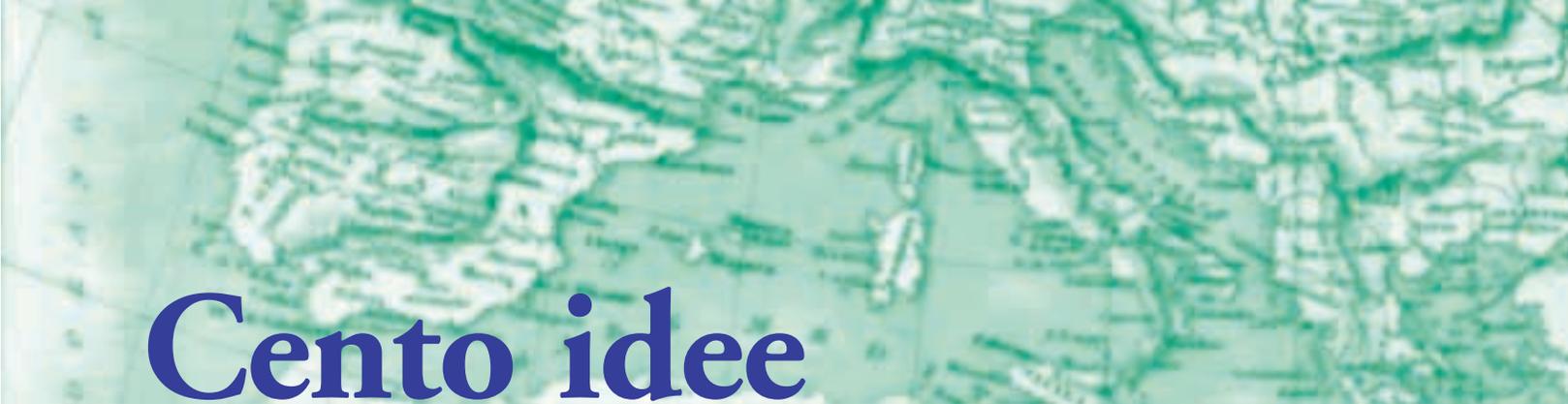




MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA



Cento idee per lo sviluppo

Schede di programma 2000-2006

a cura del

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE

Catania, 2-3-4 dicembre 1998

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

CENTO IDEE PER LO SVILUPPO

SCHEDE DI PROGRAMMA 2000-2006

a cura del
Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione

Catania, 2-3-4 dicembre 1998

PREMESSA

Roma, 22 novembre 1998

1. *Il documento, che avvia il processo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, riflette le linee guida della nuova politica degli investimenti pubblici. Attua convincimenti ormai consolidati, non ancora praticati, da mettere in atto.*

Alla sua base vi sono tre considerazioni:

– *che la svolta nello sviluppo del Mezzogiorno e l'aggiustamento strutturale del Centro-Nord dipendono in larga parte dall'attuazione di una strategia di medio-lungo termine di investimenti pubblici, capace di garantire le condizioni generali e i servizi essenziali a combinare capitale e lavoro in nuove iniziative.*

– *che per impostare una strategia di così ampio respiro, occorre rafforzare la capacità di programmazione delle nostre amministrazioni, a livello centrale e locale. Tale rafforzamento è indispensabile per dare credibilità alla programmazione stessa; per assicurare la realizzabilità dei programmi.*

– *che in passato la cattiva qualità dello spendere è dipesa spesso dalla mancata attribuzione di responsabilità alle amministrazioni locali, alle Regioni in primo luogo, per la scelta delle priorità e degli interventi da realizzare. Si tratta di correggere quell'errore, rendendo gli organismi di governo locale artefici primi della programmazione degli investimenti sul loro territorio.*

2. *Nel lavoro che ci attende per utilizzare appieno e bene le risorse dei Fondi strutturali 2000-2006, non partiamo da zero. Già nei precedenti cicli di programmazione abbiamo preso ad applicare il principio di sussidiarietà, a sperimentare il metodo del partenariato fra amministrazioni e parti sociali, a premiare la qualità degli interventi.*

Ma nella preparazione dei programmi passati si è partiti troppo a ridosso della fase di spesa; da qui l'approssimazione nella redazione dei programmi, la scarsa definizione degli obiettivi, l'assenza di monitoraggio. Questa volta partiamo in tempo. Cominciamo con il farlo sul piano del metodo e delle idee.

3. *Nel documento sono raccolte le idee-programma di amministrazioni — centrali, regionali e locali di parti economiche e sociali, di esperti. Non si tratta di programmi già formati; né di progetti definiti.*

I programmi dovranno essere stabiliti nei documenti operativi, in primavera; i progetti specifici subito dopo. Dal 2000 essi avranno attuazione.

Questo documento si propone di avviare la fase di negoziazione e di valutazione. Le idee-programma contenute nel documento consentono a ogni parte di conoscere le intenzioni delle altre parti. Per ricercare integrazioni; per prendere esempio; per criticare. Esse servono a superare la tradizionale diffidenza verso l'esterno delle nostre amministrazioni centrali e locali.

È questo, dunque, un documento non solo delle cento (e più) idee; ma delle cento (e ben più) mani. Che raccoglie le idee del Paese: dei suoi amministratori, dei suoi esperti. Che avvia una nuova modalità di coordinamento fra le amministrazioni. Quel coordinamento che è indispensabile per rendere coerenti le programmazioni regionali fra di loro e con la programmazione nazionale.

Tempi di redazione contenuti, assieme ad ampiezza e molteplicità di contributi, fanno di questo un documento di base; su di esso occorre lavorare ancora; come per una scultura, dove al «martello» che sgrossa la pietra e delinea l'opera, devono seguire lo «scalpello» e la mano dell'artista.

Il documento non è un assemblaggio casuale. È il frutto dell'applicazione di un metodo, di un nuovo modo di concepire la programmazione. Un metodo il cui disegno è stato reso possibile dalla riorganizzazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

Le idee-programma riassunte nelle pagine che seguono superano una logica di soggetti o di settori. Esse perseguono le occasioni di sviluppo nelle direzioni già anticipate dalla Relazione Previsionale e Programmatica, dove sono stati indicati cinque grandi assi di intervento:

- valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;*
- valorizzazione delle risorse umane e culturali;*
- miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;*
- sviluppo di sistemi produttivi locali;*
- collegamento fisico e immateriale con altre aree.*

Nelle schede predisposte dalle diverse Amministrazioni, dagli esperti, emerge un'attenzione nuova nell'enunciare gli obiettivi che si intendono perseguire, i risultati che gli investimenti proposti intendono produrre in risposta a specifici bisogni di aree del territorio, di comunità, di imprese. Laddove questa attenzione è ancora scarsa essa dovrà essere rafforzata, se si vorranno avviare programmi che rispondano a bisogni effettivi della collettività, e di cui la collettività possa agevolmente e con piena conoscenza seguire la realizzazione.

4. Oltre al merito, nel documento vengono affrontate fondamentali questioni relative al metodo della nuova programmazione:

- i criteri che devono presiedere alla ripartizione programmatica delle risorse fra i vari obiettivi e programmi;*
- il peso e l'importanza da attribuire alle diverse forme di intervento, in particolare ai programmi regionali rispetto a quelli multiregionali;*
- i tempi e i modi di integrazione delle diverse linee di programmazione, di cui una parte soltanto viene cofinanziata con risorse comunitarie;*
- i passi da compiere per ottenere una maggiore concentrazione territoriale degli interventi.*
- Dalla soluzione di questi e altri problemi dipenderà il successo del ciclo di programmazione che stiamo avviando.*

5. Con questa nuova impostazione, la programmazione degli investimenti pubblici intende divenire uno dei pilastri dello sviluppo del nostro Paese.

La concorrenza nei mercati e un nuovo patto sociale sono gli altri due principali requisiti dello sviluppo. Sono temi non affrontati in questo documento. Ma che con esso si intrecciano. Il primo, perché solo immettendo gli «enzimi» della concorrenza nel mercato dei servizi di rete gli investimenti pubblici potranno veramente soddisfare i bisogni della collettività a condizioni economicamente convenienti; il secondo, il dialogo con le parti sociali sull'utilizzo dei fondi strutturali, costituisce una componente importante del patto sociale, si lega a quell'accordo per un migliore funzionamento del mercato del lavoro, che è condizione di sviluppo, specie del Mezzogiorno.

6. A meno di 14 mesi da oggi, si potrà iniziare a erogare finanziamenti a valere sui Fondi 2000-2006. Perché ciò si realizzi, le nostre Amministrazioni dovranno predisporre entro i prossimi mesi i documenti di programmazione e procedere alle domande di contributo. Il tempo c'è; ma non è molto. Deve esservi un grande sforzo di mobilitazione senza che ciò vada a scapito della qualità degli investimenti.

7. Cruciale sarà il ruolo delle Amministrazioni locali, segnatamente delle Regioni. Solo attraverso il riferimento al territorio è possibile concepire un disegno di programmazione unitario, del quale facciano parte sia gli interventi finanziati dai Fondi strutturali sia le altre linee di programmazione. Mi riferisco alle Intese di programma, nelle quali le Regioni e le

Amministrazioni centrali stabiliscono le opere infrastrutturali e le misure di promozione dello sviluppo locale di interesse comune; ai patti territoriali, ai contratti d'area, ai contratti di programma che in questa cornice possono meglio essere realizzati; all'attuazione degli altri strumenti di promozione imprenditoriale nel territorio.

Con i livelli superiori di governo, europeo e nazionale, le Regioni concordano le regole, il metodo della «nuova programmazione»; le procedure di coordinamento con le amministrazioni settoriali; la ripartizione delle risorse finanziarie. Con le amministrazioni locali, le Regioni effettuano la ricognizione dei bisogni e individuano gli strumenti atti a soddisfarli; in ciò si risolverà la loro capacità di conquistare la fiducia dei Comuni e delle Province

8. Il documento viene diffuso prima dell'appuntamento di Catania. Affinché i suoi contenuti siano conosciuti a tutti i partecipanti al Seminario. Affinché ognuno sia messo a conoscenza delle idee, dei metodi di lavoro che animano gli altri. E il Seminario possa diventare genuino momento di confronto delle idee. Di prima maturazione dei programmi futuri.

Carlo Azeglio Ciampi

CENTO IDEE PER LO SVILUPPO

SCHEDE DI PROGRAMMA 2000-2006

INDICE GENERALE

	<i>Pag.</i>
<i>Premessa di Carlo Azeglio Ciampi</i>	III
I. Cinque assi strategici di intervento: una sintesi delle proposte	5
1. Introduzione	7
2. Il ciclo della programmazione: metodi, procedure, circuito finanziario	9
3. Fabbisogni e opportunità	15
4. Idee, proposte, progetti	17
II. Il ciclo della programmazione: metodi, procedure, circuito finanziario	49
1. Il modello di programmazione: programmazione dei fondi strutturali e «nuova programmazione»	51
2. Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali	53
3. La fase di avvio della programmazione: le scelte da compiere	54
4. La valutazione dei programmi	74
5. La fase di attuazione dei programmi: sorveglianza operativa, monitoraggio, addizionalità	78
6. Il circuito finanziario	84
7. Organizzazione, risorse, strumenti	91
III. Fabbisogni e opportunità	93
1. Capitale pubblico e servizi	95
2. Lo stato delle informazioni esistenti	96
3. Migliorare le informazioni per migliorare le scelte	103
4. Nuove indagini: la percezione delle imprese e dei cittadini	104
IV. Idee-programma delle amministrazioni locali	123
1. Le Regioni del Centro Nord:	
– Regione Valle d'Aosta	129
– Regione Piemonte	134
– Regione Lombardia	139
– Provincia Autonoma di Bolzano	144
– Provincia Autonoma di Trento	145
– Regione Veneto	148
– Regione Friuli-Venezia Giulia	152
– Regione Liguria	154
– Regione Emilia-Romagna	157
– Regione Toscana	164
– Regione Marche	167
– Regione Umbria	172
– Regione Lazio	176

