenziamento dell'apparato produttivo e dei sistemi agricoli, rischiano di produrre risultati modesti, se al contempo non si migliora la dotazione di infrastrutture e servizi che caratterizza il territorio regionale, oggi fortemente sottodimensionata, soprattutto con riferimento alle infrastrutture di comunicazione. Partendo da questa constatazione il POR Molise dedica un certo rilievo al tema del potenziamento dei nodi e delle reti di servizio, pur nella consapevolezza che non sia possibile affrontare le tantissime emergenze che caratterizzano il territorio regionale, con le scarse risorse disponibili per il periodo 2000-2006.

La strategia di sviluppo delineata nel POR assicura infine continuità agli interventi di formazione, qualificazione e riqualificazione delle risorse umane, essendo evidente l'importanza che queste rivestono nell'attivare e sostenere i processi di sviluppo economico in atto sul territorio regionale.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Asse 1: Risorse naturali ed ambientali

La strategia di intervento riguardante l'asse delle risorse naturali è innanzi tutto finalizzata a valorizzare il patrimonio naturalistico ed ambientale, considerato risorsa strategica per promuovere l'avvio di un nuovo modello di sviluppo economico incentrato sulla valorizzazione delle risorse endogene. Accanto a questo obiettivo, che assume una priorità strategica, il POR punta a dare soluzione a tutta una serie di problemi che riguardano il suo territorio e che rappresentano fattori di rilevante ostacolo non soltanto per lo sviluppo delle attività economiche, ma anche per migliorare la qualità della vita della popolazione residente. Questi problemi sono riconducibili al diffuso stato di dissesto idrogeologico nel quale versa buona parte del territorio molisano, ai problemi di spreco e alle inefficienze che caratterizzano le reti idriche e fognanti, ai cali di tensione che caratterizzano la fornitura di energia elettrica ad uso industriale. Nel quadro della strategia di intervento riguardante quest'asse si inserisce infine anche l'obiettivo di portare a completamento il piano di metanizzazione regionale.

In sintesi per ciò che riguarda l'asse delle risorse naturali ed ambientali la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivi specifici prioritari quelli di:

- migliorare la qualità ed il livello di fruibilità del patrimonio naturalistico, a partire da quelle aree marginali di maggiore pregio ambientale, suscettibili di uno sviluppo di tipo turistico (sistema dei parchi regionali e delle oasi protette);
- assicurare una adeguata disponibilità di risorse idriche sia per la popolazione civile, che per le attività produttive, creando le condizioni per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori;
- perseguire il recupero delle funzioni idrogeologiche dei sistemi naturali, forestali e delle aree agricole, promuovendo la manutenzione programmata del suolo;
- garantire un adeguato livello di sicurezza "fisica" delle funzioni insediativa, produttiva, turistica ed infrastrutturale a partire da quelle aree interessate da più rilevanti fenomeni di dissesto idrogeologico.

Asse 2: Risorse culturali e storiche

La strategia di intervento riguardante le risorse culturali è finalizzata a valorizzare il patrimonio culturale molisano; questo, ancorché quasi del tutto sconosciuto, comprende diverse testimonianze di particolare rilievo, che appaiono suscettibili di una valorizzazione in chiave turistica: alcuni siti archeologici di grande interesse storico (Pietrabbondante, San Vincenzo al Volturno, Venafro, Altilia, Larino); numerosi centri minori dotati di un ricco patrimonio storico-culturale; importanti emergenze sotto il profilo storico e architettonico diffuse sul territorio, con particolare riferimento per le chiese romaniche e per l'architettura militare (castelli e rocche). La consapevolezza del nesso organico esistente fra risorse ambientali e beni culturali, soprattutto nell'ottica di promuovere uno sviluppo turistico, motiva la scelta di connettere in un'unica politica di carattere territoriale gli interventi relativi ai beni culturali, con quelli riguardanti le risorse ambientali ed il turismo.

Per ciò che riguarda l'asse delle risorse culturali la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivo specifico

prioritario quello di tutelare, salvaguardare e valorizzare il patrimonio archeologico, architettonico e storico-artistico, a partire da quelle aree maggiormente suscettibili di uno sviluppo di tipo turistico.

Altri obiettivi specifici sono quelli di:

- migliorare la qualità dell'offerta di servizi culturali, per moltiplicare, qualificare e diversificare l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali;
- sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio culturale, soprattutto attraverso il sostegno allo sviluppo delle attività *non profit*.

Asse 3: Risorse umane

Per ciò che riguarda l'asse delle risorse umane, le finalità e priorità di intervento della Regione Molise si pongono in un'ottica di continuità con gli indirizzi strategici contenuti nel *Piano triennale delle politiche attive del Lavoro* della Regione Molise e con le esperienze di anticipazione e sperimentazione già realizzate nel corso della programmazione 1994 – 1999.

Il Piano triennale anticipava i nuovi indirizzi delle politiche attive del lavoro, individuando alcuni principali obiettivi di risultato quali la qualificazione del capitale umano e la sua valorizzazione nei contesti locali, il governo delle forme di mobilità e flessibilità del mercato del lavoro, l'allargamento della base occupazionale e l'inserimento delle fasce di popolazione giovanile, la formazione come sostegno attivo e in parte sostitutivo delle forme di protezione sociale. Al centro dell'intervento regionale è stato posto l'obiettivo della crescita occupazionale e della qualità dell'occupazione indotta dalle politiche regionali, assegnando un significato particolare alle forme organizzative al cui interno l'occupazione viene creata o incentivata concentrandosi sugli strumenti più efficaci per il rafforzamento delle imprese regionali, ciò con stretto intreccio con le più generali politiche di sostegno alle attività produttive e con l'individuazione di domande che possano dare spazio a nuove forme organizzative e d'impresa. Per ciò che riguarda l'asse delle risorse umane la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivi specifici prioritari quelli di:

- favorire interventi di politica attiva del lavoro in relazione a specifiche esigenze della domanda di mercato o in connessione con la domanda che scaturisce dagli interventi nel territorio;
- rendere le forze di lavoro più competenti, informate e capaci di cogliere le esistenti e future occasioni di lavoro nell'area e fuori dell'area con particolare attenzioni alle diversità di genere;
- incrementare e valorizzare l'occupazione femminile. Creare una rete di servizi integrati per l'occupabilità femminile;
- promuovere e adeguare alle nuove necessità le capacità di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione degli operatori della Pubblica Amministrazione. Promuovere la promozione di competenze funzionali allo sviluppo anche nelle Pubbliche Amministrazioni, nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali, nel settore finanziario;

- fornire assistenza, orientamento, progettazione e formazione alla creazione d'impresa;
- incoraggiare l'adattabilità delle aziende e dei lavoratori nel mercato regolare. Promuovere l'emersione e la regolarizzazione di lavoratori impegnati in attività non regolari;
- rafforzare il sistema della ricerca, migliorando i collegamenti fra i sottosistemi scientifici ed il sistema imprenditoriale.

Asse 4: Sistemi locali di sviluppo

Per ciò che concerne l'asse dei sistemi locali di sviluppo la strategia di intervento regionale presenta un'articolazione di tipo settoriale.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo a favore dell'*industria manifatturiera* una attenzione particolare viene assegnata a quei sistemi produttivi locali nei quali lo sviluppo dell'apparato industriale può più facilmente assumere una configurazione di tipo distrettuale (filiera agro-alimentare e dell'abbigliamento). La forte attenzione che la strategia di sviluppo regionale rivolge al potenziale endogeno dell'economia locale, non è tuttavia in contraddizione con una politica di sollecitazione di nuove localizzazioni industriali da parte di imprese provenienti dall'esterno dell'area. Le iniziative esogene sono infatti in grado di arricchire e di integrare il tessuto imprenditoriale locale, soprattutto nelle fasce dimensionali intermedie e nei settori di più elevato livello tecnologico. Esse sono inoltre in grado di sviluppare interdipendenze settoriali con le imprese già esistenti e possono quindi arricchire ed articolare il livello di integrazione produttiva regionale.

Per ciò che riguarda l'asse dello sviluppo industriale, la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivi specifici prioritari quelli di:

- favorire lo sviluppo e l'aumento di competitività dell'imprenditoria locale, a partire da quei settori già presenti in ambito regionale (alimentare, abbigliamento, mobilio e così via);
- favorire la nascita e la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, perseguendo innanzi tutto l'obiettivo del completamento e dell'irrobustimento delle filiere già presenti sul territorio.
- sostenere lo sviluppo dei servizi alle imprese secondo logiche di filiera.

Con riferimento al *settore turistico* la strategia di intervento regionale non comprende soltanto gli interventi delineati nell'ambito di questo asse, ma anche molti di quelli ricompresi nell'asse delle risorse naturali e culturali. Nel caso del Molise le attività turistiche hanno fino ad oggi avuto uno sviluppo molto modesto; gli scarsi flussi turistici si sono peraltro concentrati quasi esclusivamente nella fascia costiera, interessando solo marginalmente le aree più interne della Regione. Malgrado ciò la Regione ritiene che il turismo presenti ampi margini di sviluppo, tenendo conto della dotazione di risorse in campo ambientale, naturale e culturale che caratterizza la nostra Regione.

Per ciò che riguarda l'asse dello sviluppo turistico, la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivi specifici prioritari quelli di:

- favorire la crescita di nuove realtà produttive locali intorno al recupero di identità e di culture locali;
- accrescere l'articolazione e l'efficienza delle imprese turistiche, anche agendo sulle condizioni di base del territorio;
- accrescere e qualificare i flussi turistici attraverso la realizzazione di azioni di marketing.

Per ciò che riguarda il settore *dell'agricoltura* la strategia di intervento regionale si rivolge sia alle aree caratterizzate da vincoli, spesso rilevanti, allo sviluppo dell'apparato produttivo (limitazioni di carattere fisico, carenze nella dotazione infrastrutturale, modelli produttivi arretrati, etc.), sia a quelle dotate di risorse (naturali, produttive) in grado di fornire contributi apprezzabili al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo adottati nel POR.

In questo scenario la strategia di intervento regionale risulta finalizzata da un lato al raggiungimento di soglie di efficienza tecnica, economica ed organizzativa delle imprese, necessarie per affrontare la sfida dei mercati e, dall'altro, ad assicurare le funzioni più prettamente extra-produttive svolte dagli insediamenti agricoli, con particolare riferimento alle funzioni di presidio ambientale.

Per ciò che riguarda l'asse dello *sviluppo agricolo e della pesca*, la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivo specifico prioritario quello di migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroalimentari in un contesto di filiera.

Asse 5: Città

Nel caso del Molise l'asse riguardante le città non assume la stessa rilevanza indicata nel PSM. Il Molise presenta infatti un territorio demograficamente poco concentrato, soprattutto al confronto con quanto si rileva nelle altre regioni dell'Obiettivo 1. Oltre ad essere una Regione scarsamente popolata, non si registra la presenza in Molise di grandi agglomerati urbani, con tutti i problemi di vivibilità e le tensioni sociali che questi si portano dietro. Per ciò che riguarda l'asse delle città la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivi specifici prioritari quelli di:

- migliorare la qualità della vita, promuovendo l'efficienza dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione;
- soddisfare i bisogni sociali di base attraverso la crescita del sistema di infrastrutture e l'offerta di servizi sociali per la persona e la comunità.

Asse 6: Reti e nodi di servizio

Le forti carenze che caratterizzano la dotazione infrastrutturale molisana, costituiscono un rilevante vincolo allo sviluppo economico regionale, sia per le iniziative a carattere endogeno, sia per le imprese a capitale esterno, sia infine nei confronti dello sviluppo delle correnti turistiche.

La strategia di intervento regionale in questo caso non vuole tuttavia affrontare le tante emergenze che caratterizzano il territorio regionale con i pochi fondi disponibili assegnati al

Molise. Ecco perché in questo caso essa assume carattere fortemente selettivo e punta soltanto alla realizzazione di alcuni interventi non più procrastinabili, in quanto funzionali allo sviluppo delle potenzialità economiche regionali. Per ciò che riguarda l'asse "reti e nodi di servizio" la Regione Molise, in coerenza con quanto indicato negli Orientamenti per il PSM 2000-2006, assume come obiettivo specifico prioritario quello di:

- realizzare una rete di trasporto più integrata ed efficiente.

Altri obiettivi specifici dell'asse sono:

- sostenere e diffondere l'uso delle reti telematiche da parte del sistema produttivo e da parte delle Amministrazioni Pubbliche;
- accrescere le condizioni di sicurezza per lo sviluppo, attraverso la sensibilizzazione ai valori della legalità.

Le linee di intervento

Nella tabella a pagina seguente vengono delineate le linee di intervento — e le misure corrispondenti — individuate nel POR al fine del conseguimento del sistema di obiettivi assunto a riferimento.

- favorire interventi di politica attiva del lavoro in relazione a specifiche esigenze della domanda di mercato o in connessione con la domanda che scaturisce dagli interventi nel territorio;
- rendere le forze di lavoro più competenti, informate e capaci di cogliere le esistenti e future occasioni di lavoro nell'area e fuori dell'area con particolare attenzioni alle diversità di genere;
- incrementare e valorizzare l'occupazione femminile. Creare una rete di servizi integrati per l'occupabilità femminile;
- promuovere e adeguare alle nuove necessità le capacità di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione degli operatori della Pubblica Amministrazione. Promuovere la promozione di competenze funzionali allo sviluppo anche nelle Pubbliche Amministrazioni, nelle organizzazioni che rappresentano le parti sociali, nel settore finanziario;
- fornire assistenza, orientamento, progettazione e formazione alla creazione d'impresa;
- incoraggiare l'adattabilità delle aziende e dei lavoratori nel mercato regolare. Promuovere l'emersione e la regolarizzazione di lavoratori impegnati in attività non regolari;
- rafforzare il sistema della ricerca, migliorando i collegamenti fra i sottosistemi scientifici ed il sistema imprenditoriale.

Asse 4: Sistemi locali di sviluppo AS SI	SETTORI	MISURE
Risorse naturali ed ambientali	Acqua e suolo	1.1 Ciclo integrato dell'acqua
		1.2 Infrastrutture irrigue
		1.3 Difesa e salvaguardia del territorio
		1.4 Interventi aziendali di regimazione delle acque superficiali e di prevenzione del dissesto idrogeologico
	Ambiente	1.5 Aiuti "de minimis" alle PMI industriali ed artigiane per ridurre il loro impatto negativo sull'ambiente
		1.6 Forestazione
		1.7 Valorizzazione e conservazione di aree ad elevato valore naturalistico, nell'ambito del futuro sistema regionale di parchi naturali e di oasi protette
		1.8 Sostegno "de minimis" alla nascita ed al consolidamento di micro imprese legate alla fruizione delle risorse ambientali
	Energia	1.9 Incentivi "de minimis" alla realizzazione di investimenti volti a favorire l'impiego di fonti energetiche rinnovabili
		1.10 Fornitura di energia elettrica ad uso industriale
		1.11 Metanizzazione
Risorse culturali storiche	Patrimonio culturale	2.1 Recupero e valorizzazione del patrimonio storico-culturale e museale
		2.2 Recupero a fini turistici del patrimonio di edilizia abitativa
		2.3 Sostegno alla creazione di nuove imprese nel campo dei servizi culturali, ricreativi e per il tempo libero
Risorse umane	Lavoro	3.1 Formazione superiore
		3.2 Formazione permanente
		3.3 Adeguamento del sistema di formazione professionale
		3.4 Organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego
		3.5 Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo e per la riduzione della disoccupazione di lunga durata
		3.6 Inserimento o reinserimento dei soggetti svantaggiati
		3.7 Accrescere la partecipazione delle donne al lavoro dipendente e autonomo e all'imprenditorialità
		3.8 Creazione e consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori
		3.9 Formazione continua nel settore pubblico e privato
	Ricerca innovazione	3.10 Interventi per l'edilizia universitaria e per la ricerca

Città	Città	5.1 Miglioramento dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione
	Servizi alla persona e alla comunità	5.2 Miglioramento della dotazione infrastrutturale dei servizi volti alle fasce sociali più deboli
Sistemi locali di sviluppo	Industria, commercio, servizi e artigianato	4.1 Aiuti agli investimenti delle PMI
		4.2 Leasing
		4.3 Aiuti "de minimis" agli investimenti delle imprese artigiane di produzione e di servizi alla produzione
		4.4 Sostegno alla creazione di nuove imprese
		4.5 Marketing territoriale
		4.6 Sostegno "de minimis" ai servizi reali delle PMI
		4.7 Sostegno finanziario alle imprese: fondo di garanzia
		4.8 Infrastrutturazione e completamento delle aree industriali
		4.9 Adeguamento del sistema distributivo e innovazione tecnologica
		4.10 Fondo di garanzia per il commercio
	Turismo	4.11 Aiuti agli investimenti delle imprese turistiche
		4.12 Turismo rurale
		4.13 Promozione del turismo e del prodotto Molise
	Agricoltura e pesca	4.14 Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali
		4.15 Investimenti nelle aziende agricole
		4.16 Miglioramento delle condizioni di commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli e silvicoli
		4.17 Diversificazione delle fonti di reddito per le aziende agricole e sostegno alla pluriattività
		4.18 Ricambio generazionale
		4.19 Ricomposizione fondiaria
		4.20 Servizi essenziali per le popolazioni rurali
		4.21 Aiuti ed investimenti nel settore della pesca
Reti e nodi di servizio	Trasporti	6.1 Interporto di Termoli
		6.2 Infrastrutturazione portuale
		6.3 Miglioramento della rete stradale
	Telecomunicazioni	6.4 Regime di aiuto per il potenziamento delle infrastrutture regionali di telecomunicazioni
	Sicurezza	6.5 Diffusione della "cultura della legalità"

3.2 “CAMPANIA”

La strategia di sviluppo

Le condizioni dello sviluppo socioeconomico e della struttura produttiva individuano nella Campania una delle Regioni più rilevanti e più contraddittorie del Mezzogiorno, con dotazioni e valori di primo piano nell'ambito del sistema sociale e del patrimonio disponibile di attrezzature e risorse, ma con notevoli discontinuità e fratture nello sviluppo economico e civile sin qui raggiunto.