	<i>Pag.</i>
2. Le Regioni del Mezzogiorno:	
– Regione Abruzzo	184
– Regione Molise	189
– Regione Campania	193
– Regione Basilicata	198
– Regione Puglia	205
– Regione Calabria	210
– Regione Sicilia	213
– Regione Sardegna	222
3. Altre amministrazioni locali - l'ANCI:	
– Le idee delle città per programmare lo sviluppo	230
V. Idee-programma delle amministrazioni centrali	241
Presidenza Consiglio Ministri:	
– Dipartimento per gli Affari Sociali	245
– Dipartimento per le Aree Urbane	254
– Dipartimento per la Funzione Pubblica	258
– Dipartimento per le Pari Opportunità	261
– Dipartimento della Protezione Civile	266
– Dipartimento per il Turismo	272
Ministero dell'Ambiente	276
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	285
Ministero delle Comunicazioni	290
Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato	296
Ministero dell'Interno	316
Ministero dei Lavori Pubblici	332
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale	356
Ministero per le Politiche Agricole	361
Ministero della Pubblica Istruzione	371
Ministero della Sanità	380
Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica	384
Ministero dei Trasporti e della Navigazione	388
Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica	393
VI. Analisi e proposte	401
– Introduzione: le schede degli esperti <i>di Gianfranco Viest</i>	405
– Il sistema informativo lavoro: uno strumento vitale per l'azione pubblica <i>di Aris Accornero</i>	409
– Politiche pubbliche a sostegno dell'agricoltura <i>di Giovanni Anania</i>	411
– Politica economica e telecomunicazioni <i>di Cristiano Antonelli</i>	415
– Per un mezzogiorno competitivo <i>di Antonio Aquino</i>	418
– Il ruolo dei distretti <i>di Andrea Balestri</i>	420
– Investimenti pubblici e sistemi produttivi locali <i>di Valeriano Balloni e Donato Iacobucci</i>	422
– La città come artefatto dal piano al progetto <i>di Lucio Barbera</i>	425
– Idee per la programmazione <i>di Luciano Barca</i>	428
– Una politica per i sistemi produttivi locali <i>di Giacomo Becattini</i>	431

	<i>Pag.</i>
– Idee per la programmazione <i>di Ada Becchi</i>	435
– Mezzogiorno e contesto mediterraneo <i>di Lorenzo Bellicini</i>	439
– Investire nell’alta formazione e promuovere l’eccellenza <i>di Franco Benigno</i>	442
– Una politica per il bosco e per le acque <i>di Piero Bevilacqua</i>	444
– Città e porti <i>di Stefano Boeri</i>	447
– Progetti per lo sviluppo <i>di Tito Boeri</i>	449
– Politiche per il trasporto aeree <i>di Andrea Boitani</i>	451
– Azioni di sostegno a favore dei consorzi fra piccole imprese <i>di Carlo Borgomeo</i>	453
– Politiche per le città <i>di Dino Borri</i>	456
– Creare capitale sociale e occupazione: il ruolo del terzo settore <i>di Carlo Borzaga</i>	460
– Politiche per l’innovazione nel mezzogiorno <i>di Umberto Bozzo</i>	463
– Fondi comunitari e relazioni centro periferia <i>di Marco Cammelli</i>	466
– Infrastrutture per la mobilità nel mezzogiorno <i>di Giuseppe Campos Venuti</i>	469
– Politiche per le infrastrutture tecnologicamente avanzate <i>di Giancarlo Capitani</i>	471
– Dallo sviluppo endogeno all’integrazione del territorio europeo <i>di Riccardo Cappellin</i>	473
– La nuova centralità del mediterraneo <i>di Lucio Caracciolo</i>	477
– Politiche per il turismo <i>di Andrea Carandini</i>	480
– Le infrastrutture ambientali nel progetto delle reti territoriali <i>di Lucina Caravaggi</i>	483
– Politiche per lo sviluppo adriatico <i>di Carlo Carboni</i>	486
– L’importanza dei beni immateriali per battere la «fracasomania» meridionale <i>di Franco Cassano</i>	489
– Considerazioni sullo sviluppo di attività ad alta tecnologia nel mezzogiorno <i>di Antonino Cattaneo</i>	493
– Vie per lo sviluppo locale <i>di Domenico Cersosimo</i>	497
– Politiche per la scuola e l’università <i>di Daniele Checchi</i>	500
– Il capitale del sud. note su infrastrutture, ambiente e turismo <i>di Franco Chiarello</i>	502
– Politiche di promozione degli investimenti <i>di Salvatore Chir</i>	505
– La questione architettonica <i>di Pippo Ciorra</i>	508
– Assetti territoriali e ambientali di riferimento per il mezzogiorno <i>di Alberto Clementi</i>	510
– Qualità urbana delle città di mare e assetto delle aree costiere <i>di Claudio D’Amato e Nicola Martinelli</i>	514
– Idee per la programmazione <i>di Lea D’Antone</i>	518
– Idee per la programmazione <i>di Mariano D’Antonio</i>	521
– Politiche per lo sviluppo <i>di Paolo De Castro</i>	524
– Politiche del lavoro <i>di Carlo Dell’Aringa e Manuela Samek</i>	528
– Programmazione per reti di sistemi locali <i>di Giuseppe Dematteis</i>	532
– La metropoli contemporanea tra abusivismo e nuove opportunità di intervento <i>di Paolo Desider</i>	534
– Il ruolo della regolamentazione di concessioni e tariffe nei programmi di investimento infrastrutturale <i>di Claudio De Vincenti</i>	538
– Formazione per lo sviluppo <i>di Rita Di Leo</i>	541
– Tecnologie telematiche per unità insediative decentrate <i>di Salvatore Dierana</i>	543

	<i>Pag.</i>
– Politiche per il sommerso <i>di Paolo Di Nola</i>	546
– Per il miglioramento delle qualità delle città <i>di Gianfranco Dioguard</i>	548
– Beni culturali e sviluppo del mezzogiorno <i>di Carmine Donzelli</i>	550
– Politiche per la legalità <i>di Michele Emiliano</i>	555
– Una banca dati sulle capacità e le iniziative locali di re-integrazione territoriale <i>di Maurizio Ferrera</i>	558
– Risorse umane e organizzative per lo sviluppo <i>di Maurizio Franzini</i>	560
– Politiche dei parchi e valorizzazione del patrimonio ambientale <i>di Roberto Gambino</i>	563
– Sistema creditizio e potenziamento della base produttiva <i>di Adriano Giannola</i>	566
– Riflessioni sulle politiche pubbliche <i>di Augusto Graziani</i>	569
– Lo sviluppo di sistemi produttivi di carattere innovativo <i>di Gian Maria Gros-Pietro</i>	571
– I "beni territoriali" nei processi di sviluppo locale <i>di Duilio Gruttadauria</i>	575
– La soprintendenza archeologica di pompeii nel suo contesto socio-territoriale <i>di Pier Giovanni Guzzo</i>	578
– Per la competitività del manifatturiero meridionale <i>di Francesco Jovane</i>	580
– Metodi e contenuti delle politiche infrastrutturali <i>di Francesco Latella</i>	582
– Cultura, economia e turismo nel mezzogiorno <i>di Alessandro Laterza</i>	585
– Il turismo: fattore strategico per lo sviluppo del mezzogiorno <i>di Giancarlo Lunati</i>	589
– Un contributo alla politica dei servizi idrici nel mezzogiorno <i>di Rosario Mazzola</i>	592
– Formazione manageriale per il mezzogiorno <i>di Riccardo Mercurio</i>	598
– Sviluppo di sistemi produttivi locali industriali <i>di Marcello Messori</i>	601
– Parchi naturali <i>di Anna Natali</i>	604
– Le politiche di istruzione, formazione e valorizzazione delle risorse umane <i>di Daniela Oliva</i>	609
– Imprenditoria culturale e nuove tecnologie <i>di Peppino Ortoleva</i>	613
– Politiche di sviluppo per contesti territoriali <i>di Pier Carlo Palermo</i>	615
– Politiche per le acque <i>di Roberto Passino</i>	619
– Linee di intervento per il settore commerciale <i>di Luca Pellegrini</i>	623
– Dare un nome alle cose <i>di Paolo Peluffo</i>	626
– Politiche per le infrastrutture ferroviarie <i>di Marco Ponti</i>	633
– Potenziare i servizi pubblici nel mezzogiorno <i>di Luigi Prosperetti</i>	635
– Risorse idriche <i>di Laura Raimondo</i>	637
– Rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese <i>di Mario Raffa</i>	642
– Per un sistema infrastrutturale ambientale <i>di Fabio Renzi</i>	645
– Politiche per lo sviluppo locale <i>di Enzo Rullani</i>	649
– Politiche di valorizzazione territoriale <i>di Antonino Terranova</i>	654
– Città e sviluppo economico <i>di Giacomo Vaciago</i>	656
– Politiche per le migrazioni <i>di Alessandra Venturini</i>	658
– Proposte per la programmazione <i>di Guglielmo Wolleb e Andrea Naldini</i>	660
– La questione progettuale <i>di Luigi Zanda</i>	663

CAPITOLO I

SINTESI

SOMMARIO

1. Introduzione

2. Il ciclo della programmazione: metodi, procedure, circuito finanziario

3. Fabbisogni e opportunità

4. Idee, proposte, progetti

4.1. Idee per la valorizzazione delle risorse ambientali e naturali del mezzogiorno

4.2. Idee per lo sviluppo delle risorse culturali e umane del mezzogiorno

4.3. Idee per lo sviluppo delle città del mezzogiorno

4.4. Idee per lo sviluppo dei sistemi locali del mezzogiorno

4.5. Idee per lo sviluppo delle reti del mezzogiorno

4.6. Idee per lo sviluppo per le aree depresse del centro-nord

SINTESI

1. INTRODUZIONE

Questa sezione del Documento riassume le «Cento Idee per lo Sviluppo» e alcune scelte di metodo da porre al centro della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

È bene subito ricordare che le «Cento Idee» non configurano un Piano di intervento, né vogliono configurarlo. Non è nei compiti né nei desideri dell'Amministrazione che ha curato questo documento produrre Piani. Quelle idee rappresentano, piuttosto, una grande raccolta della progettualità esistente presso le Amministrazioni Centrali, le Regioni e gli Enti Locali, le Parti Sociali, gli esperti e le Università del paese sui grandi temi dello sviluppo. La raccolta di progettualità così realizzata consente alle diverse Amministrazioni di conoscere reciprocamente le idee per lo sviluppo, di studiarle, di compararle, di utilizzarle. I soggetti coinvolti non esauriscono certo tutti quelli che parteciperanno — a iniziare dal Seminario di Catania — alla programmazione partenariale dei fondi strutturali 2000-2006 che a tale programmazione possono dare un contributo. Ma di questo insieme costituiscono parte assai importante.

Questo documento non è ancora un mosaico. Contiene molte delle possibili tessere di un mosaico che si vuole creare. Sta al processo partenariale di analisi, di discussione tecnica e politica, di decisione da parte delle Regioni e delle istituzioni centrale, procedere a comporlo nei prossimi mesi.

Questo documento non è quindi un punto di arrivo. È piuttosto uno dei punti di partenza della «Nuova Programmazione». Nella «Nuova Programmazione» il metodo di informazione, di trasparenza, di coordinamento, di negoziazione, di valutazione tecnica (a cui questo documento si ispira) vale tanto quanto il merito delle proposte. Al centro della Nuova programmazione non stanno le opere in quanto tali esse sono un mezzo ma i servizi che quelle opere devono dare.

Grazie allo straordinario sforzo e al contributo di tutte le Amministrazioni che hanno partecipato con le proprie «Schede», questo documento mira a creare un dibattito trasparente, a carte scoperte, nel quale ognuno possa argomentare e difendere le proprie proposte esprimendole chiaramente e conoscendo al tempo stesso quelle degli altri.

Per il Mezzogiorno e per l'intero paese occorre attuare, questa volta in positivo, i meccanismi della «profezia che si autoadempie», che tante volte in passato sono stati volti a generare scetticismo e quindi mancato sviluppo. Non si tratta di una strategia pubblicitaria. Ma se lo sviluppo è innanzitutto scommessa sul futuro non può nascere senza un'atmosfera in cui questa convenienza appaia ragionevole. Questo documento cerca di contribuire a questo cambiamento di prospettiva.

La programmazione 2000-2006 deve trarre insegnamento dalle passate esperienze; e la prima e principale lezione spinge verso una concentrazione degli interventi assai maggiore rispetto al passato. Appare opportuno giungere a grandi programmi integrati di intervento. Quindi: ad un numero minore di programmi (anche per facilitarne l'attuazione); a programmi di dimensione maggiore (per accrescerne l'impatto); a programmi integrati (per riuscire a toccare tutti i diversi aspetti delle aree di intervento). Occorre disegnare programmi strutturali: cioè, nello spirito e nella lettera dei regolamenti comunitari, programmi aggiuntivi rispetto al normale intervento pubblico; programmi in grado di accrescere strutturalmente le convenienze economiche per le imprese e la qualità della vita per i cittadini.