La regione si caratterizza, infatti, per il succedersi di moderne concentrazioni urbane e di aree interne marginali; di zone di agglomerazione spontanea di imprese competitive e di vaste sacche “periferiche” di degrado e di altissima disoccupazione; di poli innovativi di notevole prestigio, anche internazionale, in settori produttivi e di ricerca, e di comparti tradizionali marginali o sommersi e, spesso, in via di progressivo abbandono; di risorse umane, culturali e paesaggistiche di profilo elevatissimo e di una strutturale insufficienza del circuito economico locale in grado di “occuparle” e valorizzarle.

L'obiettivo globale e centrale della politica di sviluppo regionale è assunto nella crescita dell'occupazione per donne e uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo.

Puntare sulla competitività regionale e nel contempo su un modello di sviluppo sostenibile vuol dire per la Regione innanzitutto riconoscere e valorizzare il potenziale endogeno, che va aggregandosi, secondo i modelli del partenariato sociale ed istituzionale e dello sviluppo locale, attorno agli strumenti della programmazione negoziata, per aggregazioni produttive distrettuali sul territorio, in centri di eccellenza per l'alta formazione, l'innovazione, la ricerca, il trasferimento tecnologico, nelle Università regionali e nei Parchi Scientifici.

Questo potenziale dovrà organizzarsi in sistema e dovrà trovare nelle Istituzioni e nella macchina amministrativa, riorganizzata, resa efficiente e snellita, applicando i principi di sussidiarietà e decentramento, capacità propulsiva e sostegno finanziario.

L'adeguamento della dotazione infrastrutturale rappresenta uno dei maggiori impegni della Regione. Tale adeguamento riguarderà in primo luogo le infrastrutture per la mobilità, quindi quelle a servizio delle aree e dei distretti produttivi, in una logica di sviluppo integrato, infine le infrastrutture per migliorare la qualità dell'ambiente.

L'efficienza del sistema dei collegamenti e dei trasporti assume in questo contesto particolare importanza. A tale sistema, reso pienamente interconnesso e plurimodale, è assegnato il compito di integrare la Regione nel corridoio tirrenico, di inserirla nei flussi di sviluppo che percorrono il Mediterraneo, di aprirla verso le direttrici di sud-est (Puglia e Molise), anche in funzione di ricucitura e riequilibrio regionale.

L'apertura e l'integrazione della Campania in contesti economici più ampi richiederà un ulteriore impegno della Regione nella promozione degli investimenti esogeni, nella

costituzione di sistemi relazionali con distretti produttivi e terziari nazionali ed europei, nella promozione di attività di coordinamento ed accompagnamento dei processi localizzativi.

La competitività del sistema urbano regionale rappresenta una componente importante della strategia di sviluppo che si esprime mediante il miglioramento della qualità urbana e l'arricchimento delle funzioni di eccellenza nelle aree metropolitane e la valorizzazione delle città medio - piccole a sostegno dei nuovi processi di sviluppo, in un contesto di depolarizzazione della conurbazione napoletana.

Il potenziale endogeno regionale esprime anche risorse naturali e storico-culturali di rilevanza mondiale. La tutela, la conservazione e la valorizzazione di tale potenziale in un'ottica sistemica e di sviluppo sostenibile costituisce una opportunità che la Regione intende cogliere, anche per il rilevante potenziale occupazionale e di riequilibrio territoriale che a tali settori viene riconosciuto.

La strategia di sviluppo si completa con l'attenzione agli obiettivi specifici di sostenibilità ambientale, al recupero del territorio ed alla sua messa in sicurezza.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Il POR della Regione Campania, a partire dalla struttura degli obiettivi stabilita dal PSM, ha definito, valorizzando le proprie specifiche opportunità e punti di forza e puntando alla riduzione degli elementi di criticità, le proprie strategie di sviluppo in termini di scelte (selezione degli obiettivi specifici, individuazione delle linee di intervento e delle misure e, infine, allocazione delle risorse) e di promozione degli obiettivi di sostenibilità ambientale, delle pari opportunità e della coesione sociale.

Il POR della Regione Campania ha inoltre individuato quale modalità prioritaria di intervento sul territorio, quella della programmazione integrata concentrata (per sistemi territoriali, per filiere produttive, ecc.) basata sulla programmazione negoziata e sulla concertazione, da applicare sia sui sistemi naturali che sui sistemi produttivi ed urbani.

ASSE I Risorse naturali

Nell'ambito della strategia di sviluppo delineata, la valorizzazione sostenibile delle risorse naturali, di cui la Campania dispone in dimensioni notevoli (sia qualitativamente che quantitativamente), è in grado di indurre rilevanti elementi di discontinuità nei processi di accumulazione.

Gli obiettivi che in questo asse vengono individuati puntano a ottimizzare gli usi e migliorare il governo delle risorse, a contenere e ridurre gli elementi di pressione sull'ambiente, ad impostare forme di gestione più adeguate accelerando la liberalizzazione del settore e favorendo la diffusione dell'imprenditorialità. Essi sono diretti altresì a sviluppare nuovi tipi di attività compatibili, promuovere e valorizzare i sistemi locali naturalistici (parchi naturali), promuovere attività agricole condotte in modo innovativo e volte alla tutela e riproduzione delle risorse ambientali e forestali ed alla gestione del territorio, premiare le soluzioni ecoefficienti, contenere i processi di deterioramento e le loro cause a scala locale e globale, promuovere le conoscenze ed il controllo sui parametri di riferimento per la gestione e la protezione delle risorse, mettere in atto metodi di regolazione attraverso l'utilizzazione di strumenti tariffari ed economici.

All'interno dell'asse sono stati individuati 16 obiettivi specifici, in coerenza con il PSM, che potranno influire positivamente in modo particolare sulle capacità di attrazione accumulazione del capitale. Nello specifico alcuni obiettivi influenzeranno fortemente la crescita del PIL, dell'occupazione dei consumi turistici, sulla capacità di esportare, sul grado di indipendenza economica, sull'intensità di e la riduzione del disagio sociale.

ASSE 2 Risorse culturali

Il POR si propone di sviluppare una strategia per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, finalizzata anche a promuovere occasioni di crescita economica e sociale in modo equilibrato sul territorio, con interventi selettivi e specifici su aree e filiere circoscritte.

La Campania dispone di un ben noto patrimonio di risorse culturali, storiche ed archeologiche che ne fanno, sebbene in poli ed aree molto selezionate, una meta importantissima di visita turistica e culturale. Una gran parte di questa dotazione di beni e risorse, tuttavia, o non è ancora pienamente disponibile o appare largamente sottoutilizzata o mal gestita, con danni difficilmente recuperabili sul piano del degrado dei valori storici e culturali implicati ed, anche, con la perdita di occasioni ed opportunità per riqualificare l'uso del territorio e per sviluppare il turismo e l'economia locale. Anche in questo asse emerge una precisa priorità: organizzare interventi coordinati, integrati, concentrati volti alla tutela e alla valorizzazione equilibrata delle risorse, trasformando un'offerta sostenibile ed innovativa dei beni culturali regionali in una leva di crescita civile e di sviluppo economico, promuovendo nuove iniziative produttive inserite in una vera e propria filiera basata sui processi di recupero / valorizzazione / offerta.

In questo contesto, l'utilizzo della programmazione integrata territoriale basata sulla concertazione sociale ed istituzionale, in particolare con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresenta la metodologia organizzativa individuata per la realizzazione degli interventi.

All'interno dell'asse sono stati individuati 4 obiettivi specifici, in coerenza con il PSM, che potranno influire positivamente sulla capacità di esportare, sul grado di indipendenza economica, sulla capacità di attrazione di consumi turistici, sull'intensità di accumulazione del capitale. Ciò produrrà un effetto rilevante sulla crescita del PIL e dell'occupazione.

ASSE 3 RISORSE UMANE

La strategia per lo sviluppo delle risorse umane assunta nel POR mira:

da un lato a contribuire a rimuovere progressivamente le cause di ritardo nello sviluppo e a favorire i settori che hanno maggiori potenzialità di generare occupazione produttiva e stabile, e, come tale, si intreccia con quella descritta nell'ambito dei relativi assi (risorse naturali, risorse culturali, sviluppo locale);

dall'altro a intervenire più direttamente sulle risorse umane in quanto tali, sia in quanto esse stesse risorsa per lo sviluppo, sia in quanto destinatarie dell'intervento complessivo.

E' così possibile determinare un primo ambito di intervento teso a rafforzare la capacità delle risorse umane di costruire attività economica e contribuire a generare sviluppo ed un secondo ambito teso a rafforzare la capacità degli individui di accedere al mercato del lavoro e di muoversi in esso.

Nel primo ambito, la strategia di asse mira a promuovere le capacità di generare sviluppo attraverso linee di intervento tese a favorire l'accumulazione di capitale umano, a sostenere la vocazione imprenditoriale, migliorare le conoscenze dei lavoratori, sostenere la ricerca e l'innovazione, favorire il trasferimento alle imprese di tecniche innovative, rafforzare le capacità di gestione della pubblica amministrazione; nel secondo ambito la strategia mira a costruire le condizioni (di funzionamento del mercato del lavoro attraverso l'offerta di servizi, di inclusione sociale attraverso politiche per le fasce deboli, di costruzione di pari opportunità per le donne mediante la realizzazione di una rete di centri di servizio per l'occupabilità, la promozione dell'imprenditorialità, politiche premiali, ecc.) affinché le risorse umane, quelle forti e quelle più deboli, siano poste nelle condizioni per poter partecipare al mercato del lavoro e cogliere pienamente le opportunità offerte dal processo di sviluppo.

All'interno dell'asse, in coerenza con il NAP, sono stati individuati 24 obiettivi specifici, che potranno avere benefici effetti su alcune variabili di rottura; in particolare: l'intensità di accumulazione del capitale, la partecipazione al mercato del lavoro, la capacità di offrire lavoro regolare, le condizioni di legalità e coesione sociale.

ASSE 4 SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO

Il sostegno allo sviluppo dei sistemi locali produttivi e turistici (ma anche ambientali) assume un rilievo particolare nel programma regionale. Questi rappresentano infatti il raccordo materiale tra territorio e processo di programmazione finalizzato alla crescita ed alla creazione di condizioni di competitività del sistema territoriale e del sistema economico produttivo nel suo complesso

La strategia di sviluppo delineata nel POR parte infatti dal territorio, inteso come momento unificante tra diverse tipologie di azioni, tenendo conto della variegata articolazione che contraddistingue il territorio regionale. Essa poggia sul presupposto che lo sviluppo locale non può semplicemente ricondursi a sommatoria di interventi indifferenziati ma richiede di volta in volta, di agire verso:

- la promozione di agglomerazioni, filiere e di distretti industriali, che vanno accompagnati in una transizione verso fattori di competitività più solidi;
- lo sviluppo di settori trainanti e di qualificati processi tecnologici, nelle aree in cui lo sviluppo si realizza attraverso una ampia diversificazione settoriale;
- l'ispessimento del tessuto produttivo, nelle aree in cui si impongono politiche per la crescita dell'esistente;
- lo sviluppo di quelle condizioni di contesto economico e sociale, che rappresentano il patrimonio relazionale da cui prendono avvio i processi di crescita.

Obiettivo globale per l'asse è quindi quello di rafforzare la struttura produttiva locale e regionale innalzandone l'efficienza, la competitività, la coesione ed integrazione e potenziando i fattori di attrattività e la proiezione del sistema verso l'esterno.

La realizzazione di questa strategia di sviluppo viene affidata prevalentemente a programmi integrati territoriali - di distretto - e a progetti integrati di filiera e/o cluster.

All'interno dell'asse sono definiti 20 obiettivi specifici che influiscono positivamente sulle variabili di rottura quali la capacità di esportare, il grado di indipendenza economica, la capacità di attrazione dei comuni turistici, ecc.

ASSE 5 Città

La strategia di sviluppo assunta nel POR viene individuata nelle seguenti tre direttrici:

il miglioramento della qualità urbana, accompagnato dalla valorizzazione di potenzialità e vocazioni, nell'area metropolitana e nei capoluoghi di provincia;

una maggiore articolazione delle funzioni urbane, che consenta di aumentare la competitività del sistema urbano regionale, attraverso la valorizzazione da un lato dell'area metropolitana come sede delle funzioni rare e nodo per l'accesso alle reti materiali e immateriali internazionali, dall'altro delle città minori come infrastruttura di sostegno allo sviluppo locale;

il rafforzamento del capitale sociale, attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore, anche in termini di creazione di nuovi posti di lavoro.

L'applicazione di tali direttrici determina inoltre che:

le aree forti (o ad elevate potenzialità) del territorio regionale debbono sviluppare le loro relazioni con l'esterno: il miglioramento dei servizi urbani potrà dunque costituire una leva essenziale per incrementare l'attrattività del territorio nei confronti delle imprese (oltre che regionali) nazionali ed estere;

al miglioramento della qualità della vita dei cittadini - così come alla formazione di un ambiente più favorevole alla localizzazione delle imprese - dovrà contribuire la qualificazione dei servizi relativi al funzionamento della "macchina urbana" (ciclo dei rifiuti, risparmio energetico, monitoraggio qualità dell'ambiente, traffico urbano, disponibilità spazi collettivi e delle aree verdi, fruibilità patrimonio culturale, accoglienza e ricettività, efficienza pubblica amministrazione, sicurezza personale, assistenza all'incontro tra offerta e domanda di lavoro, ecc.);

il superamento dell'isolamento delle aree interne ed il rafforzamento della coesione sociale sull'intero territorio regionale passa attraverso la cooperazione tra le città minori e la progressiva costituzione di nuovi equilibri funzionali tra queste ultime e le aree forti.

La realizzazione della strategia di sviluppo sopra delineata, di cui sono evidenti le forti interrelazioni con gli assi risorse naturali, risorse culturali e reti e nodi di servizio, viene affidata prevalentemente a programmi integrati territoriali, mediante i quali potrà realizzarsi l'integrazione territoriale degli assi stessi.

All'interno dell'asse sono stati individuati 6 obiettivi specifici che producono significativi effetti sulle principali variabili di rottura.

ASSE 6 — RETI E NODI DI SERVIZIO

La strategia primaria di sviluppo dell'asse è individuata nell'integrazione fisica e funzionale delle reti di trasporto;

concentrando le risorse sui nodi (aree, poli) e su componenti infrastrutturali strategiche;

intervenendo su tutti i modi di trasporto oggi disponibili (plurimodalità) inserendoli in un disegno integrato per le infrastrutture, per l'organizzazione dei servizi e per la loro gestione (intermodalità);

riequilibrando l'attuale ripartizione modale operando in modo da trasferire merci e persone dai mezzi stradali a quelli ferroviari e marittimi.

La strategia dell'asse si completa:

con il potenziamento delle reti di collegamento immateriale;

con lo sviluppo dell'apertura e dell'internazionalizzazione del sistema regionale, in particolare rivolto all'area mediterranea.

All'interno dell'asse sono stati individuati 11 obiettivi specifici che producono significativi effetti sulle principali variabili di rottura.

Linee di intervento

Per ciascuno degli assi prioritari del POR sono state individuate le misure attraverso le quali realizzare la strategia e gli obiettivi specifici assunti alla base del POR stesso. Nella tabella che segue viene riportato il quadro degli assi e delle relative misure:

ASSE I — RISORSE NATURALI	Misure
ACQUA	Ciclo delle acque; Adeguamento e razionalizzazione dell'irrigazione pubblica
SUOLO	Miglioramento delle caratteristiche di stabilità e della sicurezza del territorio; Bonifica montana e valorizzazione agricola del territorio.
PROTEZIONE CIVILE	Centro di documentazione controllo e monitoraggio del rischio idrogeologico:
RIFIUTI INQUINAMENTO	ED Sistema regionale di gestione e smaltimento dei rifiuti e risanamento delle aree contaminate Regime di aiuto per promuovere la sostenibilità ambientale delle attività produttive: Sistema regionale di monitoraggio ambientale: Iniziative per il contenimento dell'impatto ambientale dell'agricoltura e dell'agroindustria;
RETE ECOLOGICA	Risanamento ambientale delle aree protette e dei parchi nazionali e regionali Manutenzione del territorio e valorizzazione agroambientale; Recupero e valorizzazione del patrimonio storico culturale, archeologico, naturale, etnografico e dei centri storici delle aree parco; Regime di aiuto per il recupero del patrimonio edilizio a fini ricettivi e per lo sviluppo di micro-imprenditorialità nelle aree parco; Regime di aiuto per la promozione dell'artigianato e delle produzioni tipiche locali delle aree protette e nei parchi nazionali e regionali; Promozione delle aree protette e dei parchi nazionali e regionali: Sostegno alle aziende agricole con spiccata funzione di tutela dell'ambiente e/o del paesaggio Adeguamento delle infrastrutture per la lotta agli incendi boschivi.
ENERGIA	Regime di aiuto per la realizzazione di investimenti volti a favorire l'impiego di risorse rinnovabili; Potenziamento delle reti di trasmissione e delle stazioni di trasformazione dell'energia elettrica, Completamento del programma di metanizzazione Promozione dell'uso delle energie rinnovabili e dell'uso razionale dell'energia;

ASSE II — RISORSE CULTURALI	Misure
PATRIMONIO CULTURALE	Riqualificazione, ampliamento e valorizzazione del sistema museale campano; Recupero, riqualificazione e valorizzazione integrata dei centri storici minori di maggior pregio; Recupero, riqualificazione, conservazione e valorizzazione integrata del patrimonio storico-culturale; Restauro, dotazione di servizi e piani di gestione e valorizzazione integrata di aree e parchi archeologici Sviluppo dei servizi multimediali dei collegamenti e delle reti integrati sul territorio Regime di aiuto de minimis per interventi di accompagnamento ai progetti di recupero dei centri storici; Regime di aiuto per lo sviluppo di imprenditorialità legata alla valorizzazione, conservazione e gestione del patrimonio storico-culturale. Turismo rurale e valorizzazione di risorse culturali nell'ambito di progetti integrati nelle aree rurali. Promozione della conoscenza, e della diffusione dell'immagine culturale della Regione; Attivazione e potenziamento di centri specializzati per il restauro, la conservazione, catalogazione del patrimonio e interventi per l'inventariazione, la catalogazione e la diffusione del patrimonio culturale. Sviluppo delle competenze, del potenziale umano e dell'imprenditorialità legati all'asse risorse culturali.