Il lavoro per l'impostazione di questo documento è stato avviato prima dell'estate e si è accelerato nel mese di settembre 1998 con la redazione della Relazione previsionale e programmatica. Lì sono stati indicati cinque assi strategici per la programmazione degli investimenti pubblici che pongono in risalto le opportunità di sviluppo del territorio, in primo luogo del Mezzogiorno: le risorse naturali; le risorse culturali e umane; le città e le istituzioni pubbliche; i sistemi produttivi locali; le grandi reti materiali e immateriali.

Contestualmente a questa indicazione programmatica il Dipartimento per le politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E. ha svolto incontri con le Amministrazioni centrali e locali. In questi incontri è stata predisposta l'iniziativa del documento «Schede 2000-2006» e il taglio da dare ai singoli contributi: indicazione delle principali *idee-programma*, degli *obiettivi* che si intendono perseguire, delle *motivazioni* delle scelte proposte. L'enfasi sugli obiettivi, anziché sugli oggetti (cioè sulle opere in sé) era volta a garantire che il confronto avesse luogo sulle finalità, prima che sui mezzi. E che tale confronto potesse portare, in tempo per la preparazione dei piani operativi, al lancio di programmi fortemente integrati e con alta concentrazione, tematica e territoriale.

Agli incontri iniziali hanno fatto seguito ripetuti incontri tecnici bilaterali con i funzionari e i tecnici del DPS. Con il fine di assicurare omogeneità alle schede.

La partecipazione delle associazioni del lavoro e delle imprese si è manifestata sia con ricognizioni di ipotesi programmatiche e progettuali, che verranno rese pubbliche nel Seminario, sia con la partecipazione assieme all'Unità di valutazione del DPS all'esecuzione di una rilevazione originale sui fabbisogni delle imprese (che trova posto nel documento).

Per quanto riguarda gli esperti, essi sono stati contattati sulla base degli orientamenti espressi nella Relazione previsionale e programmatica e hanno risposto in gran numero alla richiesta di un contributo.

Il documento è articolato in cinque capitoli.

Il II è dedicato alle decisioni, delicate, da prendere in merito alle procedure di programmazione e di spesa; il III affronta la misurazione dei fabbisogni; il IV, V e VI riguardano l'illustrazione delle idee programma dei diversi soggetti. In questo capitolo I vengono sintetizzate le principali indicazioni dell'intero documento.

Nel paragrafo 1 vengono riassunti i principali problemi di metodo e di procedura che tutte le parti coinvolte dovranno urgentemente affrontare nelle prossime settimane se vorranno spendere bene, con celerità e qualità.

Nel paragrafo 2, vengono mostrati i limiti che tradizionalmente incontra la rilevazione dei fabbisogni, basata sullo stock di capitale fisico, sulla «conta dei mattoni». E vengono suggerite alcune ipotesi per migliorare la valutazione del fabbisogno attraverso indicatori di servizi pubblici resi, ai cittadini e alle imprese. Vengono quindi presentati alcuni risultati nuovi e inediti circa il giudizio che imprese e cittadini danno su «ciò che manca» e su «ciò che andrebbe fatto».

Infine, nel paragrafo 3, vengono sintetizzate le idee-programma avanzate nel Documento. Per il Mezzogiorno, la sintesi è organizzata raggruppando le idee attorno a ciascuno dei cinque assi che si sono individuati: le proposte degli esperti vengono presentate in corpo corsivo; seguono, in corpo tondo, le proposte delle Amministrazioni centrali e locali. Per il Centro Nord vengono riportate le proposte delle Regioni, dando particolare enfasi al modo in cui esse intendono inquadrare la programmazione dei fondi strutturali dentro la più generale programmazione regionale.

2. IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE: METODI, PROCEDURE, CIRCUITO FINANZIARIO

La svolta nel metodo

Il processo di programmazione dei fondi strutturali che si imposta in questi mesi e che trova accelerazione con questo documento avviene in un quadro di notevole innovazione, sia delle procedure previste nei regolamenti comunitari, sia del modello di programmazione degli investimenti pubblici in sede nazionale.

I nuovi regolamenti dei fondi, peraltro ancora in fase di negoziato, indicano una via caratterizzata da maggiore gradualità procedurale; da una più accentuata sottolineatura del principio di sussidiarietà; da un ruolo più ampio del partenariato e della partecipazione; dall'esigenza di utilizzare le risorse in modo più efficiente ma anche più efficace, individuando meccanismi atti a disincentivare l'inefficienza e a premiare la qualità; dal riconoscimento della centralità della sorveglianza e della valutazione quali funzioni tecniche in grado di guidare, orientare e migliorare il processo di attuazione dei programmi.

La «nuova programmazione» per lo sviluppo avviata nell'ultimo anno a livello nazionale si integra naturalmente in questo disegno. Essa delinea un modello di allocazione delle risorse pubbliche per lo sviluppo basato sul massimo confronto, fra tutti i soggetti coinvolti, delle diverse idee-programma alla luce dei fabbisogni da soddisfare e degli obiettivi da conseguire (*negoziazione*); sull'analisi e sulla verifica delle priorità di intervento e dei risultati via via ottenuti (*valutazione*); sull'individuazione, per questa via, delle esperienze migliori e delle azioni di sviluppo più efficienti ed efficaci da incentivare e riproporre (*premio e diffusione delle eccellenze*).

Rispetto a queste linee di programmazione comunitarie e nazionali per le aree depresse, i cambiamenti amministrativi e istituzionali in corso nel Paese risulteranno, a regime, non solo coerenti ma anche funzionali: il processo di decentramento tenderà infatti in prospettiva a rendere più effettivo ed esteso il principio di sussidiarietà, decentrando competenze e funzioni e ponendo le condizioni per una partecipazione più diretta e responsabile di diversi soggetti al processo di formulazione e attuazione dei programmi.

Tale partecipazione è importante che sia da subito alla base dell'impostazione dei metodi e delle procedure per il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006. È dunque necessario per tutte le Amministrazioni procedere nei prossimi mesi a scelte in merito a modifiche procedurali e organizzative di rilievo.

Il riesame dovrà riguardare un quadro articolato e complesso. Un quadro composto di consuetudini, spesso più decisive e importanti delle norme «scritte», e di regole di diversa natura: regole di programmazione; di gestione e attuazione dei programmi; riguardanti le relazioni fra istituzioni e soggetti; relative alla gestione dei singoli interventi; ai flussi finanziari e ai circuiti che da tali flussi originano; alle tecniche che di volta in volta devono essere applicate.

Nell'operare la rivisitazione e i cambiamenti si dovrà avere presente il lungo orizzonte di programmazione. Esso abbraccia un periodo di sviluppo del nostro Paese poco meno che decennale: nel rispetto delle previsioni i programmi saranno varati nel corso del 1999, saranno avviati nel corso del 2000, saranno attuati e gestiti fino a tutto il 2006; gli investimenti che dalla loro attuazione saranno originati potranno essere realizzati (in termini di spesa) fino a tutto il 2008; per tutto l'anno successivo si ragionerà su quanto si è realizzato, con analisi *ex post*.

L'ampiezza del periodo temporale e la complessità dell'insieme suggeriscono che metodi e procedure non possono essere stabiliti una volta per tutte; essi devono mutare, adattarsi, innovarsi alle diverse esigenze e cambiamenti che via via si verificano; devono dunque essere *flessibili*. Ma, trattandosi appunto di regole, devono avere anche caratteri di *certezza*, di *trasparenza*, di *applicabilità*. Certezza, trasparenza, applicabilità vengono

dal metodo che si pratica per stabilirle. Nel processo di programmazione dei fondi strutturali le regole si stabiliscono insieme, devono dunque essere il risultato di un processo di *concertazione* continua che si attua attraverso il *partenariato*, vale a dire la partecipazione più estesa di tutti i soggetti alle decisioni che riguardano la formulazione e l'attuazione dei programmi cofinanziati.

Le considerazioni relative ai metodi e alle procedure di questo documento sono proposte fornite nel quadro del metodo appena descritto. Esse devono essere discusse, analizzate, integrate, se il caso confutate proprio per pervenire a scelte che siano il più possibile condivise, concertate, partecipate. L'indicazione della via da percorrere più coerente con tali scelte avverrà poi nel rispetto più ampio del principio di sussidiarietà — al livello di responsabilità e di competenze che il sistema di norme che regola l'assetto istituzionale e amministrativo del nostro paese assegna ai diversi soggetti che partecipano a questo processo. Se il metodo e gli obiettivi sono condivisi il percorso non potrà che essere più agevole.

Stabilire un cronogramma serrato e rispettarlo

La tempistica della fase di avvio della programmazione è assai serrata. Essa è dettata dalla necessità di acquisire entro l'1 gennaio 2000 la piena operatività. Al tempo stesso, di soddisfare gli obiettivi di una genuina concertazione e di qualità nella selezione dei programmi (e poi dei progetti). Alcune ipotesi di tempi sono formulate nel capitolo II (parag. 3.1). Da esse risulta che, per l'obiettivo 1, è fra gli altri indispensabile presentare entro il luglio 1999, assieme al Piano Globale di Sviluppo, almeno alcuni programmi operativi completi degli elementi richiesti.

Realizzare una programmazione unitaria, anche nelle risorse e incentrata sul territorio

Alla base del lavoro comune per la definizione di metodi e procedure va posta l'adozione di una programmazione unitaria e integrata che assuma il territorio quale riferimento delle politiche di sviluppo. In questo quadro, le risorse dei fondi strutturali devono essere considerate come *uno* degli strumenti di finanziamento di una politica di sviluppo delle aree depresse nazionale che, nel rispetto del principio di addizionalità, ha caratteristiche di unitarietà (la strategia di sviluppo è una sola, non ve ne sono diverse per ogni strumento) e di pluralità istituzionale (vi partecipano una molteplicità di soggetti) e finanziaria (è finanziata da una molteplicità di fonti di finanziamento).

Le procedure, i metodi, le regole che si stabiliscono devono essere quindi il più possibile coerenti e funzionali con l'insieme del processo di programmazione degli investimenti pubblici per le aree depresse e per l'intero Paese. Per avviare questo processo di programmazione unitario e integrato si sono individuati alcuni nodi prioritari, cui si accenna di seguito, brevemente, rimandando al capitolo II per la loro trattazione più approfondita.

Identificare i fabbisogni e effettuare la ripartizione finanziaria

Il primo dei nodi è quello relativo alla identificazione dei fabbisogni e alla ripartizione delle risorse finanziarie.

Alla base di un corretto processo di programmazione vi è innanzitutto l'analisi dei problemi da affrontare e la conseguente individuazione degli obiettivi da conseguire e dei fabbisogni da soddisfare. Su questi aspetti il lavoro è avviato lungo le linee ancora preliminari che emergono dai capitoli di questo documento dedicati al confronto fra le idee-programma. La definizione di programmi di intervento dovrà, tuttavia, fare presto riferimento a un quadro finanziario che definisca alcuni vincoli del processo di programmazione. In particolare, il *programma operativo integrato* dovrà contenere un piano finanziario.

È dunque necessario che maturi presto un orientamento, anche preliminare e provvisorio, sui criteri che devono presiedere alla ripartizione programmatica delle risorse fra i vari obiettivi e i vari programmi, e fra regioni.

Determinare i criteri di riparto non significa affatto che l'assegnazione delle risorse debba essere totalmente pre-determinata: significa semplicemente che occorre accordarsi in tempi brevi su «come si procede».

Vi sono due ipotesi: a) che tutte le risorse siano ripartite ex ante secondo indicatori pre-stabiliti; b) che tutte le risorse siano ripartite in base al «merito» delle proposte. Nessuna delle due pare opportuna. Si tratta di individuare un «mix» ottimale fra due requisiti entrambi desiderabili: la «certezza» di risorse per il territorio sul quale si interviene; la *valutazione* e il «premio» del merito, per indurre comportamenti positivamente concorrenziali fra gli «attori» dello sviluppo e, per questa via, migliorare la qualità del processo di programmazione.

Non è qui in discussione il principio (e la necessità) di concentrare comunque le risorse per lo sviluppo nelle aree in maggiore ritardo. Si discute l'opportunità di meccanismi programmatici che nell'incentivare la qualità contribuiscano a migliorare il *modo* e la *qualità* con cui tali risorse sono impiegate. Le decisioni da prendere in merito a questo delicato profilo sono indicate in dettaglio nel capitolo II (paragrafo 3.2). Per quanto riguarda poi i parametri in base ai quali effettuare la ripartizione della «quota certa» di risorse di qualunque dimensione esso sia sempre nel paragrafo 3.2 del capitolo II, si indicano alcune possibili linee di azione.

Programmi regionali e multiregionali

Nel quadro delle scelte di programmazione da compiersi nell'obiettivo 1 (nelle Regioni non obiettivo 1 il problema assume aspetti differenti) uno degli aspetti di maggiore rilevanza è stabilire se debbano o meno essere considerati fra le forme di intervento operative i programmi multiregionali e, se il caso, quali debbano essere il loro peso e la loro importanza.