ASSE III - RISORSE UMANE	Misure
POLITICHE DEL LAVORO	Organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego. Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo e per la riduzione della disoccupazione di lunga durata. Inserimento lavorativo e reinserimento dei gruppi svantaggiati Adeguamento del sistema della formazione professionale Formazione post secondaria Formazione permanente, Sostegno alle politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro Formazione continua nel settore pubblico e privato Creazione e consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori Sostegno all'accesso delle donne al mercato del lavoro, allo sviluppo dell'occupabilità femminile, dell'imprenditorialità femminile, alla parità nei percorsi professionali e alla diffusione di modelli organizzativi conciliativi. Sviluppo delle competenze del potenziale umano e dell'imprenditorialità legati allo sviluppo degli assi prioritari. Formazione professionale in agricoltura. Adeguamento infrastrutturale ed informatizzazione delle strutture per l'impiego.
SCUOLA	Potenziamento delle strutture e delle attrezzature per la diffusione delle nuove tecnologie Prevenzione della dispersione scolastica e formativa, promozione del reinserimento formativo dei drop-out; orientamento, sviluppo delle sensibilità sociali e sviluppo dell'innovazione.

RICERCA E INNOVAZIONE	Ricerca pubblica: Rete territoriale dei centri per la diffusione dell'innovazione ed il trasferimento tecnologico. Regime di aiuto alle PMI per la R&S. Regime di aiuto per la elaborazione e la realizzazione di progetti di innovazione e trasferimento tecnologico. Ricerca, sperimentazione, diffusione di innovazioni e di nuove tecnologie nella filiera agricola, agroindustriale, della pesca Sviluppo delle competenze e del potenziale umano nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione

ASSE IV — SISTEMI LOCALI	Misure
INDUSTRIA, COMMERCIO, SERVIZI E ARTIGIANATO	Aree attrezzate: Regime di aiuto a sostegno dei processi di delocalizzazione produttiva. Regimi di aiuto alle PMI di competenza regionale: Regime di aiuto de minimis per la realizzazione di investimenti produttivi da parte di imprese artigiane, cooperative, PMI, servizi, commercio. Rete territoriale dei centri per l'innovazione e la diffusione dei servizi alle imprese; Internazionalizzazione, marketing regionale, cooperazione produttiva con il mediterraneo e misure di accompagnamento; Regime di aiuto de minimis per l'acquisizione di servizi reali da parte delle PMI Ingegneria finanziaria: Sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria femminile e giovanile, anche in forma cooperativa
TURISMO	Regime di aiuto per la riqualificazione e lo sviluppo dei servizi turistici: Regime di aiuto de minimis per le attività c.s.; Riqualificazione centri turistici. Promozione e innovazione del settore;

AGRICOLTURA E PESCA	Ammodernamento strutturale di aziende agricole orientate al mercato Primo insediamento dei giovani in agricoltura Ammodernamento strutturale di aziende agricole multifunzionali nelle aree rurali Interventi a sostegno della mobilità fondiaria Adeguamento strutturale e produttivo degli impianti di trasformazione e commercializzazione Costituzione di un polo agro-alimentare regionale Interventi a favore delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agroindustria Diffusione delle innovazioni tecnologiche Servizi di supporto a sostegno dell'attuazione del programma Sostegno al sistema delle imprese impegnate nelle produzioni dell'acquacoltura e maricoltura Realizzazione di impianti di maricoltura, acquacoltura, trasformazione delle attività di pesca tradizionali, riconversione professionale e realizzazione ed adeguamento delle strutture di trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura

ASSE V - CITTA'	Misure
CITTÀ	Recupero, valorizzazione, riqualificazione urbana, miglioramento della sicurezza e delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche; Sistemi di mobilità urbana: Promozione di programmi integrati di cooperazione fra città. Regime di aiuto per interventi privati connessi ai progetti di riqualificazione urbana:
SERVIZI ALLA PERSONA ED ALLA COMUNITÀ	Sostegno alla costituzione ed allo sviluppo dei servizi sociali: Sostegno alla realizzazione delle infrastrutture sociali in particolari aree Miglioramento della funzionalità della P.A. regionale e locale;

ASSE VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	Misure
SICUREZZA	Infrastrutture tecnologiche a supporto delle attività di monitoraggio e controllo della sicurezza di aree urbane e di sviluppo industriale

TRASPORTI	Realizzazione, adeguamento ed implementazione delle infrastrutture nodali ed intermodali : Adeguamento e velocizzazione del sistema ferroviario regionale: Interventi di costruzione ed adeguamento di infrastrutture stradali: Adeguamento ed implementazione del sistema della portualità regionale. Regime di aiuto per l'ammodernamento e la riduzione dell'impatto ambientale dei mezzi del trasporto pubblico locale ferroviario e via mare.
TELECOMUNICAZIONI	Realizzazione di reti e servizi telematici
(DI CUI) COLLEGAMENTI	Sviluppo della cooperazione con i paesi del Mediterraneo Sviluppo della cooperazione con i paesi del Mediterraneo Sviluppo delle competenze della P.A., delle istituzioni regionali produttive e sociali, riguardo i processi di internazionalizzazione e di integrazione economico-sociale

3.3 “ BASILICATA ”

La strategia di sviluppo

Coerentemente con gli indirizzi del PSM, il Programma Operativo della Basilicata pone al centro della propria inclinazione strategica l'attrazione ed il rafforzamento nel territorio regionale di risorse mobili (il capitale materiale ed immateriale, il lavoro specializzato, l'imprenditoria), attraverso la valorizzazione delle risorse immobili: la terra, le tradizioni, il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano fortemente localizzato (ossia quello la cui produttività è più alta nel contesto locale di quanto lo sarebbe altrove).

Nella regione, appare già chiaramente delineato un sistema di nuove opportunità, di potenzialità e di convenienze: associato al patrimonio di risorse naturali ed ambientali, ai sistemi produttivi locali ed alla qualità della vita civile. Tale sistema di opportunità deve indurre le risorse mobili esterne od interne all'area, rispettivamente ad affluire o rafforzare la propria presenza nel territorio regionale, innescando nuove dinamiche di sviluppo e creando quella “rottura” nei comportamenti economici e sociali, che il PSM individua come la condizione di base perché il Mezzogiorno imbocchi in modo permanente la via dello sviluppo.

A determinare opportunità, potenzialità e convenienze offerte dal territorio della Basilicata, concorre in particolare un insieme composito di elementi:

- ampia disponibilità di risorse naturali (petrolio ed acqua);
- parchi nazionali del Pollino e della Val d'Agri, e parco regionale di Gallipoli-Cognato in un contesto di qualità diffusa dell'ambiente e del paesaggio;
- risorse culturali diffuse e qualificate: i sassi di Matera; le chiese rupestri del Materano; le aree archeologiche del Metapontino; le vestigia normanne; i monasteri benedettini e francescani; i centri storici medievali;
- l'affermazione ed il consolidamento di nuovi segmenti di sviluppo produttivo e di imprenditorialità (comparto del mobile imbottito, comprensorio automobilistico di Melfi, i sistemi produttivi — abbigliamento, acque minerali e agroalimentare — del Vulture, ecc.).

Puntando dunque sulla valorizzazione di questa dotazione articolata e composita di risorse immobili — che ha probabilmente caratteri di peculiarità rispetto alle condizioni medie dello stesso Mezzogiorno — la Basilicata assume una strategia generale di attrazione e rafforzamento dei flussi mobili del capitale, del lavoro e della tecnologia. Dall'applicazione di tale strategia, vengono in particolare attesi risultati significativi sull'intero insieme delle variabili di rottura individuate dal PSM:

- la crescita delle esportazioni, come conseguenza dell'irrobustimento del sistema produttivo e delle migliori condizioni di efficienza delle imprese;
- l'effettiva messa a regime del sistema di convenienza ed opportunità legato alla valorizzazione delle risorse immobili, che comporterà un'accelerazione del processo di accumulazione (investimenti esogeni attratti nell'area);

- l'ampliamento della base occupazionale (soprattutto giovanile e femminile) quale conseguenza della crescita accelerata;
- la ricomposizione del mix industriale e l'irrobustimento delle filiere produttive;
- l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

Nel contesto sopra delineato ed in coerenza con gli orientamenti comunitari e con quanto indicato negli orientamenti per il Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno, la Regione Basilicata assume quali finalità prioritarie per l'azione da sviluppare nel periodo 2000-2006 le seguenti linee strategiche generali:

- a) *Superare la condizione di perifericità*, ritenuta la principale causa del ritardo nello sviluppo economico della Basilicata (e soprattutto delle sue aree interne).
- b) *Mirare ad uno sviluppo sostenibile*, attuando gli interventi per la difesa del suolo, e riservando primaria attenzione alle produzioni che sono in grado di creare maggior numero di occasioni di lavoro regolari.
- c) *Riequilibrare l'assetto urbano e rurale della regione*, per accrescerne la vivibilità e renderla un territorio più aperto sia negli scambi tra città e campagna, sia agli scambi con le persone e famiglie di diversa provenienza che vi transitano o vi si stabiliscono.

In questa strategia, l'occupazione regolare (con pari opportunità per i giovani, le donne, gli adulti) non rappresenta un obiettivo a sé stante, quanto piuttosto la risultante:

- di uno sviluppo economico orientato a creare occasioni di lavoro regolari;
- di un processo sociale orientato a valorizzare le risorse umane, con la formazione alla professionalità come crescita delle doti personali, di riproduzione della cultura locale e di quella proveniente da esperienze esterne; e con i servizi per l'impiego che adempiono ad una funzione di orientamento e di indirizzo verso le occasioni di lavoro accessibili.

In modo analogo, la riorganizzazione funzionale del sistema pubblico regionale non rappresenta un obiettivo, ma uno strumento, necessario a coordinare le istituzioni (in particolare per la gestione del POR e per governare le interrelazioni con i PON per le attività che saranno realizzate nel territorio regionale), per semplificare le procedure e per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'apparato pubblico.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

In coerenza con le esigenze strategiche ora indicate, e con le linee-guida suggerite dalla Commissione Europea e dal Ministero del Tesoro e del Bilancio, sono programmati le azioni e gli interventi da attuare nel periodo 2000-2006, riconducendoli agli assi prioritari definiti a livello nazionale e comunitario. E precisamente:

ASSE I Risorse naturali

Nell'ambito della strategia delineata, un ruolo fondamentale assume la valorizzazione delle risorse naturali, di cui la Basilicata dispone in dimensione significativa (qualitativa e quantitativa).

Gli obiettivi formulati puntano a ottimizzare gli usi e migliorare il governo delle risorse e ad impostare forme di gestione più adeguate accelerando la liberalizzazione del settore e favorendo la diffusione dell'imprenditorialità. Essi sono diretti altresì a sviluppare nuovi tipi di attività compatibili, valorizzare attività agricole esistenti condotte in modo innovativo e volte a tutela e riproduzione delle risorse ambientali e forestali, premiare le soluzioni ecoefficienti, contenere i processi di deterioramento e le loro cause, promuovere il controllo sui parametri di riferimento per la gestione e la protezione delle risorse, mettere in atto strumenti di regolazione attraverso l'utilizzazione di strumenti tariffari ed economici.

Attraverso la valorizzazione, tutela e conservazione delle risorse naturali si intende incidere su alcune variabili di rottura, determinanti per conseguire un più elevato tasso di sviluppo della regione.

All'interno dell'asse sono stati individuati 16 obiettivi specifici, in coerenza con il PSM, che potranno influire positivamente in modo particolare sulla capacità di attrazione-accumulazione del capitale. Nello specifico alcuni obiettivi influenzeranno fortemente la crescita del PIL, dell'occupazione, dei consumi turistici, e la capacità di esportare, il grado di indipendenza economica, l'intensità di e la riduzione del disagio sociale.

ASSE II Risorse culturali

Una strategia per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale presente nella regione, finalizzata anche a promuovere occasioni di crescita economica e sociale nelle aree interne e nelle principali città, è in grado di creare le condizioni per realizzare un vero e proprio salto di qualità nel processo di espansione del sistema economico della Basilicata nei prossimi anni. Ciò in stretta connessione con quanto delineato negli orientamenti della U.E. per l'utilizzo dei fondi strutturali e della programmazione nazionale per il Mezzogiorno.

Intervenire su tali risorse presenti nella regione (sia nei sistemi di programmazione, che di attuazione e gestione degli interventi) significa potenziare e creare le condizioni idonee ad attrarre nel territorio un'ulteriore domanda di tali beni, per promuovere nuove iniziative produttive, per riqualificare e utilizzare il territorio, diffondere tecnologie, competenze e specializzazioni innovative, creare nuove occupazioni, ecc.

All'interno dell'asse sono stati individuati 4 obiettivi specifici, in coerenza con il PSM, che potranno influire positivamente sulla capacità di esportare, sul grado di indipendenza economica, sulla capacità di attrazione di consumi turistici, sull'intensità di accumulazione del capitale. Ciò produrrà un effetto rilevante sulla crescita del PIL e dell'occupazione.

ASSE III Risorse umane

Le linee di strategia regionale, per la crescita professionale delle risorse umane e per la loro valorizzazione sul mercato del lavoro, assumono come criterio ordinatore l'occupabilità intesa

come capacità contrattuale delle persone nel M.d.L. (disoccupati) o all'interno delle organizzazioni (occupati).

La strategia regionale per lo sviluppo dell'occupazione si fonda pertanto su un'insieme di azioni tra loro combinate e sull'impiego di strumenti diversificati in grado di accrescere la professionalità di uomini e donne che aspirano ad inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro; rimuovere gli ostacoli alla partecipazione dando pari opportunità e diritti di cittadinanza; assicurare più opportunità per scegliere consapevolmente; sostenere l'inserimento lavorativo e la creazione d'impresa con misure di sostegno e di accompagnamento; attivare la partecipazione dei soggetti sociali, economici ed istituzionali per promuovere l'occupabilità attraverso la concertazione e la programmazione negoziata nel quadro delle politiche attive del lavoro.

Dato il carattere strutturale della disoccupazione in Basilicata, l'efficacia delle politiche occupazionali è fortemente condizionata non solo dalla dimensione complessiva degli investimenti, ma anche e soprattutto dal loro contenuto specifico e dal livello della integrazione e delle sinergie tra politiche dell'impiego e della formazione, e politiche dei fattori di sviluppo.

All'interno dell'asse, in coerenza con il NAP, sono stati individuati 5 obiettivi specifici, che potranno avere benefici effetti su alcune variabili di rottura; in particolare: l'intensità di accumulazione del capitale, la partecipazione al mercato del lavoro, la capacità di offrire lavoro regolare, le condizioni di legalità e la coesione sociale.

ASSE IV Sistemi locali di sviluppo

Il sostegno allo sviluppo dei sistemi locali assume un rilievo particolare nel programma regionale. Questi rappresentano infatti il raccordo materiale tra territorio e processo di programmazione finalizzato alla crescita ed alla creazione di condizioni di competitività del sistema territoriale e del sistema economico produttivo.

Obiettivo globale per l'asse è quindi quello di rafforzare le strutture produttive locali e quella regionale innalzandone l'efficienza, la competitività, la coesione ed integrazione, e potenziando i fattori di attrattività e la proiezione del sistema verso l'esterno.

L'obiettivo globale per l'asse va perseguito attraverso la individuazione di obiettivi specifici ed operativi da conseguire a livello dei settori ricompresi nell'ambito della politica per il sostegno dei sistemi locali.

L'approccio adottato prevede dunque una stretta integrazione tra azioni, interventi e risorse per favorire l'interdipendenza settoriale tra le produzioni, per completare le filiere operanti, per realizzare collegamenti tra imprese, per seguire il sistema vincente delle reti. In Basilicata alcuni distretti sono affermati, e altri stanno avviandosi: ma tutti richiedono supporti logistici e servizi di consulenza, per affrontare con successo i problemi che si prospettano.

Per rafforzare il sistema produttivo lucano, la Regione mira pertanto a correggere alcune debolezze delle imprese, quali: la loro frammentazione e sottocapitalizzazione; la resistenza che molte di esse manifestano ad operare in rete; il basso livello tecnologico delle produzioni; la scarsa dotazione dei servizi necessari a superare le difficoltà incontrate.

All'interno dell'asse sono definiti 13 obiettivi specifici che influiscono positivamente sulle variabili di rottura quali la capacità di esportare, il grado di indipendenza economica, la capacità di attrazione dei consumi turistici, ecc.

ASSE V Città

La Basilicata, "regione senza città", necessita l'adozione di indirizzi, coerenti con quelli del PSM, e finalizzati a:

- a) consolidamento e miglioramento dell'offerta di servizi a supporto degli abitanti e delle imprese;
- b) rafforzamento della capacità del territorio urbano di relazionarsi con l'esterno e di attrarre investimenti innovativi;
- c) aumento del livello di coesione sociale intorno a un comune patrimonio di valori che producano integrazione, senso di appartenenza e fiducia reciproca.

Tali percorsi pongono l'accento sul miglioramento della qualità della vita, sull'integrazione tra riqualificazione urbana e sviluppo locale, nonché sulla cooperazione tra i diversi soggetti, pubblici e privati, chiamati alla rivitalizzazione urbana.

La contestualizzazione di tali indirizzi nelle problematiche territoriali ed urbane della Basilicata è immediata, e può essere effettuata nel modo seguente:

- le aree forti (o ad elevate potenzialità) del territorio regionale debbono sviluppare le loro relazioni con l'esterno non in condizioni di subalternità: il miglioramento dei servizi urbani potrà dunque costituire una leva essenziale per incrementare l'attrattività del territorio nei confronti delle imprese (oltre che regionali) nazionali ed estere;
- le principali città, ed in particolare Potenza e Matera, dovranno progressivamente costituire — attraverso la cooperazione tra istituzioni scientifiche, centri di ricerca e di formazione superiore, e imprese aperte all'innovazione tecnologica — degli incubatori di nuove imprese che nascano da tale cooperazione;
- al miglioramento della qualità della vita dei cittadini — così come alla formazione di un ambiente più favorevole alla localizzazione delle imprese — dovrà contribuire la qualificazione dei servizi relativi al funzionamento della "macchina urbana" (ciclo dei rifiuti, risparmio energetico, monitoraggio qualità dell'ambiente, traffico urbano, disponibilità spazi collettivi, fruibilità patrimonio culturale, accoglienza e ricettività, efficienza pubblica amministrazione, sicurezza personale, assistenza all'incontro tra offerta e domanda di lavoro, ecc...);
- il superamento dell'isolamento delle aree interne ed il rafforzamento della coesione sociale sull'intero territorio regionale passa attraverso la cooperazione tra i piccoli comuni delle zone emarginate e la progressiva costituzione di una rete urbana tra queste ultime e le aree forti.