Due principali insiemi di considerazioni sembrano rafforzare *l'indirizzo verso una programmazione del QCS 2000-2006 fortemente ancorata ai programmi regionali*. In primo luogo le indicazioni dell'esperienza del ciclo 1994-99, nel quale diversi programmi multiregionali hanno presentato caratteri di maggiore complessità e articolazione procedurale, evitabili o attenuabili attraverso una maggiore «regionalizzazione». In secondo luogo il processo di «devoluzione» delle competenze dal centro alla periferia suggerisce la necessità di «anticiparla» per alcuni settori, per non trovarsi, nella fase attuativa dei programmi, a dover scontare sul piano delle difficoltà procedurali, il passaggio effettivo delle funzioni e delle competenze)

L'intervento multiregionale costituirebbe l'eccezione, decisa in base a criteri tecnici, di efficienza o di efficacia (sul tipo di quelli presentati nel paragrafo 3.3 del capitolo II). Potrebbero essere incluse nei programmi operativi regionali misure gestite da Amministrazioni centrali, con procedure e modalità di gestione coerenti.

L'opzione in favore di questo indirizzo avrebbe conseguenze rilevanti per l'impostazione del processo di programmazione 2000-2006: perché richiederebbe livelli ancora più elevati di cooperazione fra i diversi soggetti che partecipano alle politiche di sviluppo e per l'esigenza di un attenta valutazione delle implicazioni che si potrebbero avere per talune tipologie di intervento (di carattere interregionale e di valenza nazionale) in termini di efficienza e di efficacia nella loro attuazione.

Accelerare le Intese istituzionali come strumento di programmazione territoriale unitaria

I tavoli delle Intese di Programma possono costituire l'ambito nel quale la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 si salda con la più generale strategia di sviluppo regionale in un ambito partenariale e concordato, nel quale siano rappresentate anche le esigenze dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione a livello territoriale. Tale strategia può costituire il riferimento per orientare la programmazione dei Piani operativi in un quadro di condivisione di obiettivi, di procedure e di priorità su cui operare congiuntamente. Affinché questo avvenga sono stati accelerati i lavori delle intese, in modo da siglare le prime con le Regioni obiettivo 1 entro l'inizio dell'aprile 1999.

Ciclo del progetto, studi di fattibilità e miglioramento della qualità della programmazione

Al fine di migliorare la qualità della programmazione, assume rilievo l'individuazione e la costruzione di progetti con analisi di fattibilità. A tal fine gli strumenti incentivanti da introdurre stabilmente sono di due tipi:

1 un incentivo (monetario) rappresentato dal finanziamento parziale degli studi di fattibilità;

2 un incentivo rappresentato dall'accesso prioritario alla fase della progettazione e alla garanzia del finanziamento della realizzazione dell'opera.

L'incentivo di cui al punto 2) è naturalmente da attivare se si perviene ad un giudizio positivo sulla affidabilità e qualità dello studio di fattibilità. Tale attivazione dovrebbe essere resa il più possibile automatica a seguito della valutazione positiva e della successiva approvazione degli studi e della analisi che dimostrano l'utilità, l'economicità e l'attualità dell'opera. Da questo punto di vista occorrerà quindi potenziare adeguatamente le agevolazioni finanziarie per la progettazione già esistenti, lungo le linee già avviate con la delibera CIPE 9 luglio 1998 sulle aree depresse.

Promuovere il coinvolgimento del capitale privato nelle politiche di sviluppo: fondi strutturali e finanza di progetto

Uno degli obiettivi da perseguire è massimizzare il contributo dei privati alle politiche di sviluppo, individuando le condizioni atte per favorire la loro partecipazione al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento.

Tale partecipazione potrà assumere la forma «tradizionale» del cofinanziamento del singolo intervento: in questo caso il contributo della spesa privata è una delle fonti di finanziamento delle politiche di sviluppo. Alternativamente essere promossa attraverso un'adeguata diffusione della finanza di progetto quale strumento specifico di finanziamento di determinate tipologie di opere pubbliche (segnatamente quelle la cui gestione è in grado di generare un flusso di rientri atto a remunerare, in tutto o in parte, l'investimento).

In questo quadro il processo di programmazione deve prevedere le modalità attraverso le quali le risorse comunitarie e quelle pubbliche nazionali possono, per talune tipologie di opere, contribuire a formare la base finanziaria sulla quale costruire un finanziamento privato. Questa operazione darà luogo ad una sorta di "volano» finanziario in grado di incrementare il novero delle opere finanziabili e gestibili da soggetti privati (o in regime di collaborazione tra pubblico e privato). Così si mira a pervenire sia ad un incremento assoluto del livello di investimenti attivati con la partecipazione (diretta o indiretta) dei fondi, sia ad un aumento degli investimenti effettuati sulla base di analisi di gestione approfondite.

Questo indirizzo adempie a una delle indicazioni più chiare 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*. È oggi reso più operativo e applicabile dalla esplicita attenzione dedicata a questa tecnica di finanziamento dai documenti programmatici del Governo (cfr. capitolo II).

Semplificare e rendere più efficaci le procedure di attuazione

Progressi possono essere compiuti in almeno quattro direzioni:

a) Approvazione dei programmi operativi da parte delle Regioni. Fra i nodi procedurali del processo di programmazione delle politiche di sviluppo, particolare rilievo ha l'intreccio e il sovrapporsi delle procedure dei programmi comunitari con quelle dei programmi ordinari.

Particolarmente seria è stata la mancanza di chiarezza nella definizione di quali siano gli strumenti e i documenti nei quali si esplica la funzione di programmazione e di indirizzo strategico della politica di sviluppo regionale (il cui esercizio è competenza dell'organismo rappresentativo della comunità regionale, vale a dire il Consiglio Regionale) e quali siano, invece, gli strumenti (i documenti, gli atti, le decisioni) operativi di attuazione della programmazione regionale (dunque di competenza dell'esecutivo, vale a dire della Giunta regionale).

Nel documento viene avanzata, nel più assoluto rispetto di competenze e prerogative istituzionali l'ipotesi di una forte semplificazione del processo decisionale regionale. Questo, attraverso una maggiore distinzione fra strumenti di programmazione e di indirizzo (di competenza del Consiglio regionale) e strumenti di attuazione della programmazione (di competenza dell'esecutivo).

b) Recepimento delle «Bassanini» a livello regionale. Particolare attenzione andrà posta, con riferimento al settore degli aiuti alle imprese e dei servizi al sistema produttivo, alle modalità di decentramento da parte delle Regioni a enti sub-regionali.

c) Semplificazione delle procedure di attuazione delle opere. I tempi di attivazione particolarmente stringenti della programmazione comunitaria 2000-2006 richiedono di dare pronta attuazione alle semplificazioni procedurali già previste e di attuazione di nuove specie di semplificazione con riferimento ai tempi di aggiudicazione dei lavori e di individuazione dei beneficiari.

d) Assistenza tecnica e strutture interne. Un migliore e più intenso utilizzo di servizi di assistenza tecnica alla programmazione e progettazione da parte delle Amministrazioni che gestiscono gli interventi richiede che esse rafforzino parallelamente anche le proprie strutture tecniche interne per «guidare» tali assistenze e per evitare qualsiasi rischio di sostituzione dell'amministrazione pubblica.

Rafforzare la valutazione e il monitoraggio

Per migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione dei fondi strutturali occorre fare crescente ricorso alle tecniche e agli strumenti di selezione, gestione e attuazione dei programmi.

La *valutazione* è lo strumento adottato nel processo di programmazione per pervenire alla selezione delle scelte prioritarie. La correttezza, l'efficacia e la tempestività della valutazione (*ex ante*) costituiscono elemento decisivo nel garantire la qualità della strategia di sviluppo. Il rafforzamento della valutazione, realizzato attraverso l'enfasi data agli studi di fattibilità nel processo di programmazione 2000-2006, è coerente con l'impostazione dell'intero documento; con il fatto che il primo confronto sulle idee-programma

avvenga proprio a partire dalla identificazione degli obiettivi di sviluppo, dei benefici e dei beneficiari degli interventi proposti. È anche premessa indispensabile perché l'analisi continua (valutazione *in itinere*) dei risultati che via si raggiungono (rilevati attraverso il *monitoraggio*) possa divenire strumento di aggiornamento e revisione consapevole delle scelte e delle linee di intervento in cui tale strategia, negli anni, si sostanzia.

Migliorare e diffondere le tecniche di monitoraggio e di valutazione sono obiettivi funzionali al miglioramento del sistema di sorveglianza del programma; al conseguimento di livelli di trasparenza e di conoscenza sulla fase attuativa coerenti con l'esigenza di un'effettiva partecipazione; alla qualificazione e alla specializzazione delle professionalità che, all'interno della pubblica amministrazione, operano nel quadro del processo di programmazione e attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

Nel documento si propone di avviare subito un sistema nazionale di valutazione, una rete di sistemi autonomi di valutazione fra loro collegati da una unitarietà di riferimenti metodologici flessibili e aperti. La creazione di unità di valutazione e monitoraggio prevista dal collegato procedurale in corso di approvazione va in questa direzione.

Unificare e razionalizzare la programmazione finanziaria

Ipotesi di razionalizzazione e semplificazione vanno studiate e sperimentate per quanto riguarda il complesso sistema dei flussi e circuiti finanziari che sono alla base del processo di programmazione dei fondi strutturali. La coesistenza di diverse fonti di finanziamento con modalità di gestione diverse e in qualche caso conflittuali rende oggi più complesse e farraginose le procedure di attuazione dei programmi cofinanziati con risorse comunitarie e costituisce pertanto un ulteriore elemento di riflessione e di analisi in un'ottica di miglioramento del processo di programmazione da impostare.

In particolare, alle esigenze di unitarietà finanziaria potrà concorrere l'istituzione ora in atto (A.C. 5266) di una apposita unità previsionale di base per il finanziamento delle Intese. Da subito si potrà prevedere, in ciascun stato di previsione della spesa in conto capitale, l'istituzione di un unico fondo cui affluiscono le risorse provenienti dalle autorizzazioni di spesa iscritte nel medesimo stato di previsione. Nelle Regioni dove non avvenga già si potrà semplificare la struttura di bilancio evitando l'articolazione del bilancio su una pluralità di capitali a livello di misura.

Progressi dovranno infine essere realizzati nella tempestiva disponibilità dei fondi, sia di competenza estendendo ai bilanci regionali la facoltà di assumere impegni pluriennali sia di cassa (cfr. capitolo II, paragrafo 6).

Una metodologia trasparente per la zonizzazione

Nonostante la natura non definitiva della proposta di Regolamento è possibile e utile già ora impostare una metodologia per l'identificazione delle aree non obiettivo 1 che potranno essere ammesse agli interventi dell'obiettivo 2.

A tale riguardo si presenta nel capitolo II (para. 3.11) la metodologia sulla quale si sta al momento lavorando. Essa fa riferimento (e ricostruisce dati) a un livello di disaggregazione sub-provinciale, di sotto-sistemi locali di lavoro e individua una procedura tale da assicurare piena trasparenza ed efficacia alla concertazione che dovrà avere luogo fra le Regioni per la ripartizione della quota di popolazione ammissibile. La precisa identificazione delle aree all'interno di ogni Regione potrà poi essere compiuta da ogni Regione con criteri specifici.

3. FABBISOGNI E OPPORTUNITÀ

L'indissolubile legame che deve instaurarsi fra i nuovi investimenti pubblici, i servizi che da essi discenderanno e le occorrenze espresse dai cittadini e dalle imprese è al centro delle riflessioni, dei nuovi dati e delle proposte presentate nel capitolo III. Muovendo dal superamento della contabilizzazione dei ritardi condotta attraverso mere misure di stock disponibile, il capitolo propone l'immediato avvio, nel quadro della nuova programmazione, di nuovi metodi di rilevazione del fabbisogno a cui ancorare le scelte di intervento.

Capitale pubblico (infrastrutture, reti, capitale sociale, ecc.) e occorrenze di cittadini e imprese

Due sono i metri rispetto ai quali valutare le politiche di investimento pubblico. L'effetto diretto che esse hanno sul benessere dei cittadini: perchè accrescono la loro sicurezza; la loro formazione, e dunque la loro capacità di lavoro e la soddisfazione in se stessi; la loro capacità di godere del patrimonio naturale e culturale in primo luogo delle aree in cui operano; la qualità dell'acqua e dell'aria, dei prodotti di cui si avvalgono. E l'effetto indiretto di quelle politiche attraverso il miglioramento della convenienza relativa delle imprese a investire in quell'area: per i costi di trasporto, di approvvigionamento energetico, di scarico, per le condizioni di sicurezza, per la qualità dei servizi pubblici.

È dunque necessario che, accanto alle misurazioni (in parte disponibile) dello stock di capitale pubblico installato, si rafforzano due altre analisi: (a) quella dei servizi che il capitale pubblico effettivamente eroga per le strade: la loro percorrenza e percorribilità, l'incidentalità, i tempi di percorrenza; per la rete elettrica: i tempi di allaccio, le discontinuità; per le ore-formazione: la loro qualità; ecc. e (b) quella sul giudizio che cittadini e imprese danno di questi servizi.

In entrambe queste direzioni occorre muovere per realizzare una programmazione di qualità dei fondi strutturali 2000-2006. Il capitolo II suggerisce che vi sono le condizioni per farlo, con celerità.

Le informazioni disponibili

Le analisi sulla consistenza delle reti, basate su indicatori sintetici di dotazione consentono una prima valutazione comparata fra regioni e province. Oltre ai noti divari fra grandi aree del paese, quei dati mostrano fra le altre cose: che il ritardo relativo del Mezzogiorno è particolarmente grave per le grandi aree metropolitane con particolare riferimento ai servizi sociali; che il ritardo relativo all'approvvigionamento idrico è generalizzato; che assai minore carenza sempre in termini di stock fisico si ha per le infrastrutture di trasporto.

Si tratta di indicazioni interessanti. E, tuttavia, di utilità assai limitata ai fini di politica economica. Da queste analisi non emergono elementi utili per stabilire l'effettiva utilizzazione del capitale fisso oggi esistente sul territorio, né indicatori di performance per i diversi servizi erogati.

L'uso del grado di dotazione di capitale pubblico regionale quale elemento di comparazione (e, quindi, di definizione delle situazioni di sottodotazione) equivarrebbe, infatti, a sostenere, a parità di dotazione, l'esistenza di una condizione di parità di offerta di servizi. Conseguenza ancor più fragile, ciò equivale ad assumere che a parità di dotazione corrisponda un livello di domanda da soddisfare sostanzialmente equivalente.

Il livello di dotazione di capitale pubblico (specie se espresso da indici sintetici e aggregati) non può dunque essere considerato una proxy adeguata della maggiore o minore qualità dei servizi presenti nelle diverse regioni, né pertanto un indicatore decisivo

cui ancorare le scelte di intervento: non dice ancora nulla sulla capacità di sfruttamento delle reti disponibili per produrre offerta di servizi, né può dire ancora nulla sulla entità del fabbisogno di quegli stessi servizi.

Le informazioni da porre al centro di ogni politica di investimento in capitale pubblico debbono essere, viceversa, rappresentate dagli indicatori di domanda (il fabbisogno da soddisfare) e di offerta (il servizio che può essere reso).

Una misurazione dei servizi del capitale pubblico

La misurazione del divario regionale di servizi deve divenire oggetto di approfondimento e di accordo fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali. In questa direzione muove l'iniziativa in corso di costituire presso la Conferenza Stato-Regioni un gruppo tecnico che in tempi brevi identifichi un insieme di indicatori di servizio pubblico sufficientemente affidabili e che raccolgano consenso.

Nella stessa direzione muove la scelta, attuabile nella stessa sede, di approssimare una valutazione del «benessere» delle diverse aree attraverso l'analisi della struttura dei consumi delle famiglie.

Queste iniziative potranno consentire di migliorare gli attuali metodi per la ripartizione delle risorse destinate alle aree depresse. Oggi, oltre alla popolazione, sono impiegati indicatori quali reddito pro capite e disoccupazione. Anche ai fini della ripartizione della «quota certa» dei fondi strutturali (cfr. capitolo II, paragrafo 3), si potrebbero invece impiegare indicatori di «consumo» e, soprattutto indicatori di servizio pubblico (o di carenza di servizio).

Nuove indagini sulle occorrenze di imprese e cittadini

Una seconda linea di lavoro deve essere perseguita: tenere in maggiore conto il giudizio dei cittadini e delle imprese sulle occorrenze a cui la politica di investimento pubblico dovrebbe effettivamente rispondere. La rilevazione di questi giudizi consente di indirizzare in modo appropriato le scelte di investimento o di sottoporre a vaglio e verifica le scelte effettivamente compiute.

In questa direzione ci si muove nel documento con l'esame dei risultati di indagini condotte, appunto, sui giudizi dei cittadini e delle imprese.

L'indagine sulla percezione dei ritardi da parte delle imprese è stata condotta, in collaborazione con la Confindustria, su un campione di 200 imprese (180 localizzate nel Sud e 20 grandi imprese plurilocalizzate) nel mese di ottobre 1998. Le caratteristiche strutturali del campione intervistato sono risultate significative e rappresentative. L'indagine ha permesso di approfondire: la percezione degli svantaggi di localizzazione, anche mediante una prima loro quantificazione in termini di costo; l'utilizzo degli incentivi disponibili, anche mediante riconoscimento ed apprezzamento del singolo provvedimento; la struttura di approvvigionamento delle materie prime e semilavorati e di sbocco dei prodotti finiti, per tipologie di mezzo di trasporto utilizzato, al fine di comprendere le esigenze di infrastrutture di trasporto in maniera differenziata; il giudizio su 12 tipologie di capitale sociale, con riferimento alla situazione odierna ed in confronto con la percezione della situazione presente al Centro-Nord.

I giudizi sulle diverse categorie di capitale pubblico sono variegati. I problemi maggiori riguardano l'*accessibilità ferroviaria alle grandi reti*; il 58% delle imprese la giudica negativamente. Hanno poi espresso parere negativo sulle infrastrutture collegate allo *smaltimento dei rifiuti* il 53% delle imprese del campione. Mentre per la *qualità dei servizi della PA* la percentuale sale al 65%. Queste tre tipologie di servizi sono anche quelle che maggiormente gravano sui costi delle imprese.

Interessante è anche il giudizio delle imprese sulle tendenze in atto nella dotazione di capitale. Qui la graduatoria di insoddisfazione è diversa. Il giudizio più negativo riguarda i servizi di telecomunicazione (in peggioramento per il 47% delle imprese, in miglioramento solo per il 3,0%), per la mobilità locale (rispettivamente, 40,0% e 4,0%), per i servizi bancari e finanziari (39,0% e 4,0%). Mentre si delineano giudizi meno negativi per i servizi della P.A. (in miglioramento per il 20%, in peggioramento per il 22), per lo smaltimento dei rifiuti e per l'accessibilità ferroviaria alle grandi reti (che resta tuttavia, staticamente, in cima ai giudizi negativi delle imprese)

Interessanti sono anche i risultati di diversi sondaggi condotti sulla percezione che l'opinione pubblica ha dei problemi del Mezzogiorno e delle priorità di intervento.

Il giudizio sull'evoluzione recente del Mezzogiorno appare decisamente più positivo da parte degli «opinion leaders», rappresentativi dei gruppi dirigenti locali, che non della pubblica opinione (cfr. capitolo II, paragrafo 4.2). Ma il giudizio sul futuro, sulla capacità di cogliere le opportunità e reggere la sfida creatasi con la partecipazione all'Unione europea appare positiva nel Mezzogiorno (65 per cento degli intervistati), più che nel Centro-Nord (55 per cento). Non solo l'83 per cento nel Mezzogiorno ma il 56 per cento dei settentrionali è convinto che per realizzare tale risultato è nel Mezzogiorno che occorre realizzare il massimo sforzo.

Schiacciante (75 per cento) è, fra gli «opinion leaders», la maggioranza di coloro che individuano la priorità della politica di sviluppo nel Mezzogiorno negli investimenti pubblici. Accanto agli interventi per la sicurezza e per altri primari servizi pubblici, una linea di intervento emerge con forza dalle interviste: quella volta a consentire ai cittadini di «mettersi in proprio».

4. IDEE, PROPOSTE, PROGETTI

4.1. Idee per la valorizzazione delle risorse ambientali e naturali del Mezzogiorno

Il territorio deve essere interpretato come una risorsa, da valorizzare sia per la sua tutela e conservazione sia per le possibilità che esso offre di creare impresa e lavoro. Operare sul territorio richiede progettualità integrate e cooperazione tra soggetti detentori di interessi pubblici. Nel Mezzogiorno vi sono corpi territoriali specifici, che richiedono interventi differenziati. Il rafforzamento della coesione interna di alcuni di essi (con corridoi infrastrutturali e ambientali integrati fra i parchi e le aree protette); il consolidamento dei territori fragili (ad economia vocazionale montano-agricola); il decongestionamento dei territori ad elevata frequentazione (con riqualificazione turistico-insediativa); lo sviluppo dei territori transfrontalieri (con integrazione con l'oltremare) (Clementi). Appare opportuna una politica per distretti territoriali che ne migliori le condizioni di contesto, tramite un'accorta programmazione per progetti, promossi anche e soprattutto dai soggetti locali e verificati tecnicamente (Palermo).

In agricoltura è fondamentale orientare i comportamenti aziendali verso la competitività. Servono azioni e strumenti in grado di aumentare la capacità competitiva delle imprese, che non modifichino il quadro delle convenienze aziendali dettate dai mercati ma che sostengano le imprese a realizzare strategie che da quelle convenienze sono dettate. Ciò può concretizzarsi in sostegni finanziari per le imprese che intendono espandersi, in azioni per il miglioramento della qualità dei prodotti, in interventi per lo sviluppo di servizi per le imprese (Anania). Gli interventi per lo sviluppo rurale non devono essere condizionati dalla segmentazione dei fondi. Essi devono, viceversa, essere guidati dalle stesse logiche che presiedono agli interventi per lo sviluppo locale: creazione di sistemi locali efficienti, selezione delle

reti atte a valorizzare i prodotti, velocità dell'informazione. L'esperienza del PIC sullo sviluppo rurale può essere messa a frutto per realizzare nuovi programmi regionali (De Castro).

La regione Abruzzo mira al mantenimento del tessuto sociale e vitale delle aree rurali, valorizzando le capacità imprenditoriali endogene (qualità, produzioni tipiche, forestazione), attraverso tre azioni specifiche: rivitalizzazione dello spazio rurale, servizi, formazione. Mira altresì allo sviluppo di attività produttive per la conservazione dell'ambiente.

La regione Sardegna mira al potenziamento del settore agroalimentare, con progetti intergati di area per il riordino fondiario, la valorizzazione delle vocazioni colturali e la promozione di impresa. Ciò attraverso il potenziamento degli schemi idrici (cfr. anche infra) e azioni di valorizzazione delle produzioni mediterranee.

Il Ministero per le Politiche Agricole propone di articolare gli interventi attorno a tre distinti obiettivi, che andrebbero ricompresi in un asse dedicato (aggiuntivo rispetto ai cinque proposti per il Seminario Catania) «valorizzazione e sviluppo dei sistemi agricoli, agro-industriali e rurali»: (1) promuovere e attuare qualità e innovazione in sistemi integrati agricoli e agro-industriali per mantenere e accrescere la competitività sui mercati internazionali; (2) assicurare la riconversione e la diversificazione in sistemi locali agricoli e rurali a basso sviluppo per utilizzare risorse che sarebbero altrimenti inutilizzate; (3) promuovere azioni orizzontali, non localizzate territorialmente, per consentire l'adattamento alla riforma della PAC.

Pesca

La regione Sardegna mira al potenziamento degli allevamenti ittici e dell'imprenditoria della pesca migliorando la produttività dei diversi siti e favorendo la concentrazione commerciale.

Il Ministero per le Politiche Agricole (Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacultura) propone fra l'altro di concentrare gli interventi nella modernizzazione dei servizi a sostegno del settore e nell'ammodernamento delle strutture per l'allevamento, la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti della pesca. Per migliorare la qualità della programmazione si propone di avviare subito studi di fattibilità atti a valutare l'economicità degli interventi.

Difesa del suolo

La regione Abruzzo mira, oltre che alla tutela delle georisorse acqua e suolo (cfr. supra) alla gestione integrata dell'area costiera, attraverso interventi di riqualificazione e valorizzazione degli arenili.

La regione Molise intende difendere le grandi infrastrutture e i centri urbani maggiori dal rischio idrogeologico, risanando i dissesti a maggiore impatto economico e con interventi estensivi di forestazione idrogeologica.

La regione Campania mira al recupero della balneabilità della linea di costa e al potenziamento delle infrastrutture portuali minori, anche a fini turistici. La regione Campania mira alla realizzazione di un piano generale di interventi per la difesa del suolo, in funzione della riduzione del grave rischio idrogeologico.