All'interno dell'asse sono stati individuati 7 obiettivi specifici che producono significativi effetti sulle principali variabili di rottura.

ASSE VI Reti e nodi di servizio

La perifericità del “sistema Basilicata” nell’ambito delle relazioni nazionali ed internazionali, siano esse di natura materiale o immateriale, rappresenta ancor oggi uno degli ostacoli maggiori allo sviluppo della regione, soprattutto in una fase, come quella attuale, caratterizzata dalla competizione fra “territori” e di conseguenza dall’inserimento di un sistema-regione in un unico mercato globale.

Questa perifericità è causata dalle profonde carenze riscontrabili a livello di reti, sia di trasporto che di telecomunicazioni; ma anche dalla bassa qualità dei servizi, e di conseguenza delle prestazioni che, attraverso di essi, vengono fornite agli utenti.

Per evitare gli errori del passato, dunque, l’azione da sviluppare non deve esaurirsi nella — peraltro indispensabile — eliminazione del gap infrastrutturale, ma estendersi al miglioramento dei servizi di trasporto collettivo, evitando le duplicazioni ed aumentandone il comfort e l’affidabilità.

Le connessioni da rafforzare sono di un duplice tipo: con le reti interregionali, e attraverso queste transeuropee; e tra rete principale e secondaria nell’ambito del territorio regionale.

Le priorità, in quest’ambito, dovranno essere attentamente dosate tra l’eliminazione delle strozzature più gravi nelle aree interne, che in molti casi impediscono addirittura l’innesco dei processi di sviluppo diffuso; ed il potenziamento delle reti nelle aree ad elevato sviluppo, in assenza del quale i bilanci delle famiglie e delle imprese continueranno ad essere penalizzati da esternalità negative.

Le linee di intervento

Per ciascuno degli assi prioritari del POR sono state individuate le misure attraverso le quali realizzare la strategia e gli obiettivi specifici assunti a base del POR stesso. Nella tavola a pagina seguente viene riportato il quadro degli assi e delle misure.

ASSE	SETTORE/SOTTOSETTORE	MISURE
I Risorse Naturali	Settore I.1.1 Acqua	1. Ciclo integrato dell'acqua 2. Piccoli interventi di bonifica
	Settore I.1.2 Suolo	1. Risanamento e monitoraggio idrogeologico del territorio 2. Forestazione a difesa del suolo
	Settore I.2.1 Rifiuti ed inquinamento	Interventi nel settore del disinquinamento e gestione rifiuti
	Settore I.2.2 Rete ecologica	1. Realizzazione di una rete ecologica, conservazione e valorizzazione dei parchi naturali e delle aree naturali protette 2. Forestazione ambientale
	Settore I.3.1 Energia	1. Valorizzazione ed utilizzazione delle risorse energetiche
II Risorse culturali	Settore II.1 Patrimonio culturale	1. Tutela e valorizzazione delle risorse storico culturali
III Risorse umane	Settore III.1 Politiche del lavoro	1. Nuovi servizi per l'impiego
		2. Inserimento nel Mercato del Lavoro giovani e disoccupati di lunga durata
		3. Lotta alla dispersione scolastica e formativa
		4. Inserimento e reinserimento disabili e gruppi svantaggiati
		5. Innalzamento della qualità del sistema formativo
		6. Formazione post secondaria
		7. Formazione permanente
		8. Formazione continua e rimodulazione e flessibilizzazione del lavoro
		9. Rafforzamento del sistema piccole imprese
		10. Formazione per la ricerca e lo sviluppo tecnologico
		11. Partecipazione femminile al lavoro dipendente e imprenditorialità femminile
		12. Formazione specifica per gli assi prioritari
	Settore III.2 Ricerca e innovazione	1. Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione
IV Sistemi locali	Settore IV.1.1 Industria, commercio, servizi e artigianato	1. Miglioramento dotazione infrastrutturale per industria, artigianato e servizi
		2. Politiche "per il mercato" a favore dell'industria, artigianato, commercio e servizi
		3. Sostegno alla creazione di nuove imprese
		4. Aiuti ai servizi alle imprese
	Settore IV.1.2 Turismo e sviluppo locale	1. Valorizzazione delle risorse per il turismo
		2. Sostegno ad iniziative di mercato
		3. Promozione turistica
	Settore IV.2 Agricoltura	1. Sviluppo dei sistemi agricoli e agroindustriali
		2. Sviluppo rurale
		3. Misure orizzontali
V Città	Settore V.1 Città	1. Politiche per la riqualificazione delle aree urbane
		2. Servizi alla persona e alla comunità
VI Reti e nodi di servizio	Settore VI.1 Trasporti	1. Riqualificazione del sistema dei trasporti 2. Reti locali di trasporto
	Settore VI.2 Telecomunicazioni	1. Reti immateriali

3.4 “PUGLIA”

La strategia di sviluppo

A partire da un'attenta analisi dei problemi e dei nodi che la Regione deve affrontare (disoccupazione, flessione degli investimenti pubblici e privati, ridotta capacità di innovazione, squilibri territoriali interni, degrado degli ambiti urbani), ma anche delle risorse da mettere in campo (un'offerta qualificata di manodopera, un tessuto imprenditoriale vivace e diffuso sul territorio, risorse ambientali e culturali di pregio, un sistema regionale di formazione e innovazione caratterizzato da buone potenzialità, collocazione geografica favorevole, buoni livelli di attrattività di iniziative dall'esterno), la strategia del POR Puglia punta a:

- consolidare le attuali dinamiche di sviluppo alla luce dei profondi mutamenti derivanti dai processi di integrazione e di crescente globalizzazione;
- rimuovere gli ostacoli di ordine strutturale che negli ultimi anni hanno limitato le prospettive di crescita del sistema Puglia nel suo insieme.

In questo ambito generale il POR individua macro obiettivi che riguardano in modo specifico l'attuale modello di sviluppo regionale e che la stessa analisi del contesto territoriale contribuisce a mettere in evidenza:

1. Competitività, innovazione ed ampliamento del sistema produttivo.

Grandi potenzialità emergono sul versante del miglioramento della competitività del sistema produttivo e dell'ampliamento delle opportunità di lavoro: l'obiettivo da perseguire riguarda la capacità di privilegiare uno sviluppo socio-economico in grado non solo di rispettare le *vocazioni territoriali* ampiamente consolidate, ma anche di favorire processi di *crescita integrata* dei comparti e delle filiere produttive, nonché di promuovere la nascita e lo sviluppo di *nuove attività* ad elevata intensità di conoscenza e d'innovazione che siano in grado di diversificare i prodotti ed allargare i mercati creando, per questa via, nuova occupazione. Competitività, innovazione ed ampliamento del sistema produttivo diviene pertanto una strategia integrata di intervento con l'obiettivo principale di moltiplicare le ricadute positive in termini di reddito e di occupazione.

2. Migliore qualità della vita.

Un deciso sforzo della programmazione regionale si indirizza verso l'innalzamento della qualità della vita dei cittadini. La Puglia possiede larghi margini di miglioramento nella valorizzazione della risorsa ambiente, così come nelle opportunità offerte da un sistema di convivenza civile maggiormente improntato alla coesione, alle pari opportunità, alla solidarietà verso le fasce deboli della cittadinanza, alla sicurezza.

3. Una crescita con minori divari territoriali interni

La Puglia è un "sistema di sistemi" che manifestano ancora un'elevata disparità nel grado di sviluppo socio-economico ed un aumento, negli ultimi anni, dei divari interni. Tali disparità sono riscontrabili sia tra province, che tra aree interne e costiere, tra agglomerati urbani di differente dimensione, tra aree rurali ed aree urbane, tra sistemi produttivi con differenti caratteristiche settoriali e strutturali. E' necessario quindi programmare un uso delle risorse in grado, da un lato, di assumere le differenti vocazioni del territorio regionale come fattore di

crescita e valorizzazione e, dall'altro, di realizzare un maggiore livello di convergenza interno alla stessa regione che contribuisca direttamente a promuovere la coesione socio-economica tra i sub-sistemi territoriali.

La soluzione dei principali nodi socioeconomici della Puglia, nonché la valorizzazione delle principali risorse ed opportunità deve agire principalmente nella direzione di assicurare una capacità di sviluppo economico ecosostenibile in grado di alimentare consistenti livelli di innovazione, investimento ed occupazione.

Nel quadro di questo sistema di obiettivi strategici il POR Puglia individua alcune aree di intervento prioritarie, in grado di improntare e caratterizzare la strategia a livello di assi prioritari:

- **Valorizzazione dei sistemi locali**

Si tratta di intervenire in modo il più possibile coordinato in favore dei settori e dei comparti produttivi sempre più spesso caratterizzati da molteplici relazioni di interscambio e di cooperazione orizzontale e di superare l'approccio tradizionale basato sulle peculiarità settoriali, a vantaggio di un modello di sviluppo per filiera e per sistemi produttivi integrati che valorizzi le relazioni di scambio e di interconnessione produttiva.

- **Rafforzamento delle reti e dei nodi di servizio**

La disponibilità di reti materiali, essenzialmente trasporti e comunicazione, ed immateriali, come nel caso della ricerca e dell'innovazione, a livello territoriale si rivela decisiva per il sostegno allo sviluppo locale.

- **Valorizzazione delle risorse ambientali e naturali**

Si tratta di intervenire in misura decisiva per mutare la situazione di "emergenza" ambientale che spesso ha connotato la gestione della risorsa idrica, nonché di intervenire in modo più efficace a tutela del suolo prevenendo l'inquinamento delle acque sotterranee, i fenomeni franosi e l'erosione costiera che caratterizzano in modo accentuato gran parte del territorio regionale.

- **Valorizzazione delle risorse culturali**

Si tratta di pervenire ad una piena valorizzazione del patrimonio regionale, promuovendo una presenza più ampia e qualificata della regione sul mercato nazionale ed internazionale del turismo culturale di fascia medio-alta, unitamente ad una più efficace valorizzazione e promozione delle risorse culturali ed ambientali.

- **Valorizzazione delle risorse umane**

Occorre rafforzare la centralità della formazione e della valorizzazione delle risorse umane nei processi di pianificazione dello sviluppo economico e degli investimenti produttivi.

- **Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata**

Occorre conseguire livelli più elevati di coesione economica e sociale nell'ambito degli interventi per le aree urbane, soprattutto nelle aree periferiche dei grandi centri e nelle località di minore dimensione.

*Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici***Asse I - Valorizzazione delle risorse ambientali e naturali**

Il territorio è considerato una risorsa la cui tutela e valorizzazione possono permettere in Puglia sia di migliorare la qualità della vita dei cittadini che assicurare uno sviluppo eco-sostenibile per le generazioni future. Intervenire sulla risorsa ambiente vuol anche dire migliorare l'attrattività del territorio, incrementare le opportunità d'impiego occupazionale e valorizzare le aree interne.

Obiettivi globali dell'asse sono:

- la promozione di un modello di sviluppo regionale eco-sostenibile che non rechi danno all'ambiente ed alle risorse naturali, contribuendo nel contempo ad innalzare il livello di qualità della vita dell'intera comunità regionale;
- la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale regionale ai fini ambientali e per quanto attiene alle ricadute in termini di espansione della fruibilità da parte dei cittadini e di incremento dell'occupazione e del reddito provenienti dallo sviluppo di nuove iniziative/competenze/professionalità;
- la creazione di nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile, preservando le possibilità di sviluppo nel lungo periodo, accrescendo la qualità della vita dei cittadini, espandendo la fruibilità di risorse naturali.

All'interno dell'asse sono stati individuati 9 Obiettivi specifici, dei quali 2 attengono al Ciclo integrato dell'acqua, 2 alla Difesa del suolo e cinque alla Tutela e valorizzazione ambientale

Asse II - Valorizzazione delle risorse culturali

La crescita culturale e civile della comunità regionale è strettamente connessa alla capacità di organizzare spazi e beni culturali effettivamente fruibili sia dai suoi cittadini che dai visitatori esterni. Innalzare il livello qualitativo delle risorse umane e dei contesti culturali della regione, investire in cultura, formazione ed informazione vuol anche dire incrementare la qualità del vivere collettivo e suscitare risposte ai bisogni dei cittadini (e relative opportunità d'impiego) cui non è ancora data nella regione una soddisfacente offerta.

Obiettivi dell'Asse sono:

- stabilire le condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali, accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia ed il benessere sociale;
- promuovere un maggiore ricorso alla valorizzazione delle risorse e dei beni culturali quale strategia privilegiata per rafforzare le ricadute positive in termini di crescita del reddito e dell'occupazione nonché incrementare la fruibilità da parte dei cittadini e dei non residenti;
- accrescere la capacità della regione di attrarre investimenti turistici e produttivi;
- sviluppare nuovi bacini d'impiego rinvenienti dalla valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale.

All'interno dell'asse sono stati individuati cinque obiettivi specifici.

Asse 3 - Valorizzazione delle risorse umane

La capacità del sistema economico regionale di conseguire un nuovo posizionamento competitivo ed una nuova collocazione nella divisione internazionale del lavoro che gli consenta di cogliere a pieno i benefici e le opportunità connesse ai processi di integrazione e globalizzazione dei mercati, è concretamente legata nei prossimi anni alla più ampia valorizzazione dell'elevato potenziale umano presente al suo interno, e spesso scarsamente utilizzato nelle sue componenti più qualificate proprio a seguito dell'attuale configurazione competitiva che penalizza il ricorso a servizi e conoscenze qualificate. La qualificazione delle risorse umane e l'ampliamento del mercato del lavoro deve nel contempo procedere unitamente all'innovazione dell'offerta più complessiva presente a livello regionale, a partire dalle risorse ambientali e storico-culturali che richiedono una più ampia ed efficace partecipazione dei giovani alla predisposizione di nuove iniziative imprenditoriali coerenti con i fabbisogni e gli obiettivi di sviluppo del territorio.

Obiettivi globali dell'Asse sono pertanto:

- indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la dotazione, la disponibilità e la qualità delle risorse umane;
- ricorrere ad interventi formativi e di politica attiva del lavoro in grado di favorire un incontro più efficace tra domanda ed offerta di lavoro;
- rafforzare l'integrazione del ciclo "Istruzione-formazione-lavoro", moltiplicando gli strumenti che favoriscano un maggiore collegamento tra mondo dell'istruzione e della formazione da un lato, e del mercato del lavoro dall'altro;
- promuovere una partecipazione più ampia al mercato del lavoro da parte di soggetti svantaggiati (donne, giovani, etc.), ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività informali (e quindi la loro produttività), favorire i processi di recupero della fiducia e del benessere sociale e ridurre la marginalità sociale.

All'interno di detto asse e per attuare le scelte strategiche sono stati individuati sette Obiettivi specifici.

Asse IV - Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata

Le città della Puglia hanno un ruolo fondamentale per il miglioramento della competitività del sistema produttivo e per la qualità della vita e della convivenza civile. Esse sono centri di commercio, di comunicazione, di creatività, d'innovazione e di produzione e fruizione culturale. E' quindi importante inserire lo sviluppo urbano all'interno di un approccio regionale integrato e favorire una migliore gestione urbana e locale da parte delle Istituzioni territoriali. Una politica regionale di valorizzazione urbana può favorire anche un riequilibrio della dotazione di servizi superiori tra centri minori ed aree urbane maggiori, nonché una più capillare diffusione delle reti infrastrutturali moderne.

Obiettivi globali dell'Asse sono quindi:

- favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale e al miglioramento della qualità della vita;

- riqualificazione dei centri urbani periferici e marginali nelle aree che presentano fattori di maggiore degrado e disagio;
- innalzamento della qualità della vita in favore della cittadinanza, con particolare attenzione ai soggetti considerati più deboli (anziani, minori, disabili etc.) ed allo sviluppo di nuove forme di vita associata in grado di favorire processi di integrazione, coesione e recupero della fiducia sociale;
- sostegno ai processi di ammodernamento della pubblica amministrazione locale;
- maggiore ricorso alle tecnologie dell'informazione sia per a mettere in rete le diverse realtà locali (Rete Unificata delle Pubbliche Amministrazioni Regionali), sia per contribuire a monitorare l'evoluzione del territorio ed a predisporre un'offerta terziaria ed infrastrutturale maggiormente rispondente ai fabbisogni dei cittadini.

Per conseguire tali obiettivi globali sono stati individuati complessivamente sette Obiettivi specifici, di cui quattro attengono ai Sistemi urbani e tre agli Enti locali

Asse V - Valorizzazione dei sistemi locali

La Puglia si caratterizza per un'accentuata articolazione della sua struttura produttiva e territoriale. E' possibile individuare sia aree in cui prevale la specializzazione industriale (di piccola e media impresa, a prevalente presenza di grande impresa, nei settori dell'industria leggera, in quelli dell'industria meccanica, ecc.), che ambiti di caratterizzazione agricola e agroindustriale, nonché zone a forte vocazione turistica. L'intervento di consolidamento e sviluppo di questi sistemi può permettere pertanto alle politiche di sviluppo regionale di raggiungere un più elevato grado di integrazione, di essere meglio finalizzate e di avere un più elevato tasso di efficacia. A livello di sistema locale è inoltre possibile selezionare e definire le priorità degli interventi infrastrutturali, formativi ed innovativi, nonché valorizzare le stesse esperienze di programmazione negoziata ricercando forme di connessione con gli obiettivi del programma regionale di sviluppo e di programmi ed accordi interregionali sottoscritti o da sottoscrivere.

Obiettivi globali dell'Asse sono:

- creare le condizioni economiche adatte allo sviluppo imprenditoriale ed alla crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e cooperazione sociale in aree concentrate del territorio. Promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, e l'emersione di quel tessuto di imprese che spesso confluiscono nell'area del sommerso;
- consolidamento ed espansione il sistema produttivo esistente mediante il rafforzamento delle filiere tipiche regionali e di quelle in via di costituzione, nonché il sostegno alle iniziative finalizzate all'incremento dell'attrattività industriale da parte dei comuni e del sistema del partenariato locale;
- ampliamento ed innovazione del sistema produttivo locale mediante la diffusione delle tecnologie dell'informazione, sviluppo dei processi di cooperazione ed integrazione con i soggetti della ricerca e con la pluralità delle strutture di interfaccia con il territorio;
- incremento delle occasioni di raccordo con il sistema di offerta di servizi innovativi in grado di sostenere adeguatamente l'evoluzione dei fattori di competitività dei

sistemi produttivi locali, anche a carattere insulare, soprattutto in direzione dei mercati esteri;

- sostegno alle strategie di valorizzazione delle risorse umane come risultato di opportuni e mirati processi formativi a forte valenza manageriale e tecnico-organizzativa che prendono spunto da un'attenta fase di analisi e di monitoraggio dei fabbisogni realizzata con la collaborazione degli stessi soggetti appartenenti al sistema produttivo locale.

Nell'ambito di tale Asse e per conseguire i cennati obiettivi globali è stato individuato un articolato sistema composto da dodici Obiettivi specifici, di cui cinque riguardanti i sistemi industriali, tre i sistemi agricoli e della pesca e quattro i sistemi turistici e commerciali.

Asse VI - Rafforzamento delle reti e dei nodi di servizio

L'ispessimento delle reti fisiche ed immateriali regionali è un obiettivo irrinunciabile per la Puglia, almeno a tre livelli: nei rapporti con il Sud-est del Mediterraneo, verso il resto dell'Europa, all'interno del sistema regionale. Favorire la circolazione di merci, persone, conoscenze, tecnologie ed informazioni ha un'importanza cruciale per l'insieme degli obiettivi sinora prospettati: migliora la qualità della vita dei cittadini perché ne amplia le capacità di conoscere e confrontare esperienze, idee e stili di vita, riduce le disparità territoriali, migliora la competitività dei sistemi produttivi ed incrementa le opportunità occupazionali.

Obiettivi globali dell'Asse sono pertanto:

- aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali;
- creare le condizioni di contesto per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative;
- favorire i processi di recupero della fiducia sociale;
- far crescere il contenuto scientifico e tecnologico delle produzioni regionali;
- rafforzare la rete regionale dei centri di competenza ed il loro collegamento con il sistema imprenditoriale.

Per il conseguimento di tali obiettivi globali si individuano, pertanto, sei Obiettivi specifici dei quali tre relativi allo specifico comparto dei Trasporti e Telecomunicazioni e tre al comparto delle reti immateriali riguardanti gli aspetti della Innovazione e sviluppo delle conoscenze

Le linee di intervento

Per ciascuno degli assi prioritari del POR sono state individuate le misure attraverso le quali realizzare la strategia e gli obiettivi specifici assunti a base del POR stesso.

ASSE	SETTORI	MISURE
I Risorse Naturali	SETTORE: ACQUA	1. Interventi di adeguamento e completamento degli schemi idrici e delle reti infrastrutturali
		2. Interventi per favorire il riuso delle acque
		3. Interventi per favorire: ampliamento ed ammodernamento delle reti irrigue - il riuso delle acque con particolare riguardo agli impieghi agricoli (linea 3)
	SETTORE: SUOLO	4. Salvaguardia e pianificazione del territorio
		5. Interventi di sistemazione agraria ed idraulico forestali estensive, manutenzione dei boschi nelle aree a rischio al fine di diminuire l'erosione ed arginare i deflussi superficiali
	SETTORE: TUTELA E VALORIZZAZIONE AMBIENTALE	6. Salvaguardia e valorizzazione dei beni naturali e ambientali
		7. Conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni naturali ed ambientali
		8. Miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti
		9. Incentivi per la produzione e distribuzione di energia tramite fonti rinnovabili con riferimento anche all'utilizzo delle biomasse e dei rifiuti non riciclabili
		10. Diffusione dell'innovazione attraverso contributi alla realizzazione di reti informative volte a favorire l'innovazione, l'integrazione delle risorse naturali, la promozione extraregionale anche a livello transnazionale (linea 9)
		11. Utilizzo di forme di finanziamento degli interventi programmati attraverso il coinvolgimento degli operatori e dei capitali privati nei settori idrico, della produzione di energia, dello smaltimento dei rifiuti (finanza di progetto) (linea 5-6-7)
		12. Valorizzazione delle risorse umane
		13. Incentivi per la creazione di microimprenditorialità nelle aree naturali protette (aiuti de minimis)
		14. Valorizzazione e tutela del patrimonio culturale
II Risorse culturali		15. Interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale pubblico nei territori rurali
		16. Interventi per il miglioramento dell'offerta e della qualità dei servizi culturali
		17. Valorizzazione delle risorse umane attraverso interventi per la formazione di profili professionali rivolti alla conservazione, valorizzazione e fruizione del patrimonio esistente (linea 5)
		18. Incentivi alla creazione dell'imprenditorialità di nuova costituzione
		19. Contributi alla realizzazione di reti informative
III Risorse umane		20. Sviluppo servizi per l'impiego, ammodernamento offerta formativa e intervento per gli operatori della formazione professionale
		21. Formazione professionale
		22. Sostegno all'occupazione, alla creazione d'impresa ed al lavoro autonomo

		23. Interventi per l'integrazione formazione professionale scuola-impresa.
Innovazione	SETTORE: SISTEMI INDUSTRIALI	24. Interventi per investimenti fissi finalizzati: - alla creazione di impresa ed all'ampliamento della base produttiva - all'innovazione tecnologica - a favorire la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico, la quantità dei rifiuti prodotti e le caratteristiche di pericolosità degli stessi ed anche l'uso di acqua e di energia attraverso la modifica dei cicli produttivi
		25. Supporto alla competitività e all'innovazione delle imprese e del sistema di imprese
		26. Interventi di completamento miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici dei sistemi produttivi locali
	SETTORE: SISTEMI DELL'AGRICOLTURA E DELLA PESCA	27. Interventi per investimenti fissi finalizzati alla: - creazione di impresa e ampliamento della base produttiva - innovazione tecnologica - favorire la riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico, la quantità dei rifiuti prodotti e le caratteristiche di pericolosità degli stessi ed anche l'uso di acqua e di energia attraverso la modifica dei cicli produttivi
		28. Supporto alla competitività e all'innovazione delle imprese e del sistema di imprese
		29. Interventi di completamento e miglioramento delle infrastrutture di supporto e qualificazione dei bacini logistici dei sistemi produttivi locali, agricoli
		30. Interventi di sostegno allo sviluppo delle economie rurali
		31. Prosecuzione iniziative in corso
		32. Interventi per la certificazione di piante madri, nonché per la certificazione di prodotto/impresa nelle aziende agricole
		33. Interventi di: - potenziamento e rinnovamento delle infrastrutture specifiche della pesca in particolare per quanto riguarda banchinamenti, dotazioni di sicurezza, illuminazione e infrastrutture varie (linee 4-5) - tutela ambientale delle aree di pesca e fasce costiere - realizzazione ed ammodernamenti di mercati ittici all'ingrosso
		34. Miglioramento della produzione ittica
		35. Interventi di sviluppo dell'acquacoltura, molluschicoltura e della maricoltura
	SETTORE: TURISMO	36. Supporto alla competitività, all'innovazione ed al risanamento finanziario delle imprese e dei sistemi di imprese
		37. Attività di promozione finalizzata all'allargamento dell'offerta turistica

		38. Interventi di potenziamento delle infrastrutture specifiche di supporto promuovendo il raccordo tra le aree interne e quelle costiere e la realizzazione di porti turistici, parcheggi ed aree attrezzate
	SETTORE: COMMERCIO	39. Interventi per investimenti fissi finalizzati alla qualificazione ed innovazione dell'offerta in funzione dell'associazionismo economico e della collaborazione tra piccoli e medi operatori utili ad ottimizzare le funzioni di acquisto, di distribuzione e di fruizione ed erogazione di servizi comuni
		40. Promozione dell'associazionismo economico e della collaborazione tra piccoli e medi operatori (aiuti de minimis)
	LINEE TRASVERSALI	41. Interventi per la capitalizzazione ed il consolidamento finanziario del sistema delle PMI, dell'artigianato, del turismo e del commercio
		42. Valorizzazione delle risorse umane attraverso interventi di formazione di profili professionali tecnico-manageriali innovativi di interesse per i sistemi produttivi locali (linea 13) Promozione dell'innovazione e marketing territoriale
		43. Interventi per lo sviluppo dell'imprenditorialità e la creazione di nuove iniziative rivolte anche all'offerta di servizi avanzati
		44. Promozione dell'innovazione e marketing territoriale
		45. Interventi volti allo sviluppo della certificazione di qualità delle aziende (sistema EMAS, ISO 14000) e di qualità dei prodotti (ECOLABEL) dei sistemi di verifica e controllo (ECO AUDIT e Audit energetico) (linee 11-14) (aiuti de minimis)
	SETTORE: SISTEMI URBANI	46. Recupero e riqualificazione dei sistemi urbani
		47. Servizi per il miglioramento della qualità della vita
	SETTORE: ENTI LOCALI	48. Sostegno all'innovazione degli Enti Locali
		49. Valorizzazione delle risorse umane
		50. Incentivi per la valorizzazione e creazione di nuova imprenditorialità (aiuti de minimis)
V Città, enti locali e qualità della vita		
VI Reti e nodi di servizio	SETTORE: TRASPORTI E TELECOMUNICAZIONI	51. Adeguamento e miglioramento delle reti di trasporto
		52. Incentivi al sostegno della predisposizione ed offerta di nuovi servizi avanzati su supporto telematico in favore delle imprese nel campo delle transazioni commerciali e della comunicazione anche in virtù della funzione transfrontaliera della regione Puglia
	SETTORE: INNOVAZIONE E SVILUPPO DELLE CONOSCENZE	53. Rafforzamento del sistema regionale dell'innovazione
		54. Interventi per la sperimentazione e lo sviluppo di nuovi servizi ed applicazioni connesse all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nei campi dell'ambiente, dell'assistenza socio-sanitaria, della valorizzazione del patrimonio storico-culturale, dei servizi alla cittadinanza ed alle imprese
		55. Interventi di formazione-innovazione finalizzati a promuovere la diffusione di: - Alta formazione nei settori della Società dell'Informazione, dell'innovazione di sistema, delle funzioni manageriali e nella cooperazione con i Paesi Terzi e tecniche superiori nella P.A. - Borse per la formazione di laureati e di specializzazione post-laurea.
		56. Incentivi per ricercatori consistenti in: - Incentivi all'assunzione di ricercatori specializzati - Incentivi ai progetti di cooperazione impresa-reti di innovazione per l'impiego di personale specializzato su progetti comuni di innovazione

3.5 “CALABRIA”

La strategia di sviluppo

L'obiettivo strategico del prossimo decennio individuato nel POR è la *transizione graduale della Calabria dalla dipendenza all'autonomia*, dall'integrazione passiva all'integrazione produttiva. La strategia che si intende adottare è quella dello sviluppo endogeno, della valorizzazione integrata delle risorse locali. *Sviluppo endogeno e non sviluppo autocontenuto, chiuso, autarchico.*

Diversamente dal passato, secondo la strategia del POR le risorse esterne dovranno essere “piegate” alle esigenze di un progetto di sviluppo “dalla” Calabria credibile, sostenibile, ossia di uno sviluppo non emulativo e da inseguimento ma che, al contrario, si fonda sulle risorse specifiche regionali, sulla valorizzazione dei potenziali, umani e materiali, di crescita endogena.

Il Programma Operativo adotta la filosofia di “mettere al lavoro” la società calabrese, i suoi gruppi dirigenti, i ceti imprenditoriali e le forze sociali su un progetto di sviluppo autocentrato e sostenibile. Aprire la Calabria a relazioni territoriali vaste e articolate e ricostruire identità regionale e coesione sociale sono i due capisaldi del modello di sviluppo che il Programma vuole perseguire.

Progettare pochi ma grandi progetti interregionali è dunque una necessità ineludibile. Innanzitutto progetti finalizzati a migliorare e potenziare le infrastrutture di base per la mobilità delle persone e delle merci. Reti lunghe di accesso al sistema-Europa. L'apertura non è tuttavia solo miglioramento dell'accessibilità e della mobilità. Secondo la strategia del POR la Calabria necessita di una decisa apertura produttiva, di entrare cioè *in reti interregionali di cooperazione e complementarità produttiva.*

Contemporaneamente al potenziamento e all'interconnessione delle grandi reti interregionali, la Calabria dovrà *migliorare e sviluppare le reti corte infraregionali, fisiche e immateriali*, consentendo la partecipazione al sistema di ogni singola comunità locale, anche la più minuscola e sperduta. Anche in questo caso però l'enfasi andrà progressivamente spostata dall'hardware, cioè i manufatti, le opere fisiche, al software, ossia all'organizzazione, all'ingegneria di sistema, all'integrazione funzionale, che sono i nuovi “assets” distintivi della qualità produttiva e sociale.

Un terreno prioritario di intervento è inoltre quello delle politiche civili, dal controllo del territorio a fini di sicurezza, alla certezza dei diritti, alla qualità delle strutture pubbliche, in primo luogo di quelle formative e scolastiche, di sostegno alle fasce deboli. Altrettanto prioritario è la costruzione di identità positive regionali. La Calabria non gode di buona reputazione nell'opinione pubblica nazionale e internazionale, nonostante alcune straordinarie

eccellenze culturali, naturali ed economiche. C'è dunque bisogno di una vera e propria politica mirata di costruzione, a limite di invenzione, di uno stock di risorse identitarie in grado di rilanciare l'immagine e l'attrattività regionale. Mettere in rete i punti di emergenza simbolica, i siti di eccellenza archeologica, riconnettere manufatti ed ambiente, storia e natura, uomini e luoghi, fare massa critica per attrarre flussi turistici colti è la strada maestra scelta dal Programma Operativo per ricostruire identità positive alla Calabria e attivare circuiti economici non effimeri, economia sociale e senso di appartenenza, nuovi lavori e orgoglio regionale

La strategia del POR mira inoltre ad introdurre innovazioni sostanziali nella politica di incentivazione delle imprese. La politica per la produzione deve evolvere dall'impresa al sistema di imprese, dal settore al territorio. L'accentuata frantumazione del tessuto aziendale calabrese spinge verso l'adozione di strumenti di incentivazione di grappoli di imprese, favorendo e accompagnando la formazione di clusters produttivi, filiere integrate di produzioni, coalizioni di esportatori, centri servizi collettivi. La politica di incentivazione dovrà pertanto gradualmente depotenziare la "via alla solitudine" delle imprese regionali e stimolare, accompagnare, incoraggiare la "via del fare insieme".

Il Programma assume tuttavia il perseguimento graduale di questa discontinuità di metodo e di finalità della spesa pubblica, ossia un approccio compatibile e realistico sia con le necessarie esigenze di velocizzazione della spesa, sia con le capacità istituzionali, sociali e imprenditoriali regionali sedimentate. Una soluzione intermedia individuata in questo ambito dal Programma è quella di privilegiare in via prioritaria aree e contesti subregionali, abbozzi di sistemi aziendali e istituzionali che hanno già avviato processi cooperativi e di interdipendenza funzionale.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

ASSE I – Risorse naturali

Nella strategia generale di sviluppo regionale, il POR Calabria assegna un ruolo preminente a questo asse, giacché la salvaguardia, la qualità e l'efficienza delle risorse naturali sono il prerequisito ineludibile per qualsiasi politica di sviluppo, ancor più se incentrata sulla valorizzazione dei potenziali endogeni. L'instabilità fisica, l'erosione territoriale, il rischio sismico, che connotano diffusamente lo spazio regionale, condizionano infatti pesantemente l'avvio di processi di sviluppo locale, mentre minano il grado di attrattività regionale. D'altro canto, limitazioni quantitative e qualitative nelle principali risorse naturali (acqua, suolo, ambiente, energia) possono determinare vere e proprie strozzature fisiche sia per il conseguimento di standard di vita compatibili con la crescita economica e la modernizzazione civile, sia per il radicamento locale di attività economiche e imprenditoriali. L'allentamento dei vincoli alla disponibilità di risorse naturali adeguate è dunque una strada strategica per introdurre in Calabria e nel Mezzogiorno, in un quadro di sostenibilità ambientale ed economica, rilevanti elementi di discontinuità nei processi di accumulazione.

Gli obiettivi che in questo quadro sono stati messi a fuoco puntano ad ottimizzare gli usi e a migliorare il governo delle risorse naturali, ad impostare forme di gestione più efficienti, accelerando la liberalizzazione del settore e favorendo la diffusione dell'imprenditorialità.

Essi sono diretti altresì a sviluppare nuovi tipi di attività compatibili, valorizzare attività agricole esistenti condotte in modo innovativo e volte alla tutela e riproduzione delle risorse ambientali e forestali, premiare le soluzioni ecoefficienti, contenere i processi di deterioramento e le loro cause, promuovere il controllo sui parametri di riferimento per la gestione e la protezione delle risorse, mettere in atto strumenti di regolazione attraverso l'utilizzazione di strumenti tariffari ed economici.

ASSE II – Risorse culturali

Il patrimonio storico e culturale rappresenta una delle risorse che caratterizzano in misura maggiore la Calabria tanto da costituire, in termini di dotazione, un fattore di vantaggio competitivo rispetto ad altre aree. La regione è altresì dotata di risorse potenziali per la crescita delle filiere produttive legate alle attività e all'intera industria culturale in senso lato. Lo sviluppo di tali potenzialità può costituire uno degli elementi di rottura ai fini della diversificazione della specializzazione produttiva del territorio calabrese.

E' necessario conservare, restaurare e consolidare il patrimonio storico-artistico, archeologico e paesaggistico e quello edilizio civile, religioso e militare, di cui la Calabria risulta abbondantemente fornita. Le attività conservative e di restauro, in particolare, vanno intese in un'ottica integrata con la valorizzazione. Per fare ciò è necessario dotare la Calabria di risorse permanenti quali strutture fisiche, tecniche e metodologie di intervento, servizi avanzati, fattori "orizzontali" di base come la conoscenza del patrimonio e la formazione.

In parallelo è necessario incidere sulla dotazione di infrastrutture per attività culturali e per lo spettacolo, recuperando immobili dismessi, come gli edifici teatrali chiusi da ormai molti anni o valorizzando a tal fine il patrimonio architettonico esistente.

Sul fronte dell'offerta occorre stimolare l'imprenditorialità privata per la promozione di servizi di integrazione dell'offerta culturale con quella turistica e nel contempo attivare tutte le filiere produttive legate ai beni culturali.