La regione Puglia intende intervenire sui suoi problemi di assetto idrogeologico (Subappennino Dauno, nord barese, Isole Tremiti) e nella difesa delle coste.

La regione Basilicata intende avviare interventi prioritari per la salvaguardia attiva del territorio in circa 60 abitati. Ipotizza altresì, nell'ambito degli schemi previsionali e programmatici ex art.31 della l.183/89 la manutenzione e la sistemazione idraulica per i bacini regionali ed interregionali del Bradano, Ofonto, Sinni, Basento, Agri, Noce e

Leo. Ritiene altresì necessari interventi su altri ecosistemi sensibili (laghi di Monticchio, lago di Nemoli, costiera ionica). Prevede l'insediamento di 11 aree multifunzionali per le esigenze della protezione civile.

La regione Calabria sta impostando una strategia di difesa dal rischio idrogeologico, attraverso un insieme integrato di opere di risanamento dei dissesti a maggiore impatto economico e interventi estensivi di forestazione idrogeologica protettiva e manutenzione del territorio.

La regione Sicilia ha per obiettivo la riqualificazione e il risanamento delle aree costiere (abusivismo, insediamenti ad alto rischio), il mantenimento dei litorali superstiti e il ripascimento dei litorali sabbiosi, la messa in sicurezza della rete idrografica superficiale, il risanamento di centri abitati caratterizzati da fenomeni di erosione.

La regione Sardegna mira alla prosecuzione delle azioni di risanamento e tutela dell'ambiente, attraverso il completamento del piano relativo ai sistemi di depurazione e del programma di risanamento delle acque, di gestione dei rifiuti e di tutela del suolo da un lato e attraverso azioni di sensibilizzazione dall'altro.

Il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio ha predisposto tre programmi di intervento. Il primo riguarda la prevenzione del rischio idrogeologico, attraverso il consolidamento di versanti, la sistemazione e regimentazione di corsi d'acqua, il riassetto delle infrastrutture danneggiate, la salvaguardia delle coste, la protezione di infrastrutture a rilevanza nazionale e regionale. Il secondo riguarda la prevenzione del rischio sismico, intervenendo sulla vulnerabilità degli edifici pubblici strategici ai fini di eventuali emergenze, e sui beni culturali. Il terzo riguarda interventi di supporto alla Protezione Civile, attraverso la realizzazione di Centri Polifunzionali e interventi sulle sedi viarie che costituiscono vie di fuga, sulle aree di insediamenti abitativi di emergenza, e attraverso attività di formazione.

Il Ministero dell'Ambiente propone attività ed interventi finalizzati: ad una migliore conoscenza del territorio (rendendo disponibili i relativi dati), alla sistemazione e regimentazione di corsi d'acqua, al consolidamento delle coste. Propone altresì interventi a tutela e difesa dell'ambiente marino (siti VTS, infrastrutture nelle aree marine protette, recupero di sostanze inquinanti da navi, interventi per la protezione di siti naturali marini).

La Direzione Generale Difesa del Suolo del Ministero dei Lavori Pubblici, evidenziando l'opportunità che per la materia delle acque (cfr. infra) e della difesa del suolo sia previsto un asse dedicato di intervento, avanza una idea-programma relativa alla difesa del suolo, articolata su: interventi atti a ridurre il rischio idraulico e idrogeologico; interventi per il recupero della funzionalità dei sistemi naturali; azioni per l'uso del suolo e sulla dinamica evolutiva dei sistemi naturali; azioni per l'equilibrio città-fiume; azioni per il consolidamento delle istituzioni di settore.

Parchi naturali

Il Mezzogiorno deve essere capace di rendere visibili e apprezzabili le risorse ambientali che sono custodite nel suo territorio. Al Sud vi è uno straordinario intreccio di ambiente naturale e culturale: migliorarne la qualità non è solo un obiettivo giusto in sé, ma è anche una leva eccellente per creare lavoro e sviluppo, per dare forza e competitività alla sua economia (Chiarello). In non poche regioni europee i parchi naturali svolgono un ruolo di rilievo, anche sotto il profilo occupazionale. La valorizzazione dei parchi implica un loro stretto collegamento con il contesto territoriale di riferimento e la definizione di una «rete ecologica nazionale» (Gambino). Di fronte alle opportunità di sviluppo turistico offerte dai parchi naturali e alla pressione a cui gli Enti di gestione sono sottoposti per localizzare le proprie strutture e i Centri Visita, appare necessario concentrare gli interventi nel fornire ai parchi l'assistenza tecnica necessaria a elaborare programmi di intervento (ad es.: piani di ricettività, di informazione diffusa, di accesso controllato, ecc.) e nel realizzare programmi di formazione basati sul trasferimento di competenze e sul gemellaggio fra aree (Natali). Le

aree boschive possono essere valorizzate a scopo ambientale ed economico, con politiche che incentivino l'imprenditorialità (legni pregiati, prodotti secondari, essenze, allevamento) attraverso progetti integrati, che rendano possibili e convenienti iniziative economiche altrimenti difficili da avviare separatamente (Bevilacqua)

La regione Abruzzo ha come obiettivo strategico prioritario il completare l'attrezzatura ed il contesto di fruibilità, tutela e valorizzazione dei parchi naturali, attraverso una infrastrutturazione leggera, la promozione di imprenditorialità di nicchia nel turismo, nell'artigianato e nell'agricoltura, e la realizzazione del progetto Appennino Parco d'Europa, in sinergia con Umbria, Marche, Lazio e Toscana per una completa promozione del territorio appenninico.

La regione Calabria vuole valorizzare e sviluppare i propri parchi nazionali, attraverso programmi integrati di tutela e sviluppo, anche mediante l'utilizzo della programmazione negoziata.

La regione Sicilia ha per obiettivo, nelle aree naturalistiche, il miglioramento delle relazioni tra soggetti istituzionali e l'introduzione di modelli gestionali innovativi. Una delle sue idee-programma prioritarie riguarda la valorizzazione delle opportunità di sviluppo locale e delle occasioni di lavoro stabile legate alla completa fruizione dei beni naturalistici, delle aree protette, dei parchi e delle riserve (nuovi indirizzi di gestione, iniziative di sensibilizzazione, percorsi di sviluppo originali).

La regione Sardegna mira al completamento del programma di sviluppo delle aree naturali protette terrestri e marine, attraverso progetti pilota integrati, in grado di rendere più visibili, anche attraverso interventi infrastrutturali organici, i vantaggi economici e occupazionali derivanti dall'istituzione di un'area protetta.

Il Dipartimento per il Turismo della Presidenza del Consiglio ha predisposto idee-programma per la valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali (analisi di potenzialità, identificazione di aree di particolare attrazione, miglioramento dell'accessibilità, miglioramento del turismo rurale, stimolo alla nascita di imprese di valorizzazione turistica e alla definizione di marchi di tipicità).

Il Ministero per l'Ambiente ha individuato cinque aree di intervento prioritarie per i Parchi: la rinaturalizzazione; la riconversione degli habitat preesistenti (attraverso misure di protezione delle specie, istituzione di aree protette e l'abbattimento di strutture edilizie a rischio); la riforestazione (con connesse attività di manutenzione) implementando tra l'altro una «gestione integrata del bosco»; l'informatizzazione delle aree protette; la tutela ed il miglioramento della risorsa idrica.

La Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi del Ministero degli Interni ha predisposto una idea-programma per accrescere la sicurezza antincendio dei parchi naturali e dei centri turistici.

Il Dipartimento per la Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno propone l'acquisizione di tecnologie avanzate per il monitoraggio del territorio per la prevenzione di danneggiamenti dell'ambiente; programmi di riqualificazione specialistica; la realizzazione di un mappatura aggiornata delle zone ad elevato rischio ambientale da sottoporre ad attività d'indagine.

Acque

Lo stato dei servizi idrici appare nel complesso del paese assai lontano, sul piano istituzionale, da quello prefigurato nella legge 36/94, con una fortissima frammentazione della gestione; nel Mezzogiorno, esso appare anche assai lontano da soglie minime di accettabilità, con circa un terzo della popolazione che non riceve ancora servizi con continuità e in quantità sufficienti. L'acqua per usi civili scarseggia in tutti i grandi agglomerati urbani del Mezzogiorno; quello per usi industriali risulta meno scarsa solo a causa dell'inadeguato sviluppo industriale (Graziani). Due sono gli obiettivi prioritari che possono guidare un nuovo

ciclo di interventi: a) razionalizzazione del sistema idrico-potabile superando la polverizzazione dell'offerta prioritariamente nei grandi sistemi e completamento e integrazione delle reti distributive e fognarie su tutto il territorio; b) riassetto gestionale del settore attraverso la creazione di nuove forme imprenditoriali e di un mercato del servizio idrico (Raimondo). Nel disegno del nuovo modello di intervento, decisiva è l'assistenza tecnica che le Regioni potranno ricevere: a) nell'accertare lo stato della gestione e i costi e ricavi delle stesse, allo scopo di individuare il processo di riagggregazione tecnica dei diversi sistemi idrici e di definire ipotesi per un loro bilancio economico e finanziario; b) nel creare strutture tecniche regionali e di ambito, anche sperimentali, capaci di avviare quel processo di riagggregazione e di elaborare e raggiungere standards tecnologici impiantistici e di funzionamento e controllo (Mazzola). La ricostruzione di una appropriata contabilità economico-finanziaria è anche la condizione per avviare l'entrata nel settore di capitali privati (Passino).

La regione Abruzzo mira ad esaltare le connessioni tra ambiente, qualità e competitività eco-sostenibile del sistema regionale attraverso la tutela e la piena utilizzazione delle risorse idriche (con il completamento del sistema idrico regionale: depurazione e approvvigionamento, anche con il concorso di privati) e mira a tutelare e gestire le georisorse acqua e suolo (riqualificazione strutturale e gestione del reticolo idrografico superficiale e dei versanti).

La regione Molise mira alla tutela e valorizzazione del patrimonio idrico, attraverso il completamento del sistema di depurazione delle acque e del sistema di approvvigionamento idrico-potabile.

La regione Campania mira al completamento, all'adeguamento funzionale e all'allineamento agli standard dei grandi sistemi depurativi.

La regione Basilicata ha in fase di avanzata elaborazione un Accordo di programma ex art.17 l.36/94 che tra l'altro intende raggiungere gli obiettivi di una completa rivisitazione degli schemi idrici esistenti. Fra gli interventi proposti vi sono il risparmio idrico, il risparmio energetico e l'interconnessione e l'elasticità gestionale degli schemi idrici interessati.

La regione Puglia intende completare gli schemi idrici esistenti, con la costruzione di diverse opere (sbarramento sul Fortore, acquedotto Sinni, potabilizzazione a Conza, risanamento canale Sele, avvio Schema Locone) e sopperire agli ulteriori fabbisogni attesi con nuove fonti (acquedotto sottomarino Italia-Albania, Schema Nord Trigno, Saccione). Infine, la regione necessita del sistema di irrigazione delle campagne.

La regione Calabria sta perseguendo la realizzazione di un programma pluriennale per completare le infrastrutture legate al ciclo delle acque, attraverso: il completamento del sistema delle piattaforme consortili di depurazione delle acque; il completamento del sistema di approvvigionamento idrico-potabile.

La regione Sicilia ha come obiettivi il miglioramento degli standard di fornitura della risorsa idrica e della qualità delle acque superficiali, l'ottimizzazione della gestione del servizio idrico integrato e l'incremento della capacità di captazione e adduzione.

La regione Sardegna mira all'aumento della disponibilità di risorse idriche per usi civili, colmando il gap qualitativo e quantitativo del servizio idrico rispetto agli standard europei, ottimizzando la gestione e migliorando l'esercizio delle reti. Ciò attraverso il completamento degli schemi idrici del Nuovo Piano Regolatore Generale degli Acquedotti e il riassetto delle infrastrutture primarie dell'EAF.

Il Ministero dell'Ambiente propone di finanziare progetti contenuti nel Piano Straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque, sia per il completamento delle grandi infrastrutture sia per sostegno all'attuazione della l. 36/93.

La Direzione Generale Difesa del Suolo del Ministero dei Lavori Pubblici avanza una idea-programma relativa alle risorse idriche. Essa mira da un lato al completamento degli interventi di adeguamento e razionalizzazione delle reti di adduzione e distribuzione, sulla base di bilanci idrici aggiornati; dall'altro al sostegno e incentivazione all'adeguamento della dotazione infrastrutturale negli ATO e all'avvio degli ATO medesimi (attraverso interventi su: livelli minimi nei servizi; scarichi ed obiettivi di qualità; tecnologie della misurazione e controllo; captazione, adduzione e conservazione; cooperazione inter-regionale; risparmio della risorsa idrica; azioni pilota).