ASSE III – Risorse umane

Il capitale umano è la risorsa eccellente della strategia di sviluppo endogeno assunta dal POR Calabria. Il patrimonio umano della Calabria costituisce sia un fattore, oggi largamente sotto-utilizzato, da dirigere verso lo sviluppo sia un destinatario dell'intervento complessivo. Nel primo ambito, la strategia di asse mira a promuovere le capacità di generare sviluppo; nel secondo, le condizioni affinché le risorse umane abbiano la capacità e siano poste nelle condizioni per cogliere pienamente le opportunità offerte dal processo di sviluppo.

La Regione Calabria deve cogliere tutte le opportunità e le innovazioni offerte dal nuovo quadro di riferimento normativo e istituzionale comunitario e nazionale attraverso:

- la finalizzazione delle risorse del FSE agli obiettivi ed ai progetti strategici che costituiranno il Programma Operativo Calabria;
- la valorizzazione dell'apporto del partenariato sociale nella definizione e nella realizzazione del Piano Regionale per l'Occupazione;
- l'attuazione della delega alle Amministrazioni Provinciali in materia di formazione professionale e la qualificazione delle strutture tecnico-amministrative;

- l'attuazione degli strumenti per l'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni nell'ambito del sistema di istruzione scolastica, del sistema di formazione professionale (all'interno di strutture accreditate) e attraverso i percorsi di apprendistato;
- la ristrutturazione e la qualificazione del sistema formativo regionale attraverso l'accREDITAMENTO delle strutture formative, la certificazione delle competenze e la messa in rete delle esperienze;
- la valorizzazione dell'apprendistato e dei tirocini formativi nelle imprese artigiane e nelle piccole imprese attraverso la messa a punto e la sperimentazione di percorsi e modelli formativi congrui con la domanda imprenditoriale;
- il potenziamento e la valorizzazione dell'offerta formativa per le alte professionalità attraverso la costruzione del sistema di Formazione Superiore Integrata (FIS) per investire ed innovare nel sistema dei diplomi universitari, nell'istruzione scolastica post-diploma e nella formazione professionale;
- la valorizzazione dell'alta formazione universitaria attraverso l'incremento della partecipazione all'istruzione universitaria, l'aumento del numero di calabresi che studiano nelle università della regione, la diminuzione del tasso di dispersione, la ricerca di una maggiore coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità;
- il potenziamento e la valorizzazione della formazione continua attraverso la sperimentazione e la messa a regime di un sistema di offerta;
- il potenziamento degli strumenti a sostegno della creazione di impresa e del lavoro autonomo.

La regione, pur dotata di una significativa offerta di centri di servizio e di ricerca, con punti di eccellenza in alcuni settori, presenta tuttavia una scarsa integrazione con il sistema produttivo. La ragione di questa situazione è da ricercare principalmente in una scarsa finalizzazione delle attività di ricerca al trasferimento alle imprese; in altre parole i risultati della ricerca sono poco visibili e, quindi, fruibili alle imprese. Inoltre, la spesa per ricerca, già contenuta di per se nella regione, ha risentito fino ad ora della mancanza di una strategia regionale che orienti la ricerca verso i settori strategici per lo sviluppo regionale.

La strategia del Settore Ricerca e innovazione, che sarà coordinata e integrata con le azioni previste a livello nazionale, mira a intervenire in tre distinti ambiti:

- Potenziamento del sistema di offerta della ricerca e innovazione;
- Rafforzamento del livello di innovazione delle imprese, agendo quindi sulla domanda;
- Rafforzare e migliorare il sistema dell'alta formazione, nei suoi vari livelli, favorendone l'incontro con la domanda espressa dal sistema produttivo.

ASSE IV – Sistemi locali di sviluppo

Il sostegno allo sviluppo di sistemi locali assume un'importanza centrale all'interno del processo di programmazione regionale, dal momento che punta a creare le condizioni per una crescita economica duratura, agendo sulle condizioni di competitività strutturali. La scelta di base è di considerare il territorio, in tutti i suoi aspetti, come un rilevante punto di accumulazione, valorizzando i fattori "immobili" dello sviluppo ma, nel contempo, non

trascurando che l'azione umana e la qualità delle relazioni tra le persone, ossia il capitale sociale, sono altrettanto decisive per l'attivazione e il mantenimento di processi di sviluppo sostenibili e duraturi.

L'asse intende perseguire un obiettivo prioritario: agire sulla stretta relazione esistente tra lo sviluppo economico di un'area e l'organizzazione del suo territorio. Sotto questo profilo, si rende prioritario un processo di riorganizzazione dei territori locali, delle loro risorse e delle relazioni tra gli attori istituzionali e sociali preposti allo sviluppo. Il termine "riorganizzare" va inteso qui nella sua accezione più ampia: riorganizzare significa valorizzare le identità, le capacità, le esperienze, le risorse, i saperi contestuali; significa, al contempo, rimuovere i punti di debolezza, attraverso il metodo della concertazione istituzionale e sociale e la responsabilizzazione degli attori locali.

L'asse mira a favorire quell'ampliamento e rafforzamento della base produttiva calabrese, che è essenziale per consentire alla regione di ridurre i profondi divari con le altre regioni italiane, in termini di reddito e di livelli occupazionali. L'intervento dei fondi strutturali deve essere orientato essenzialmente agli adeguamenti strutturali e alla riduzione delle disparità derivanti da diversi fattori, quali, ad esempio, il basso livello di capacità innovativa, lo scarso livello di internazionalizzazione, la "chiusura" delle imprese rispetto agli stimoli ed alle esigenze del mondo esterno, la bassa produttività microeconomica. In particolare, appare necessario potenziare prioritariamente le imprese preesistenti che già operano su nicchie e segmenti di mercato vasti; non tanto attraverso apporti destinati a migliorare le performance economico-finanziarie strettamente aziendali, che tra l'altro è possibile perseguire attraverso l'uso di strumenti di incentivazione ordinari nazionali, quanto a migliorare la loro presenza sui mercati extraregionali e le loro capacità di stabilire reti di relazioni con altre imprese regionali e non. Il nucleo di imprese "eccellenti" regionali, debitamente rafforzate e interconnesse, dovrebbe diventare la testa di ariete dell'accelerazione del tasso di crescita del reddito regionale, nonché ricoprire la funzione di attrattore-fertilizzatore di nuove imprese locali nell'area del "successo" imprenditoriale e di imprese esterne complementari.

ASSE V – Città

Il Programma Operativo Regionale dell'Asse Città propone una strategia complessa di interventi sui principali elementi strutturali della crisi e del sottosviluppo urbano regionale.

Una prima linea di intervento riguarda le azioni strutturali, attraverso le quali si opera sui caratteri costitutivi dei principali nodi urbani e del sistema di relazioni di rete e territoriali, con interventi strategici di riorganizzazione, potenziamento e delle funzioni urbane di rango elevato. Si tratta di favorire la riorganizzazione, il potenziamento delle aree urbane regionali e la creazione delle condizioni per lo sviluppo dei sistemi urbani in formazione, debolmente strutturati o a carattere policentrico, attraverso il coordinamento intercomunale delle politiche urbanistiche, delle politiche settoriali e dei servizi, lo sviluppo dell'urban marketing, anche attraverso l'avvio di esperimenti pilota.

In parallelo andrà potenziata l'apertura verso l'esterno delle città e la maglia dei nodi della rete urbana regionale.

La seconda linea di intervento è finalizzata alla qualità urbana, attraverso interventi integrati di riqualificazione e di riconversione dei diversi contesti urbani calabresi. Si tratta di perseguire obiettivi di qualità dello spazio fisico, salvaguardia e valorizzazione delle risorse

urbane ed ambientali, efficienza dei servizi sociali e della rete commerciale, riduzione dell'esclusione e della marginalità sociale, sicurezza, rigenerazione sociale ed economica dei quartieri in crisi. Gli ambiti di attuazione da privilegiare sono dunque i centri storici, le periferie, gli insediamenti consolidati delle città maggiori, ma anche aree dismesse, aree in abbandono e marginali nelle maggiori concentrazioni urbane.

Per quanto riguarda l'area dei servizi alle persone e alla comunità la strategia della Regione intende realizzare esperienze di patti territoriali per il sociale, anche sulla scorta di esperienze già avviate in Calabria. Per quanto riguarda i servizi alle persone la Regione intende spostare l'attenzione a tutte quelle azioni che contribuiscono a prevenire l'emarginazione e quindi centrare gli interventi a partire dalla prevenzione e fino alla terapia.

ASSE VI – Reti e nodi di servizio

La strategia adottata per l'Asse è centrata sull'integrazione tra dotazione infrastrutturale e sviluppo del territorio attraverso la concentrazione delle risorse su aree, poli e macrozone omogenee, opere fisiche e immateriali che accompagnino, seguano, assecondino e attivino il processo di sviluppo.

Un primo e prioritario obiettivo è l'innalzamento del grado di accessibilità e di attrattività della regione. Il miglioramento e l'ammodernamento delle grandi reti interregionali (Autostrada A3 e SS 106 Jonica) sono obiettivi ormai ineludibili, sia per favorire e fluidificare la mobilità lunga di merci e persone, sia per attrezzare piattaforme infrastrutturali appetibili ad investitori esterni.

In parallelo è necessario favorire la realizzazione di un nuovo assetto nei collegamenti materiali ed immateriali necessari per sostenere lo sviluppo dell'economia e della vita sociale regionale. L'intreccio tra sistema infrastrutturale, sistema delle città e poli di sviluppo costituisce un elemento cardine per il conseguimento di questo secondo obiettivo.

Un terreno prioritario di intervento è inoltre l'integrazione sinergica tra reti di trasporto e reti di comunicazione immateriale, tra sistemi produttivi e logistica industriale. La creazione di un rapporto stretto tra centri di conoscenza e di ricerca e mondo delle imprese che gestiscono infrastrutture e servizi ad essi collegati, rappresenta un modo per connettere domanda e offerta di conoscenza, esigenze di modernizzazione del territorio e produzione di conoscenza scientifica.

L'Asse vuole stimolare e assecondare altresì nuove modalità di cofinanziamento degli interventi infrastrutturali sia da parte di operatori privati, introducendo meccanismi capaci di vincolare i grandi enti ad una partecipazione finanziaria diretta e prevedendo l'utilizzo degli istituti innovativi introdotti dalla Merloni-ter per la finanza di progetto, sia da parte di soggetti pubblici locali, sviluppando specifici strumenti finanziari integrati assieme al sistema creditizio e alla Cassa Depositi e Prestiti, anche al fine di evitare di penalizzare i soggetti più deboli in termini di capacità di risorse finanziarie proprie.

Le linee di intervento

Le linee di intervento del Programma Operativo e le misure corrispondenti sono riportate nella tavola a pagina seguente:

ASSE	SETTORE	SOTTOSETTORE	MISURA
1 - Risorse Naturali	1.1 - Acqua e Suolo	1.1.1 - Acqua	1.1.1.1 - Schemi idrici di interesse regionale
			1.1.1.2 - Programmi di ambito territoriale ottimale
			1.1.1.3 - Sistemi irrigui delle aree agricole
		1.1.2 - Suolo	1.1.2.1 - Sistemi insediativi
			1.1.2.2 - Sistemi naturali
		1.1.3 - Protezione Civile	1.1.3.1 - Protezione civile
	1.2 - Ambiente	1.2.1 - Rifiuti e Inquinamento	1.2.1.1 - Sistema di gestione integrato dei rifiuti
			1.2.1.2 - Siti inquinati e aree a elevato rischio ambientale
			1.2.1.3 - Sistema produttivo e compatibilità ambientale
			1.2.1.4 - Monitoraggio e controllo ambientale
		1.2.2 - Rete Ecologica	1.2.2.1 - Rete ecologica
	1.3 - Energia	1.3.1 - Energia	1.3.1.1 - Energie pulite e reti energetiche
2 - Risorse Culturali	2.1 - Patrimonio Culturale	2.1.1 - Patrimonio Culturale	2.1.1.1 - Grandi interventi di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale
			2.1.1.2 - Interventi territoriali di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale
			2.1.1.3 - Impresa culturale e sostegno alle attività di conservazione e valorizzazione
3 - Risorse Umane	3.1 - Lavoro e Risorse Umane	3.1.1 - Politiche del Lavoro	3.1.1.1 - Azioni di formazione specifica per gli Assi del Programma Operativo
			3.1.1.2 - Politiche e strumenti per l'occupabilità, le pari opportunità, l'imprenditorialità e l'adattabilità
			3.1.1.3 - Azioni di sistema, valutazione e accompagnamento
		3.1.2 - Scuola	3.1.2.1 - Politiche e strumenti contro la dispersione scolastica
			3.1.2.2 - Qualità delle strutture e dei servizi del sistema scolastico
	3.2 - Ricerca e Innovazione	3.2.1 - Ricerca e Innovazione	3.2.1.1 - Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione
			3.2.1.2 - Sistema regionale dell'alta formazione
4 - Sistemi Locali di Sviluppo	4.1 - Sviluppo Imprenditoriale Locale	4.1.1 - Industria, Commercio, Servizi e Artigianato	4.1.1.1 - Crescita e competitività delle imprese
			4.1.1.2 - Gruppi e reti di imprese
		4.1.2 - Turismo	4.1.2.1 - Promozione e fruizione dell'offerta turistica
			4.1.2.2 - Reti e sistemi locali di offerta turistica
	4.2 - Agricoltura e Pesca	4.2.1 - Agricoltura e Pesca	4.2.1.1 - Sviluppo dei sistemi agricoli e agroindustriali
			4.2.1.2 - Sviluppo e valorizzazione dei territori rurali
			4.2.1.3 - Azioni e servizi orizzontali
			4.2.1.4 - Sviluppo dei sistemi locali della pesca
5 - Città	5.1 - Città	5.1.1 - Città	5.1.1.1 - Politiche per le aree urbane
		5.1.2 - Servizi alla persona e alla comunità	5.1.2.1 - Servizi alla persona e alla comunità
			5.1.2.2 - Azioni di orientamento, formazione e promozione di impresa

6 - Reti e Nodi di Servizio	6.1 - Trasporti	6.1.1 - Trasporti	6.1.1.1 - Reti e sistemi di trasporto interregionali
			6.1.1.2 - Reti e sistemi di trasporto regionali
	6.2 - Telecomunicazioni	6.2.1 - Telecomunicazioni	6.2.1.1 - Sviluppo della società dell'informazione
	6.3 - Infrastrutture Sanitarie	6.3.1 - Infrastrutture Sanitarie	6.3.1.1 - Infrastrutture sanitarie
7 - Assistenza Tecnica	7.1 - Assistenza Tecnica	7.1.1 - Assistenza Tecnica	7.1.1.1 - Assistenza Tecnica

3.6 “SICILIA”

La strategia di sviluppo

La finalità generale del Programma Operativo assume integralmente l'obiettivo generale del PSM, che prevede la *“riduzione significativa del divario economico e sociale delle aree del Mezzogiorno, in modo sostenibile, accrescendo le competitività di lungo periodo, creando condizioni di accesso pieno e libero al lavoro, facendo leva sui valori ambientali e di pari opportunità”*. Tale finalità, nello specifico regionale, si articola in una serie di opzioni strategiche, ognuna delle quali si riferisce agli obiettivi specifici di uno o più assi del POR, che di seguito vengono elencate:

- Tutela e valorizzazione delle risorse naturali;
- Integrazione risorse culturali, ambientali e turismo;
- Riqualificazione urbana e territoriale;
- Potenziamento delle infrastrutture per la competitività;
- Potenziamento dei sistemi locali di sviluppo;
- Valorizzazione delle risorse umane e sviluppo dell'innovazione.

La strategia del programma tende prioritariamente a potenziare il tessuto produttivo ed a creare le condizioni per un più efficace impatto sulle variabili di rottura attraverso il potenziamento delle attività di servizio alle imprese e della loro capacità innovativa.

Medesima rilevanza assume la valorizzazione delle risorse immobili (naturali, ambientali e culturali) di cui la regione è ampiamente dotata in forza della loro diffusione e diversificazione sul territorio e che allo stato attuale risultano scarsamente utilizzate e spesso versano in uno stato di grave degrado.

Il valore aggiunto della strategia delineata va ricercato nell'integrazione delle azioni, sia lungo filiere, sia nel territorio, ottimizzando pertanto verticalmente l'efficienza degli interventi e ricercando orizzontalmente tutte le possibili sinergie con altri interventi concentrati territorialmente. Tale ultima condizione può essere realizzata ordinando prioritariamente le azioni negli ambiti dove maggiore può essere l'impatto, sia per lo sviluppo produttivo, sia per la qualità della vita che per la qualità ambientale.

La strategia regionale attribuisce pertanto grande importanza alla realizzazione di *progetti e programmi integrati territoriali*, allo scopo di ancorare più efficacemente alla specificità dei sistemi locali le politiche settoriali.

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Gli assi prioritari del POR Sicilia riproducono quelli individuati dal PSM, si riporta di seguito una breve descrizione:

Asse I - Risorse naturali

La Regione Siciliana assume l'obiettivo globale di asse del PSM specificandolo nella maniera seguente:

- eliminare le condizioni di emergenza a partire dalla dotazione di strumenti normativi e di pianificazione, in accordo con la normativa comunitaria e nazionale;
- realizzare sistemi di conoscenza e di monitoraggio delle risorse;
- promuovere il binomio risorsa naturale da tutelare/proteggere e risorsa naturale da gestire con economicità ed efficienza;

realizzare per le risorse naturali la funzione di condizione per lo sviluppo, ordinando cioè prioritariamente le azioni negli ambiti dove maggiore può essere l'impatto sia per lo sviluppo produttivo- sistemi locali sia per la qualità della vita -città- sia per la qualità ambientale- rete ecologica.

La rete ecologica costituirà una infrastruttura territoriale di grande importanza per lo sviluppo locale integrato e sostenibile, in quanto rappresenterà, unitamente a quella delle città e dei sistemi locali, la maglia territoriale di riferimento per graduare le priorità di intervento degli altri settori dell'Asse risorse naturali.

La rete ecologica potrà assumere, altresì, il ruolo di luogo di concentrazione per la individuazione e la definizione di programmi integrati territoriali, connettendo territorialmente interventi complessi afferenti agli assi del P.O.R..

Asse II - Risorse culturali

La strategia di tutela e valorizzazione delle risorse culturali si orienterà verso azioni che privilegeranno:

- la programmazione, l'efficacia e l'efficienza dell'attuazione e gestione;
- lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio e il turismo culturale, perseguiti attraverso l'offerta integrata di beni ed attività culturali, al fine di provocare un intenso impatto sulle condizioni di sviluppo territoriale e occupazionale;
- la rivitalizzazione economica del contesto territoriale dei beni culturali e delle identità culturali locali;
- l'individuazione e l'attivazione di circuiti e reti in grado di potenziare la promozione culturale.

La strategia delineata nel POR si propone, nel prossimo periodo di programmazione, di realizzare un sistema organico delle risorse culturali, strutturato in reti, circuiti e itinerari, allo scopo di recuperare i contesti e le identità culturali locali, in una prospettiva di valorizzazione turistica.

L'organizzazione del sistema delle risorse culturali in circuiti, reti e itinerari favorirà l'emergere dei luoghi di maggiore concentrazione delle risorse (poli attrattori) che costituiranno la struttura portante alla quale saranno agganciate le realtà locali, cosiddette

“minori”. Questi contesti, spesso ubicati in aree interne o marginali, sono per contro dotati di rilevanti risorse naturali, ambientali, etnoantropologiche, e di un patrimonio architettonico-urbanistico, anche di pregio, scarsamente utilizzato; il recupero e la valorizzazione di tali contesti potrà avvenire attraverso la creazione di itinerari integrati che, collegando le variegate risorse, potranno attrarre particolari segmenti della domanda turistica e attivare occasioni di sviluppo economico e sociale duraturo per le collettività locali.

Affinchè il sistema regionale delle risorse culturali pervenga a una piena maturazione e possa generare effetti positivi sull'economia e l'occupazione, si opererà per la creazione di un sistema generalizzato della fruizione, attraverso la dotazione di spazi attrezzati e di servizi aggiuntivi che potranno qualificare ulteriormente l'offerta, mettendola a reddito, secondo standards predefiniti.

Parte integrante del sistema generalizzato della fruizione culturale è da considerarsi il sostegno a varie forme di promozione e animazione culturale, attraverso la creazione di reti di operatori, istituzioni e organizzazioni, e al fine di integrarsi più efficacemente con i circuiti della produzione culturale internazionale (euromediterranei, in particolare).

La strategia delineata nel POR prevede, inoltre, la realizzazione di una vera e propria filiera produttiva delle imprese (PMI industriali e artigiane) che a vario titolo svolgono attività di manutenzione, restauro, fruizione e valorizzazione, favorendo la specializzazione e la qualificazione produttiva e i collegamenti con imprese anche di settori collaterali, quali ad esempio quelle della produzione agricola tipica ed enogastronomica.

Asse III - Risorse umane

La strategia di asse, tenendo conto del quadro di riferimento programmatico comunitario, nazionale e regionale nonché delle risultanze dell'analisi, mira ad intervenire sui nodi cruciali al fine di rimuovere o alleggerire i vincoli e valorizzare le potenzialità esistenti.

In particolare si identificano le seguenti opzioni strategiche:

- integrazione tra i sistemi scolastico, formativo e produttivo, per valorizzare e qualificare le risorse umane e orientarle verso sbocchi professionali, recuperando anche le forze disperse sia nella scuola che nell'università;
- riqualificazione del sistema scolastico e formativo in sintonia con le innovazioni normative ed organizzative in corso e con le scelte che si vanno compiendo a livello regionale;
- promozione di politiche attive del lavoro che favoriscano la crescita di una cultura imprenditoriale, consentendo, tra l'altro, di assorbire il forte precariato attualmente esistente;
- sviluppo delle pari opportunità nel lavoro e nell'imprenditorialità sostenendo la progettualità già in corso e favorendo l'introduzione di metodologie innovative;
- sviluppo dell'economia e dell'imprenditorialità sociale, soprattutto nei nuovi bacini d'occupazione;
- inclusione delle fasce deboli e svantaggiate;

- collegamento tra sistema scientifico della ricerca e sistema imprenditoriale, valorizzando le risorse esistenti, i centri e le strutture di ricerca già operanti in Sicilia e favorendo il collegamento fra di loro ed un raccordo stabile con la pubblica amministrazione;

crescita di capitale umano "pregiato" in grado di interagire con il sistema produttivo e introdurre elementi di innovazione nel sistema sociale siciliano.

Asse 4 - Sistemi locali di sviluppo

Le strategie delineate nel POR per i sistemi produttivi dell'isola si concentrano sull'irrobustimento dei sistemi produttivi esistenti e in via di formazione localizzati nel territorio, realizzando le necessarie integrazioni delle filiere esistenti a monte (ricerca, innovazione e servizi) e a valle (commercializzazione e distribuzione). La strategia punta a favorire il riposizionamento dei segmenti del sistema produttivo isolano attraverso variazioni della specializzazione orientate verso settori a maggiore valore aggiunto e soprattutto verso imprese, cluster di imprese e filiere dotate di potenzialità di crescita occupazionale e produttiva.

Il rafforzamento va perseguito:

- a) incentivando politiche di miglioramento della qualità e sicurezza dei prodotti e dei processi;
- b) promuovendo servizi orientati all'informazione del mercato e all'ampliamento degli sbocchi commerciali, al trasferimento di innovazioni organizzative e tecniche, allo sviluppo di filiere sovraregionali;
- c) sviluppando azioni di animazione permanente di operatori economici e istituzioni locali.

La strategia complessiva nel suo svolgersi attribuisce priorità agli interventi che migliorano la sostenibilità ambientale del sistema e riequilibrano la partecipazione delle donne nel sistema produttivo al fine di attenuare il divario dell'occupazione femminile dell'isola nei confronti del resto del paese.

Rilevanza particolare assumerà la capacità complessiva di tutto l'impianto di ridurre il complesso delle diseconomie esterne presenti nell'ambito del sistema produttivo siciliano (alti costi di trasporto, carenze di collegamenti immateriali, condizioni di illegalità, presa della criminalità organizzata sull'economia, carenza di dotazioni infrastrutturali).

La strategia identificata punta a razionalizzare e potenziare le P.M.I. esistenti, a creare nuova imprenditorialità, a riqualificare le infrastrutture a servizio delle imprese, a creare reti e agenzie per lo sviluppo locale, a potenziare e riqualificare l'offerta turistica, a migliorare la competitività delle imprese in tutti i comparti produttivi. Sul fronte dell'agricoltura e della pesca si identificano azioni a sostegno della pesca, a sostegno delle azioni di filiera agro-alimentare e alle strutture di servizio anche in ambito rurale.

Asse V - Città

Il fattore decisivo per attivare investimenti e occupazione nelle principali attività produttive, capaci di imprimere alla Sicilia uno sviluppo autonomo nel quadro dell'integrazione europea e nazionale, è quello di elevare i *valori di urbanità della regione*, senza i quali è dubbio che gli altri interventi mirati alle attività economiche possano avere successo.

Tale finalità sarà perseguita attraverso una strategia territoriale integrata capace di avviare sul territorio processi di autogoverno del sistema dei soggetti istituzionali e sociali e di migliorare le capacità progettuali locali.

Il processo di recupero della centralità urbana (attraverso alcune iniziative del terziario specializzato) e di potenziamento del ruolo delle amministrazioni locali sarà realizzato nei centri più importanti della regione, nella prospettiva di un adeguamento agli standards nazionali ed europei.

Parallelamente, la strategia mira allo sviluppo dei numerosi centri urbani di media dimensione, che rappresentano l'armatura urbana del territorio siciliano ed hanno un forte legame con i sistemi produttivi locali, attraverso la costruzione di una struttura reticolare di connessione tra le istituzioni locali, le sedi di erogazione dei servizi ed i soggetti economici e sociali; all'interno di tali struttura si prevede di localizzare nuove iniziative produttive e di potenziare la dotazione di servizi di livello regionale.

Asse 6 - Reti e nodi di servizio

La strategia consiste nel potenziare, riorganizzare e modernizzare i collegamenti materiali e immateriali necessari per lo sviluppo e per il consolidamento delle iniziative imprenditoriali sul territorio: collegamenti infrastrutturali fisici, di trasporto (strade, ferrovie, aeroporti, porti, vie del mare); reti telematiche e interrelazioni con altre realtà economiche e culturali.

La strategia verrà perseguita attraverso azioni volte a:

- Potenziare, riorganizzare e modernizzare i collegamenti infrastrutturali, materiali ed immateriali necessari per lo sviluppo delle iniziative imprenditoriali sul territorio.
- Attenuare progressivamente un duplice ordine di gap infrastrutturali nei trasporti che limitano e vincolano la traiettoria di crescita del sistema socio-economico e produttivo, il primo riferito ai circuiti di interscambio nazionali ed internazionali, il secondo alla connettività interna dei trasporti regionali.
- Riquilibrare nei collegamenti materiali il ruolo baricentrico della Sicilia nel bacino mediterraneo.
- Creare sistemi informativi e telematici per il monitoraggio, la gestione ed il controllo dei movimenti di traffico e l'informazione all'utenza anche al fine di interventi rapidi ed efficaci in caso di calamità naturali.
- Rafforzare i collegamenti materiali ed immateriali di nodi e terminali a livello locale con le reti nazionali al fine di agevolare i flussi di merci, le risorse finanziarie e il capitale umano da e per la Sicilia.

- Rafforzare e migliorare l'interconnessione delle reti a livello locale, concepita in modo da soddisfare la domanda proveniente anche dalle attività economiche.
- Innovare i metodi di gestione delle reti materiali ed immateriali per migliorare la fruizione delle infrastrutture elevandone qualità, efficienza e sicurezza.
- Promuovere in ambiti extra-regionali occasioni di investimento da realizzare in aree e distretti del territorio siciliano.
- Favorire la capacità delle istituzioni (della politica, della cultura, della società civile) di rispondere alle esigenze di dialogo ed interazione nella regione geo-politica di riferimento.
- Internazionalizzare l'orizzonte culturale, tecnico e scientifico con la creazione in Sicilia di poli formativi ed universitari d'eccellenza a valenza internazionale e, in particolare, mediterranea.
- Agire sullo sviluppo economico della regione attraverso una riduzione dei forti costi di condizionamento imposti dalla criminalità organizzata e dall'economia illegale.

Riequilibrare i diversi modi di trasporto attraverso la realizzazione di sistemi coerenti di trasporti intermodali e combinati, al fine di attribuire coerenza alla strategia di asse con gli impegni comunitari in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

La tabella mostra gli assi, sottoassi e misure del POR. Ogni misura è riferita agli obiettivi specifici regionali che tende a raggiungere e agli obiettivi specifici del PSM.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ASSI	SOTTOASSI	MISURE	Ob.POR	Ob.PSM
I. Risorse naturali	I.1 Risorse idriche	I.1.1 Rifunionalizzazione e sicurezza, ammodern. e complet. infrastr. cap.	1.1.-	1.-
		I.1.2 Sistema informativo e di monitoraggio	1.1.-1.2.	1.-2.-
		I.1.3.a Programmi ambito locale	1.1.-1.2.	1.-2.-
		I.1.3.b Programmi ambito locale	1.1.-1.2.	1.-2.-
		I.1.4 Interventi finalizzati attual. L.36/94	1.1.-1.2.	1.-2.-
	I.2 Difesa del suolo e protezione fascia costiera	I.2.1.a Protezione e consolidam. centri abitati e infrastrutt., messa in sicurezza	1.3.-	3.-
		I.2.1.b Protezione e consolidam. centri abitati e infrastrutt., messa in sicurezza	1.3.-	3.-
		I.2.2 Recupero sistemi natur., uso agroforestale, prevenz. incendi, riduz. d.	1.4.-	4.-
		I.2.3 Protezione coste e zone soggette a erosione	1.5.-	3.-4.-
	I.3 Rete ecologica	I.3.1.a Sistemi territoriali integrati ad alta naturalità	1.6.-	11.-12.-13.-
		I.3.1.b Sistemi territoriali integrati ad alta naturalità	1.6.-	11.-12.-13.-
		I.3.2 Infrastrutture immateriali	1.6.-	11.-12.-13.-
	I.4 Gestione Rifiuti	I.4.1 Sistema strutturale/infrastr. per la gestione integrata del ciclo rifiuti	1.9.-	8.-
		I.4.2 Riduzione compromissione ambient.inquinamento rifiuti	1.7.-	6.-
		I.4.3 Miglioramento compatibilità ambientale sistema prod.reg.	1.8.-	7.-
	I.5 Energia	I.5.1 Reti energetiche e metanizzazione	1.10.-	15.-
		I.5.2 Produzione energie da fonti rinnovabili e risparmio energetico	1.11.-	16.-
II. Risorse Culturali	II.1 Risorse Culturali	II.1.1 Recupero/fruizione patrimonio culturale ed ambientale	2.1.-	17.-
		II.1.2 Sistemizzazione/divulgazione conoscenze, sicurezza, tutela	2.2.-	18.-
		II.1.3 Servizi e strutture di gestione innovativa e fruizione patrimonio cultur	2.3.-	18.-
		II.1.4 Formazione mirata, strumenti per la cooperazione, la ricerca, l'innov	2.4.-	19.-20.-
III. Risorse Umane	III.1 Istruzione, formazione e politiche attive del lavoro	III.1.1 Orientamento, informazione, inserim. mercato lavoro	3.1.-3.8.	22.-23.-26.-
		III.1.2 Prevenzione/recupero marginalità soc.minorile	3.2.-3.3.	27.-29.-65.-66.-29.-
		III.1.3 Percorsi formazione integrati	3.4.-3.5.-3.6.	21.-30.-32.-
		III.1.4 Alta formazione e poli di eccellenza	3.7.-	34.-
		III.1.5 Diffusione competenze funzionari per lo sviluppo nel settore pubblico	3.9.-	11.-
		III.1.6 Sostegno occupabilità femminile	3.8.-3.10.	26.-14.-15.-
	III.2 Ricerca Scientifica e innovazione	III.2.1 Ricerca settor. contenuto tecnico-scientifico produz. region.	3.11.-	37.-
		III.2.2 Promozione ricerca e sostegno trasferimento tecnologico	3.12.-3.13.	35.-33.-
		III.2.3 Reti per lo sviluppo	3.13.-3.14.	33.-
IV. Sistemi Locali	IV.1 Sistemi produtt. Industr., artigianali e comm.	IV.1.1 Razionalizzazione, potenziamento, riconversione imprese	4.1.-	39.-
		IV.1.2 Riqualificazione dotazione infrastr. per imprese	4.1.-	39.-
		IV.1.3 Creazione nuova imprenditorialità in part. giovanile e femminile	4.2.-	40.-
		IV.1.4.a Servizi innovativi di rete e strumenti sviluppo territoriale	4.3.-	41.-
		IV.1.4.b Servizi innovativi di rete e strumenti sviluppo territoriale	4.3.-	41.-
	IV.2 Sviluppo sistema agricolo e rurale	IV.2.1 Investimenti aziend.integraz. filiera agricola	4.4.-	52.-
		IV.2.2 Servizi alle aziende agricole, rurali	4.5.-	54.-
		IV.2.3 Adeguamento e promozione dello sviluppo rurale	4.6.-	53.-
		IV.2.4 Sostegno e tutela delle attività forestali	4.6.-	53.-
	IV.3 Pesca	IV.3.1 Sostegno pesca e acquacoltura	4.7.-	55.-56.-
	IV.4 Sistemi produttivi turistici	IV.4.1 Promozione turistica	4.8.-	46.-
		IV.4.2 Potenz./riqualif.offerta turistica, animazione territoriale e servizi extra	4.9.-4.10.	47.-46.-50.-
		IV.4.3 Portualità turistica	4.11.-	49.-
V. Città	V.1 Città	V.1.1 Potenziamento infrastrutture metropolitane e servizi strategici	5.1.-	58.-
		V.1.2 Riqualificazione aree urbane (qualità della vita/ambiente)	5.3.-5.4.-5.5.	60.-62.-63.-
		V.1.3 Promozione integrazione sociale, servizi socio-assist., pari opportuni	5.3.-5.6.-5.7.	60.-64.-65.-
		V.1.4 Miglioramento sistemi trasp. urbani, efficienza energetica, ambiente	5.2.-	59.-
		V.1.5 Reti loc. centri medi, marketing urbano, partenariato internazionale	5.8.-	61.-
VI. Reti e nodi di servizio	VI.1 Trasporti	VI.1.1 Compl. rete autostradale e di grande comunicaz. Miglioram. accessi	6.1.-6.2.	70.-71.-
		VI.1.2 Linee ferroviarie interesse naz. Miglioram. livello servizio linee ferrov	6.1.-6.2.-6.3.	70.-71.-72.-
		VI.1.3 Potenziam. porti di interesse naz. Riassetto sistema portuale reg.	6.3.-6.4.-6.6.	72.-73.-70.-
		VI.1.4 Potenz. aeroporti interesse naz. Riqualif./creazione poli aeroportuali	6.3.-6.5.	72.-70.-
		VI.1.5 Interporti interesse nazionale. Piattaforme logist.second.	6.4.-6.6.	73.-70.-72.-
		VI.1.6 Sistemi inform.collettiva, controllo, gestione ottim. reti trasp. Marketin	6.3.-	72.-
	VI.2 Reti della comunicazione	VI.2.1 Reti telematiche interconnesse P.A./PMI. Interventi per l'impiego reti	6.7.-6.8.	76.-77.-
		VI.2.2.a Promoz./formaz. Internazionali. Econ. sic. Sviluppo/consolid.rete inte	6.9.-	78.-
		VI.2.2.b Promoz./formaz. Internazionali. Econ. sic. Sviluppo/consolid.rete inte	6.9.-	78.-
	VI.3 Sicurezza	VI.3.1 Iniziative sensibilizzazione legalità e sicurezza	6.10.-	69.-

3.7 “SARDEGNA”

La strategia di sviluppo

In coerenza con gli indirizzi del PSM, il Programma Operativo della Sardegna pone al centro della propria strategia l'obiettivo di determinare un “grande salto” nell'accrescimento della competitività e della produttività strutturali del sistema economico regionale. La liberazione delle possibilità di sviluppo, coerentemente con gli obiettivi ambientali e di pari opportunità, va perseguita seguendo due opzioni strategiche fondamentali:

- la valorizzazione delle risorse interne, materiali e immateriali, verso uno sviluppo che parta dall'interno, dall'universo fisico e umano, dal capitale sociale, dall'insieme delle risorse e delle capacità dell'isola;
- l'organizzazione dell'attrazione dall'esterno di sapere, di capitale e di imprese coerenti con la concezione perseguita di sviluppo sostenibile.