Rifiuti

La regione Abruzzo mira ad innovare i percorsi ed i sistemi di smaltimento rifiuti; mira altresì alla limitazione degli impatti antropici negativi attraverso azioni sulle acque reflue.

La regione Campania mira all'attuazione del Piano dei rifiuti solidi, già approvato dalla Giunta regionale.

La regione Calabria intende completare la realizzazione del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, anche mediante l'uso del project financing.

La regione Sicilia mira all'ottimizzazione della gestione degli scarti di lavorazione e processo, alla riduzione della produzione di rifiuti solidi, alla loro diversificazione e al loro recupero, all'incremento infrastrutturale per lo smaltimento.

La regione Sardegna, come già detto, mira all'attuazione del piano di gestione dei rifiuti.

Il Ministero dell'Ambiente propone, ricorrendo all'art.17 del D.Lgs. 22/97 di censire le aree ed i siti inquinati, distinguendo quelli di interesse locale da quelli di interesse nazionale, e di procedere alla definizione di progetti ed interventi di bonifica, promuovendo anche la delocalizzazione di alcune attività industriali.

Energia

La regione Puglia mira alla completa realizzazione del sistema di metanizzazione dei comuni, anche per le positive ricadute sul sistema produttivo regionale, con particolare riferimento alle PMI.

La regione Basilicata, nell'ambito delle intese con il Governo e con l'ENI per lo sfruttamento degli idrocarburi ha definito una serie di misure per assicurare vantaggi localizzativi a nuove iniziative economiche. La regione intende sostenere gli scenari delineati sia con azioni supportate dai Fondi Strutturali sia garantendo la massima efficacia nell'utilizzo delle royalties che secondo la legislazione vigente e quella preannunciata in materia, ricadranno sulle aree oggetto di produzione petrolifera.

La regione Sicilia ha come obiettivo il miglioramento degli standard quantitativi di fornitura di risorse energetiche (energia elettrica e metano) per usi industriali e civili.

Essa mira altresì all'incremento del risparmio energetico delle PMI, della produzione e del consumo di energie rinnovabili.

La Direzione Generale dell'energia e delle risorse minerarie del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato propone interventi per il completamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno (con realizzazione di impianti di distribuzione cittadina in circa 160 comuni e 700 comuni da metanizzare ex novo); un programma sulle reti elettriche attraverso la realizzazione di infrastrutture per il potenziamento e l'ammodernamento; proposte riguardanti il settore della produzione di energia elettrica che tendono al rinnovo di centrali obsolete; un complesso di interventi nel campo delle fonti energetiche rinnovabili (eolica, solare, biomasse, idroelettrica, da rifiuti, geotermica). In ultimo la Direzione propone al finanziamento il gasdotto sottomarino Italia-Grecia

Infrastrutturazione di collegamento interno

La regione Campania mira al completamento e alla messa in efficienza della rete infrastrutturale regionale (collegamento stradale veloce Caserta-benevento, SS212 e SS369, collegamento del Vallo di Lauro con la A3 e A30, prolungamento a Melfi della ferrovia Avellino-Rocchetta).

La regione Puglia ha un sistema viario prioritariamente finalizzato al collegamento e alla valorizzazione delle aree interne; sono in corso di realizzazione o parzialmente finanziate tre strade regionali (SR1, SR6, SR8)

La regione Basilicata intende assicurare un adeguato sistema di relazioni tra periferie forti e il centro e le aree interne della regione (Tito-Brienza e Saurina) e completare i collegamenti fra i centri urbani e le principali direttrici di traffico delle fondovalle.

4.2. Idee per lo sviluppo delle risorse culturali ed umane del Mezzogiorno

Al Mezzogiorno non serve una sequenza di «manufatti-capolavoro», ma poco interessanti perchè inseriti in un contesto poco interessante. Occorre creare identità forti nei diversi territori, la valorizzazione dei beni culturali in un contesto ambientale ad essi coerenti (Donzelli).

L'ostacolo principale a realizzare progetti di utilizzazione delle aree archeologiche a favore del comprensorio socio-territoriale di riferimento sta proprio nel degrado del comprensorio: lampante è il caso di Pompei (Guzzo). Una linea di intervento sta dunque nel coinvolgere insieme Soprintendenze ed Enti Locali (in particolare Sindaci), nell'analisi di problemi e proposte di valorizzazione (Guzzo). L'esempio del parco territoriale sulla città antica di Sibari (Donzelli) è esemplificazione di finalità, strumenti e modalità utilizzabili a tal fine. L'attuale stato del territorio può essere valorizzato: una zolfara abbandonata può essere trasformata in un Museo dell'emigrazione; in un comune montano può essere realizzato un Museo dell'appennino (D'Antone).

L'offerta culturale è sempre più fattore di attrazione turistica: può essere organizzata in itinerari tematici museali, monumentali, archeologici, religiosi. Al loro interno possono essere realizzate «occasioni» di eccellenza (come un grande festival multicittà) (Laterza). L'azione della pubblica amministrazione è oggi troppo concentrata sulla tutela e conservazione senza porsi il problema di sviluppare politiche per attrarre l'interesse del pubblico (Carandini). Conta il metodo: servono «pacchetti completi» di offerta di viaggio, soggiorno, turismo. Precondizioni per uno sviluppo effettivo del sistema turistico al Sud sono l'adeguatezza delle infrastrutture di accessibilità e mobilità locale, una formazione di qualità, la costante disponibilità di informazioni, garanzie di controllo del territorio. Linee guida di programmazione possono essere lo sviluppo della cultura del turismo sostenibile, una migliore fruibilità e qualità dei servizi, l'offerta di prodotti market-oriented, una migliore presenza sui mercati internazionali (Lunati).

L'offerta turistica basata sui beni culturali è per propria natura distribuita sul territorio (Donzelli), e richiede quindi adeguate reti di mobilità locale. Anche e soprattutto servizi per la mobilità sul territorio (connessioni con gli aeroporti; autobus di alto livello con servizi certi e prenotabili a distanza; orari integrati e ben diffusi; servizi ferroviari moderni).

Una rete di «info-point» (realizzati anche da imprese culturali private, con sostegno e controllo pubblico) può, oltre ad erogare informazioni semplificate, sviluppare il dialogo con l'utenza e valorizzare beni culturali non immediatamente visibili (Ortoleva). Va accelerata l'attuazione della legge Ronchey che consente l'apertura di punti vendita in musei e monumenti (Carandini). Nel campo della formazione per la valorizzazione dei beni culturali

può essere utile la creazione di «botteghe», sedi miste di formazione-produzione (sotto la guida di professionisti esperti) o di attività formative dirette non a singoli ma ad équipes integrate (Ortoleva).

La regione Abruzzo intende valorizzare i propri beni archeologici e culturali costituendo un sistema museale regionale (che sviluppi il collegamento fra musei, itinerari turistico-culturali e comunicazione informatica) e promuovendo centri di formazione e qualificazione professionale.

La regione Molise mira alla valorizzazione dei propri beni archeologici attraverso la realizzazione di un sistema museale regionale.

La regione Puglia intende perseguire una azione strategica nel campo del recupero dei beni storici, culturali ed archeologici.

La regione Basilicata individua nel suo patrimonio ambientale e storico-culturale un aspetto da tutelare come fattore costitutivo dell'identità regionale, Esso può inoltre costituire un utile fattore di sviluppo per attività imprenditoriali ed economiche, attivando iniziative turistiche in modo integrato con gli interventi di tutela e conservazione, anche per intercettare flussi di turismo già in essere nelle regioni limitrofe.

La regione Calabria intende valorizzare i propri beni archeologici attraverso la costituzione di un sistema museale regionale.

La regione Sicilia mira a connettere in un'unica politica di carattere territoriale gli interventi relativi a beni culturali, ambientali e turismo. Essa mira alla salvaguardia del patrimonio culturale (sistematizzazione delle conoscenze disponibili, miglioramento dell'accessibilità attraverso applicazioni avanzate di informazione e comunicazione; miglioramento dell'efficienza dei servizi); alla fruizione del patrimonio culturale (offerta turistica integrata nelle città d'arte, incremento dell'offerta ricettiva — in particolare non alberghiera — destagionalizzazione del turismo); alla fruizione del patrimonio ambientale (miglioramento dell'offerta nelle isole minori, potenziamento delle aree di tutela ambientale, servizi al turismo, potenziamento dell'offerta per nautica da diporto, valorizzazione di saline e tonnare, nonché di riserve marine e parchi archeologici sottomarini).

La regione Sardegna mira alla salvaguardia e alla valorizzazione dei beni culturali attraverso: la razionalizzazione del sistema dell'offerta di servizi museali e delle aree archeologiche (completamento e adeguamento funzionale delle strutture esistenti; promozione di modalità gestionali legate all'intervento di privati) e una strategia di valorizzazione del patrimonio archeologico (infrastrutturazione funzionale di parchi e aree archeologiche; sostegno a progetti innovativi di percorsi archeologici). Mira altresì al rafforzamento dell'offerta turistica, diversificando i prodotti ed integrandoli con l'ambiente, con specifici progetti di promozione del turismo archeologico, ambientale, rurale e del diportismo nautico.

Il Dipartimento per il Turismo della Presidenza del Consiglio ha predisposto idee programma relative alla valorizzazione delle risorse umane e culturali (analisi della potenzialità di aree connotate da una concentrazione di beni culturali, itinerari culturali e parchi a tema storico-letterari-musicali-cinematografici, promozione di attività di spettacolo, programmi di riqualificazione dei servizi, iniziative in castelli e dimore storiche).

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha individuato tre principali idee-programma. La prima mira al restauro e alla valorizzazione del patrimonio culturale delle aree depresse, e si incentra su interventi mirati a: i parchi archeologici e il patrimonio archeologico diffuso; le emergenze monumentali, per la riqualificazione ambientale dei centri storici; i complessi architettonici sedi di archivi, biblioteche, musei e centri polifunzionali; il restauro e la valorizzazione del paesaggio; le infrastrutture per le attività culturali e ricreative nelle aree depresse. La seconda mira al miglioramento dell'offerta e della qualità dei servizi per la fruizione, ed è organizzata su: servizi multimediali in rete integrati sul territorio; potenziamento delle biblioteche; potenziamento del servizio inte-

grato di archivi sul territorio; sistemi di gestione avanzati delle visite. La terza mira a realizzare strumenti per la tutela e la gestione, attraverso centri e laboratori avanzati per il restauro; inventariazione, catalogazione e diffusione del patrimonio culturale; recupero retrospettivo degli inventari archivistici e dei cataloghi delle biblioteche; attività di formazione.

La Direzione Generale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno ha proposto una idea-programma relativa alla catalogazione, mappatura e monitoraggio del patrimonio di interesse storico-artistico del Fondo Edifici di Culto.

Il Dipartimento per la Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno propone l'adozione di tecnologie per il miglioramento della vigilanza nelle grandi aree archeologiche e museali; il potenziamento dei sistemi di raccolta e gestione dei dati relativi al traffico d'opere d'arte rubate; la qualificazione specialistica delle Forze dell'Ordine in materia.

Scuola

Deve essere valorizzata la «predisposizione» del Mezzogiorno alla cultura e allo spettacolo: può essere ad esempio progettata e realizzata una rete di scuole di cinema e recitazione, di centri di produzione teatrale, cinematografica e musicale anche di tipo sperimentale e di piccola dimensione. Un progetto ambizioso può consistere nel realizzare un Centro musicale del Mediterraneo (D'Antone). Per il sistema scolastico meridionale un grande obiettivo potenzialmente raggiungibile è quello di individuare «standard minimi di dotazione» delle strutture educative (dagli aspetti fisici alle connessioni ad Internet) avendo come obiettivo l'adeguamento agli standard, con velocità inversamente proporzionali alla distanza. Al Sud devono nascere Università di eccellenza (Checchi).

La regione Molise mira al completamento del sistema universitario regionale.

La regione Calabria intende completare le strutture universitarie regionali (polo di Cosenza, oncologico, centro servizi di Lamezia).

La regione Sardegna mira all'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione, attraverso azioni integrate rivolte a diverse fasce d'età: riqualificazione dell'offerta educativa, interventi mirati contro la dispersione scolastica, avvio della formazione tecnico-professionale e nuova alfabetizzazione per adulti. Ciò attraverso sia interventi strutturali (edilizia scolastica) sia interventi sulla qualità dell'istruzione.

Il Ministero delle Comunicazioni propone la realizzazione di un centro di coordinamento regionale per la ricerca nel settore ICT. Tale centro, super partes, dovrebbe studiare, attuare e gestire un piano nazionale di ricerca applicata. Propone altresì di realizzare LAN nelle scuole, in coordinamento con il programma del Ministero della Pubblica Istruzione.