Nella fase di analisi è emerso come i fattori che in positivo o in negativo possono accelerare ovvero ritardare lo sviluppo della Sardegna sono rappresentati da:

- Limitate dimensioni del mercato regionale
- le potenzialità del turismo, l'attrazione di risorse umane legate alla qualità della vita e ad un ambiente relativamente meno sottoposto rispetto ad altri territori a pressioni demografiche;
- lo svantaggio di essere distante dai grandi mercati di sbocco e, quindi, di pagare in termini di struttura di costo dei beni esportati;
- la distanza dai mercati, tuttavia, è un fattore che ha comportato, probabilmente, l'aver acquisito prima di altri contesti territoriali l'importanza della tecnologia ed in particolare delle telecomunicazioni quale fattore di successo per un'area non centrale;
- la scarsità di popolazione costituisce difficoltà reale allo svilupparsi di distretti, intesi come polo di eccellenze imprenditoriali tra di loro in competizione o cooperazione, che costituiscono unica alternativa reale al modello della grande impresa;
- è altresì punto di criticità l'essere al centro di una macroregione che si affaccia sul Mediterraneo Occidentale che presenta numerosi aree di debolezza e di crisi;
- la stessa localizzazione geografica, tuttavia, può fornire alla Sardegna l'opportunità di assumere il ruolo di produttore e distributore di merci e servizi da destinare agli altri Paesi del Mediterraneo, nonché, di promotore e soggetto attuatore di programmi di sviluppo predisposti dall'Unione Europea in favore dei Paesi del Nord Africa.

Sulle base degli elementi di contesto sopra delineati ed in coerenza con gli indirizzi programmatici del PSM il POR della Regione Sardegna assume come obiettivi prioritari per il periodo 2000-2006 i seguenti:

- in primo luogo l'esigenza di attivare l'insieme dei fattori che possono accrescere la competitività del sistema economico locale, prevedendo una chiara cornice di interventi;
- in secondo luogo occorre adoperarsi perché le aree locali di produzione tecnologica e scientifica raggiungano una massa critica e perché crescano i trasferimenti di nuove tecnologie;

- in terzo luogo, è necessario potenziare le economie esterne agli insediamenti produttivi per rendere più concorrenziale la localizzazione di nuovi investimenti in attività produttive qualificate.

In tal modo, e promuovendo attivamente i propri programmi presso le imprese continentali, si potranno attrarre investimenti anche dall'esterno dell'Isola anche in presenza di un mercato interno dalle dimensioni limitate;

- infine, la necessità di potenziare in tempi rapidi la capacità competitiva della regione rispetto alle altre regioni europee richiede che le risorse disponibili vengano indirizzate verso obiettivi realizzabili e coerenti con la dotazione di risorse naturali e di infrastrutture dell'isola.

Tali finalità sono funzionali al conseguimento di due principali obiettivi di sviluppo: il potenziamento della imprenditoria e della coesione sociale interna all'isola e l'attrazione di imprenditoria e di risorse esterne (competenze e capitali).

Sul primo fronte è necessario sviluppare la capacità di innovazione delle imprese regionali, di ingresso in nuovi mercati dei beni prodotti, privilegiando nella concessione degli aiuti, i settori e le iniziative con elevato contenuto tecnologico e di esportazione, e riorientando le produzioni verso segmenti di mercato meno minacciati dalla concorrenza dei nuovi paesi europei.

Sul secondo fronte bisogna potenziare la capacità di attrazione, eliminando o riducendo l'impatto dei fattori che scoraggiano la localizzazione di iniziative produttive nell'Isola. Solo così si potrà rompere il circolo vizioso che impedisce alle imprese locali di crescere, specializzarsi, competere fuori dall'isola e generare sviluppo sostenibile.

La qualità ambientale e culturale costituisce la chance primaria dello sviluppo e, insieme, il cuore dell'identità moderna della Sardegna. È questo il valore aggiunto, che va promosso come elemento costitutivo nel contempo della produzione di beni e servizi oltre che della qualità della vita.

La stessa insularità, in questa ottica, si impone come tema da per farne il punto di forza dello sviluppo dell'isola. A tal fine la risorsa mare deve essere fortemente valorizzata nelle sue componenti produttive (pesca), ambientali (riserve marine), turistiche (balneazione, navigazione da diporto, crocieristica) e geografiche (collegamenti materiali e culturali entro il mediterraneo).

Gli assi prioritari e gli obiettivi specifici

Asse I — "Risorse naturali"

La Regione considera la tutela, la valorizzazione e il miglioramento delle risorse naturali, fondamentali per il proprio sviluppo. Per questo si punta al superamento, a livello normativo e programmatico, dell'impostazione meramente settoriale per affrontare, nel contempo, le problematiche ambientali in modo complessivo, coordinato e trasversale.

La strategia è basata sulla gestione integrata delle risorse acqua, suolo, rifiuti, aree naturali protette, aria, energia, al fine di consentire sia un efficiente ed efficace tutela dell'ambiente isolano, sia la creazione di presupposti in grado di favorire gli investimenti privati (finanza di progetto) e la creazione di posti di lavoro qualificati, mediante la formazione di una classe manageriale pubblica e privata.

In relazione agli obiettivi della programmazione regionale saranno ritenute prioritarie le linee di intervento finalizzate alla riqualificazione ambientale di aree omogenee dal punto di vista territoriale (aree di tutela definite dai Piani Territoriali Paesistici e dalla L.31/89), e rispondenti ad una pluralità dei principali obiettivi specifici sopra elencati:

In particolare, si mira a realizzare dei comparti di "eccellenza" ambientale in zone significative del territorio regionale (principali bacini idrografici, ecosistemi costieri e lagunari ed aree montane) attualmente interessate da situazioni critiche relative al suolo e al ciclo della risorsa idrica.

Si darà preferenza a linee d'azione integrate sia nel coordinamento degli obiettivi che nella organizzazione temporale delle seguenti azioni:

- pianificazione a scala di bacino o area vasta;
- interventi di salvaguardia;
- costituzione di organismi gestionali.

Per quanto riguarda l'energia si attiveranno azioni volte allo sviluppo delle risorse rinnovabili, risparmio energetico e ambientalizzazione delle infrastrutture.

Asse II — "Risorse culturali"

Le politiche regionali nel settore del patrimonio e delle attività di spettacolo hanno contribuito ad un incremento della domanda culturale, dell'attrattività turistica di alcune aree e allo sviluppo di un bacino di impiego dotato di buone potenzialità.

È necessario, pertanto, impostare una policy che punta in maniera più incisiva sulla riqualificazione dell'offerta nel suo complesso e sul sostegno a progetti integrati di valorizzazione del patrimonio e di sviluppo equilibrato di un territorio o di risanamento complessivo di un'area (recupero ed uso di quartieri degradati, siti rurali, aree industriali dismesse ...).

Obiettivi delle politiche regionali sono: la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali ed archeologici, del patrimonio industriale, dei beni librari e la promozione dello sviluppo territoriale e urbano.

Asse III — "Risorse umane"

Il potenziamento delle risorse umane, considerata la debolezza degli indicatori regionali in materia di formazione, istruzione medio-elevata, costituisce un'emergenza ormai largamente riconosciuta nell'isola. E' un'emergenza che va affrontata attraverso interventi calibrati sulle micro-realtà territoriali, sul fronte della istruzione-formazione e del disagio sociale. Inoltre, anche nel settore della ricerca scientifica si dovrà contribuire a favorire la discontinuità e rottura nei comportamenti degli operatori spingendoli ad investire in "ricerca ed innovazione".

Particolare importanza, all'interno della strategia regionale nell'Asse di riferimento assume la realizzazione della pari opportunità fra uomini e donne.

Dall'analisi SWOT sul settore della ricerca sono inoltre emerse le indicazioni sui punti di forza e debolezza sui quali incidere. Essi si riferiscono al basso grado di innovatività delle imprese; al basso tasso d'occupazione delle risorse umane qualificate; alla scarsa ricaduta

degli investimenti scientifici e strutturali. Dalla stessa analisi sono emerse indicazioni sulle opportunità e risorse, su cui contare nel prossimo periodo di programmazione; esse attengono all'alto livello di infrastrutturazione scientifica, alla concentrazione di competenze scientifico-tecnologiche in alcune filiere, alla capacità d'interazione ricerca-imprese, al buon livello di laureati in alcune discipline, alla tradizione d'intervento pubblico nel settore.

Gli interventi programmati dovranno contribuire a favorire la discontinuità e rottura nei comportamenti degli operatori spingendoli ad investire in innovazioni soprattutto per l'esportazione di prodotti d'alta qualità e l'aumento della produttività, mentre, sul fronte delle risorse umane qualificate, si punta ad un maggior grado di occupazione in loco.

Dal punto di vista infrastrutturale si ritiene che il prossimo periodo debba essere rivolto prevalentemente al potenziamento della rete tra le strutture scientifiche e con le imprese, e la promozione economico-scientifica delle stesse strutture di ricerca per una valorizzazione anche internazionale dell'investimento pubblico effettuato.

Occorre candidare i centri di eccellenza sardi a realizzare ricerca e servizi in campo nazionale, superando l'autoreferenzialità, la duplicazione di interventi "sottocritici" e favorendo la complementarità.

Asse IV — "Sistemi locali"

La strategia assunta nel POR è quella di perseguire un quadro di interventi idoneo a far crescere la competitività del sistema produttivo sardo. A tale riguardo è essenziale evidenziare i fattori di svantaggio e di necessario incremento di competitività, con riferimento alla crescita delle attività economiche e della correlata occupazione. Secondo tale strategia, gli obiettivi prioritari sono ricondotti ad alcuni filoni di intervento coincidenti con le "linee della competitività" che il sistema regionale deve seguire per rafforzare la propria offerta di competenze professionali, di convenienze produttive e di attrattività territoriale.

Le quattro linee di competitività individuate sono le seguenti:

- *Rendere attrattivo il sistema dei costi per l'insediamento e lo sviluppo delle attività produttive.* Tale linea di intervento è riferibile in particolare al presente Asse, ha implicazioni trasversali su tutti gli altri Assi.
- *Sostenere l'occupazione attraverso la promozione dell'iniziativa economica.* Si tratta di una linea di intervento da attuare attraverso strumenti (agenzie di sviluppo e partenariati locali di attori economici ed istituzionali) che assumono in termini economici una valenza intersettoriale.
- *Accrescere le potenzialità del capitale umano e delle risorse culturali, ridurre il disagio sociale.* Rappresenta un obiettivo generale ed un ambito di intervento che riconfigura in termini di 'attrattività' il secondo ed il terzo Asse, strettamente correlati sotto questo profilo.
- *Trasformare la Sardegna in un polo di attrazione per la realtà insediativa ed ambientale.* Si ricollega al primo Asse di intervento, rispetto al quale fornisce una connotazione dell'obiettivo di uno sviluppo locale sostenibile in termini di attrattività e peculiarità geografico-territoriale.

Tali linee configurano, nell'insieme, un potenziamento dell'offerta regionale (di competenze, di convenienze insediative e di attrattività ambientale) di particolare evidenza dal punto di

vista degli attori della domanda (principalmente imprenditori, turisti interni ed esterni) i quali sono i primi a poter attivare i moltiplicatori economici e valorizzare i miglioramenti dell'offerta che verranno conseguiti.

Asse V — “Città”

L'Asse V “Città” è volto a “favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese. Creare condizioni economiche, amministrative e sociali per lo sviluppo imprenditoriale. Aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali. Combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale, anche attraverso interventi di riqualificazione del contesto urbano”.

La forte indicazione relativa alla funzione delle città nel PSM, viene fatta propria dalla programmazione regionale e adattata alle specificità della situazione sarda. La questione del ruolo e del funzionamento delle aree urbane non potrebbe infatti essere affrontata con efficacia, nell'isola, se permanessero le profonde tendenze in atto, che portano all'alterazione dell'equilibrio tra presenza umana e territorio e allo svuotamento delle aree interne. E' necessario pertanto attuare tutti gli interventi che *impediscano un arretramento delle aree interne* in termini di qualità della vita e dotazione di servizi.

Asse VI — “Reti e nodi di servizio”

L'Asse VI “Reti e nodi di servizio” ha come obiettivo globale quello di: “aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; creare le condizioni di contesto per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative; favorire i processi di recupero della fiducia sociale”.

In ambito regionale questo asse si articola nei seguenti settori:

Trasporti interni: viabilità fondamentale (dorsale ferroviaria e viaria); viabilità di 1° livello regionale; sistema portuale e aeroportuale; collegamento di porti e aeroporti col sistema ferroviario e viario; completare il sistema regionale dell'intermodalità.

Piano telematico. Le scelte fondamentali sono, dal punto di vista della diffusione delle tecnologie e dei servizi, la realizzazione della rete unitaria di servizi telematici dell'amministrazione regionale; il sostegno alla realizzazione della rete telematica della pubblica amministrazione locale; la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti telematiche di servizio alle attività economiche; la promozione del sistema delle imprese operanti in Sardegna nella produzione di sistemi e di programmi; l'incentivazione della ricerca pubblica e privata nel campo delle nuove tecnologie telematiche. Risulta necessario un intervento mirato sulla formazione di base ed avanzata, sul riorientamento dei flussi turistici, sulla qualificazione ambientale e territoriale, sullo sviluppo dell'agroindustria e delle piccole e medie imprese.

Pare ormai improcrastinabile ed urgente un'azione sinergica fra la politica del credito verso le imprese, una politica mirata da parte della Regione e lo sviluppo di tutti gli strumenti avanzati per produrre sul mercato internazionale.

Infrastrutture sanitarie. L'assistenza ai soggetti più deboli, che richiedono interventi di carattere sanitario ma anche di protezione sociale, riveste un ruolo non marginale nella politica sanitaria regionale e negli interventi per l'organizzazione futura dei servizi territoriali.

L'obiettivo strategico della politica regionale in tale settore è la predisposizione di un "sistema assistenziale territoriale" inteso come organizzazione complessa in grado di offrire all'assistito un intervento terapeutico globale presso il suo domicilio o nei presidi territoriali delle Aziende USL.

Le azioni strategiche saranno, quindi, volte a garantire interventi di assistenza socio-sanitaria adeguati, prioritariamente a bambini, anziani, disabili fisici e psichici, tossicodipendenti e malati terminali.

Le linee di intervento

Asse I — "Risorse naturali"

Misura 1.1.: Ciclo integrato dell'acqua.

Misura 1.2.: Difesa del suolo

Misura 1.3.: Protezione civile.

Misura 1.4.: Gestione integrata dei rifiuti, bonifica dei siti inquinati e tutela dall'inquinamento.

Misura 1.5.: Aree naturali protette.

Misura 1.6.: Fonti rinnovabili e risparmio energetico, ambientalizzazione delle reti, illuminazione.

Misura 1.7. Formazione per le misure dell'Asse

Asse II — "Risorse culturali"

Misura 2.1.: Interventi di edilizia bibliotecaria

Misura 2.2.: Miglioramento dei servizi culturali: biblioteche, archivi, parchi naturali.

Misura 2.3.: Percorsi religiosi e museali, recupero di centri storici in stato di abbandono.

Misura 2.4.: Archeologia industriale

Misura 2.5.: Strutture e servizi per lo spettacolo.

Misura 2.6.: Formazione per le attività culturali.

Asse III — "Risorse umane"

Misura 3.1.: Organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego.

Misura 3.2.: Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani ed adulti ai fini della prevenzione e per la riduzione della disoccupazione di lunga durata e di gruppi svantaggiati.

Misura 3.3.: Prevenzione della dispersione scolastica e formativa, promozione del reinserimento formativo dei "drop-out".

Misura 3.4.: Adeguamento del sistema della formazione professionale.

Misura 3.5.: Formazione permanente e formazione continua nel settore pubblico e privato.

Misura 3.6.: Creazione e consolidamento di piccole imprese e di nuovi lavori, in particolare nei nuovi bacini d'impiego e nel quadro delle politiche atte a favorire l'emersione del lavoro nero ed a sostenere la partecipazione delle donne al lavoro dipendente ed autonomo.

Misura 3.7.: Incentivazione di nuove forme di organizzazione del lavoro e riduzione degli oneri legati alla maternità ed alla "doppia presenza".

Misura 3.8.: Infrastrutture scolastiche.

Misura 3.9.: Istruzione e formazione tecnico professionale integrata superiore.

Misura 3.10.: Ricerca e sviluppo tecnologico nelle imprese e territorio.

Asse IV — "Sistemi locali"

Misura 4.1.: Incentivi alle PMI.

Misura 4.2.: Servizi reali alle imprese ed ai sistemi di imprese.

Misura 4.3.: Strumenti innovativi per la capitalizzazione ed il finanziamento delle imprese

Misura 4.4.: Monitoraggio e potenziamento del sistema di infrastrutturazione funzionale alle attività produttive.

Misura 4.5.: Potenziare e qualificare l'industria turistica della Sardegna.

Misura 4.6.: Pesca e acquacoltura.

Misura 4.7.: Miglioramento della competitività del settore agricolo mediante interventi di filiera.

Misura 4.8.: Sviluppo dei territori rurali e valorizzazione delle risorse ambientali e storico - culturali.

Misura 4.9.: Azioni orizzontali a sostegno del settore agricolo.

Asse V — "Città"

Misura 5.1: Attività di eccellenza.

Misura 5.2: Reti di città.

Misura 5.3: Sistema insediativo locale.

Misura 5.4: Organizzazione dei tempi e creazione di strutture e infrastrutture per servizi socio-assistenziali.

Asse VI — "Reti e nodi di servizio"

Misura 6.1: Corridoio plurimodale Sardegna — Continente.

Misura 6.2: Servizi di trasporto integrato entro le aree urbane di Cagliari e Sassari.

Misura 6.3: Piano telematico regionale.

Misura 6.4: Servizi alla persona.

Misura 6.5: Potenziamento ed innovazione tecnologica nelle strutture sanitarie regionali.

Misura 6.6: Formazione per le misure dell'Asse.