Il Ministero della Pubblica istruzione propone una scheda progettuale mirante a promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attraverso: sperimentazione di percorsi di recupero dell'obbligo; realizzazione di attività formative per adulti; sviluppo di sistemi per l'apprendimento a distanza. Altre schede progettuali dello stesso Ministero sono incluse più avanti.

Ricerca

Gli interventi a sostegno della ricerca sono in realtà trasversali a tutti e 5 gli assi di intervento e come tali essi sono richiamati in molte delle idee-programma integrate presentate in queste pagine (cfr. in particolare l'asse «Sviluppo locale»). In generale, il grave ritardo della ricerca tecnologica e industriale in Italia, esperienze estere positive di recupero di ritardi anche forti, la presenza nel Mezzogiorno di punte di ricerca scientifica di ottimo livello suggeriscono una strategia mirata a forti investimenti in ricerca, concentrati in campi strategici e delimitati e con obiettivi competitivi di medio-lungo termine. Si propone l'avvio di un numero limitato di progetti, ognuno realizzato con la costituzione di una rete (incentrata

nel Mezzogiorno) di nuove, piccole unità di ricerca, autonome ma collegate a quelle esistenti, costituite da responsabili scientifici giovani ma di riconosciuta statura internazionale con retribuzioni competitive, cofinanziate dal settore privato (Cattaneo).

Il Ministero della Ricerca Scientifica e Tecnologica, nel rilevare la orizzontalità di questo intervento e la sua centralità per lo sviluppo del Mezzogiorno, proporre, fra gli altri, l'istituzione di servizi e strutture per il trasferimento tecnologico all'interno di Università ed enti di ricerca; un programma di orientamento che favorisca gli sbocchi lavorativi del personale laureato e diplomato; l'utilizzo del contratto di programma per richiamare in modo mirato insediamenti di aziende tecnologicamente avanzate adatti alle caratteristiche del territorio; azioni formative per riqualificare le capacità programmatriche e gestionali delle Amministrazioni locali e delle Università (cfr. infra, para. 4.3.); interventi atti ad inserire la Comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale, in particolare mediterranea.

Il Ministero della Sanità propone investimenti in ricerca e formazione a favore di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di Policlinici universitari, di Istituti Zootecnici sperimentali. In particolare si propone di sviluppare, l'esperienza del centro di eccellenza per il trapianto di organi realizzato a Palermo. E di dedicare risorse al ridisegno del sistema informativo sanitario (cfr. infra. para. 4.5).

Servizi pubblici per l'occupazione

Al Sud è centrale il tema dei servizi pubblici all'occupazione (Wolleb e Naldini). La messa in rete delle informazioni disponibili circa le opportunità di impiego su scala nazionale rappresenta un importante prerequisito delle politiche attive del lavoro (Boeri) Il cardine per le politiche attive del lavoro può diventare il Sistema Informativo Lavoro: uno strumento di conoscenza dei flussi reali sul mercato del lavoro: che, presente su tutto il territorio nazionale, consente uniformità di trattamento dei dati e significative economie di scala (Accornero). Il Sil può fornire quel vero e proprio «diritto di cittadinanza» che è rappresentato da informazioni esaurienti e tempestive sull'offerta e sulla domanda di lavoro (Rey); può creare la base per un «libretto di lavoro telematico»; può offrire spazi e risorse di intervento all'iniziativa privata. Il SIL appare vitale al Sud, dove i dati sulla ricerca di lavoro sono oggi assai poco utili (Accornero). Attività specifiche possono essere disegnate per una corretta integrazione dei lavoratori stranieri nell'economia nazionale (Venturini).

Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri propone la creazione di una rete di servizi integrati per l'occupabilità rivolti al segmento femminile, con particolare attenzione alle lavoratrici immigrate.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nelle sue linee d'azione per lo sviluppo delle risorse umane per la mobilità sociale e la competitività del sistema produttivo individua quattro principali ambiti di intervento.

Il primo riguarda la diversificazione e il rafforzamento delle formazioni in alternanza, attraverso la generalizzazione degli interventi di formazione rivolti agli apprendisti di ogni comparto produttivo; la messa a regime dei tirocinii di orientamento; il rafforzamento della componente formativa nell'ambito dei Contratti di Formazione-lavoro.

Il secondo riguarda l'integrazione tra i diversi sistemi e percorsi di acquisizione delle competenze personali, attraverso l'allestimento del dispositivo di certificazione delle competenze e la sua manutenzione permanente; la predisposizione di un'offerta formativa professionalizzante di accompagnamento al prolungamento dell'obbligo scolastico; il sostegno alle attività con valenza professionalizzante nei diplomi universitari.

Il terzo riguarda il consolidamento e l'espansione della formazione continua attraverso il Fondo interprofessionale della formazione professionale continua; il rafforzamento di strutture intermedie per l'identificazione dei fabbisogni di formazione continua; l'incentivazione di congedi individuali di formazione; il potenziamento dell'offerta forma-

tiva nei confronti dei soggetti in mobilità anche spontanea, con voucher per la fruizione individualizzata dei servizi; il sostegno ai lavoratori in mobilità per l'avvio di nuove attività; l'avvio di formazione per i lavoratori interinali.

Il quarto riguarda la creazione di reti per l'orientamento formativo, professionale e lavorativo, attraverso la costruzione di reti di servizi per l'orientamento in appositi poli informativi, in rete; la valorizzazione del Sistema Informativo Lavoro per i moduli di orientamento e di incontro domanda-offerta; la creazione di database con schede informative standard; la messa a regime dei sistemi di rilevazione dei fabbisogni formativi; il supporto all'orientamento per superare le barriere territoriali nella ricerca di lavoro.

Il Ministero della Pubblica Istruzione propone una scheda progettuale per iniziative volte a ridurre e prevenire la disoccupazione giovanile, attraverso il sostegno: ad iniziative di alternanza scuola-lavoro concertate con le istituzioni territoriali e il sistema produttivo; ai progetti individuali di sviluppo delle competenze e di mobilità professionale e geografica; alla promozione di «passerelle» tra sistemi attraverso la modularizzazione dei percorsi; allo sviluppo di competenze specifiche collegate alle prospettive professionali, con particolare riferimento ai nuovi alfabeti, alle esigenze di mobilità e flessibilità e alla cultura dell'imprenditorialità.

4.3. Idee per lo sviluppo delle città del Mezzogiorno

Nelle città possono essere immaginate misure territorialmente mirate ed integrate (sviluppo delle infrastrutture e dei servizi, formazione di capitale umano, valorizzazione delle risorse ambientali e culturali) e volte a due cruciali ordini di obiettivi: costruire «capacità» locali, rinforzare collegamenti con l'esterno. Per essere efficaci, misure simili richiedono una grandissima attenzione al metodo di programmazione, dall'identificazione delle caratteristiche locali, all'attento monitoraggio dell'effettiva realizzazione (Ferrera)

Appare opportuno delineare programmi operativi per le città che, sulla scorta di quanto già fatto nel programma Urban, integrino interventi sociali ed infrastrutturali selezionando discrezionalmente i progetti, evitando incentivi automatici (Wolleb e Naldini). Le capacità locali vanno attentamente stimolate e utilizzate per programmi di intervento: a tal fine può essere utile la realizzazione una «Banca dati sulle capacità locali» e l'attuazione di un sistema nazionale di benchmarking (Ferrera).

Nelle città meridionali appaiono indispensabili nuovi sistemi di mobilità, a seconda delle dimensioni urbane, con parcheggi pubblici interrati, ciclopiste, realizzazione di strade parco anulari; nelle città maggiori con linee tramviarie e stazioni di interscambio; con trasporti ferroviari sotterranei (Borri). Un forte intervento per le infrastrutture della mobilità su ferro può costituire l'elemento decisivo della riqualificazione urbana: numerose proposte sono già in gestazione: occorre selezionare gli interventi prioritari (Campos Venuti). La mobilità in sede propria nelle aree urbane può essere comunque garantita, a seconda di specifici calcoli costi-benefici, anche da moderni sistemi di autobus in sede riservata (Ponti).

Nelle città meridionali vanno immaginate operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria dei quartieri (Borri), anche attraverso la predisposizione di «laboratori di quartiere» a partecipazione mista pubblico-privata (anche come mezzo per la rivalorizzazione delle competenze delle imprese edili) (Dioguardi). I concorsi di architettura possono aiutare a disegnare città più belle ed efficienti (Ciorra), nella linea di «restauro del paesaggio» meridionale (D'Amato e Martinelli). Il tema è quello del riadeguamento della qualità dello spazio esterno all'abitazione a quello interno all'abitazione. È necessaria una nuova stagione di interventi che sia in grado di muovere la filiera del mercato del recupero (Bellicini).

In molte importanti città meridionali possono essere immaginate operazioni di rivitalizzazione dei «waterfront» urbani, a fini sia urbanistici che di promozione economica, sulla scorta di quanto fatto in grandi città europee (es. Barcellona); ciò attraverso la collaborazione con le Autorità portuali, con la realizzazione di darsene turistiche e infrastrutture retroportuali, con il recupero dei centri storici costieri anche attraverso la realizzazione di nuova offerta ricettiva, con l'incentivazione di attività economiche integrate con la marineria (D'Amato e Martinelli), con strutture commerciali e di divertimento.

Le città possono mettere a valore i propri «beni territoriali», utilizzandoli anche nella programmazione negoziata. Ciò significa l'uso di immobili di proprietà pubblica per lo svolgimento di attività economiche, la gestione di patrimoni pubblici remunerata attraverso canoni, fitti e tariffe, la disponibilità a cambiamenti d'uso degli immobili e le varianti nell'uso dei suoli, le concessioni. A tal fine sarebbe utile che gli Enti Locali potessero disporre di un quadro conoscitivo dei propri stessi beni suscettibili di valorizzazione, e di una adeguata assistenza tecnica (Gruttadauria)

Il settore commerciale può contribuire notevolmente al rilancio delle città meridionali, specie se sarà in grado di uscire da logiche di programmazione strettamente settoriale e di protezione amministrativa dell'esistente. In questo senso possono essere immaginate misure di sostegno pubblico ad Associazioni di commercianti di area, specie se costituite in forma di consorzio tra imprese commerciali, amministrazioni locali e altre componenti interessate allo sviluppo di aree urbane (proprietà edilizia, altro terziario). Il finanziamento potrebbe riguardare progetti articolati di intervento, coordinati con le scelte urbanistiche e con altre forme di riqualificazione urbana (Pellegrini).

Le reti telematiche, grandi infrastrutture per la cablatura delle città (cfr. infra) rappresentano moderne precondizioni per lo sviluppo economico, per accelerare l'importazione e la circolazione delle idee e delle tecnologie, funzione tra le principali svolte dalle città nei moderni sistemi economici (Vaciago).

La regione Abruzzo intende realizzare programmi integrati di recupero e riqualificazione urbana e dei centri storici minori, mediante la ritessitura del sistema produttivo e dei servizi, la promozione di spazi culturali e di parchi urbani e fluviali, e il completamento (anche con ricorso al project financing), delle azioni di riassetto dei servizi urbani minori già avviate. La regione intende altresì completare le infrastrutture che agevolano il decongestionamento della conurbazione costiera (sistema ferroviario Chieti-Pescara, collegamento dell'aeroporto di Pescara con Chieti, Pescara e Silvi Marina, riorganizzazione dei sistemi urbani dell'Aquila e di Teramo-Giulianova, completamento del «Corridoio verde»).

La regione Molise intende potenziare le attrezzature urbane di livello superiore attraverso centri di servizio polifunzionali.

La regione Campania mira al risanamento ambientale di aree urbane, con priorità per l'area orientale di Napoli e al completamento della linea 1 della Metropolitana di Napoli.

La regione Puglia intende perseguire una azione strategica per migliorare la qualità della vita associata, con riferimento all'armatura urbana regionale.

La regione Basilicata intende potenziare l'offerta di servizi pubblici e privati delle città, individuando nel patrimonio storico e ambientale gli elementi fondamentali per un rilancio economico. Tra gli altri si segnalano gli interventi per Matera, inserita dall'UNESCO nel «patrimonio mondiale», e l'ingente patrimonio dei siti archeologici della Magna Grecia sulla fascia ionica.

La regione Calabria intende potenziare le attrezzature urbane di livello superiore: realizzare centri di servizio polifunzionali anche mediante lo strumento del project financing; riorganizzare il sistema del traffico urbano in Cosenza mediante la realizzazione del-

la metropolitana di superficie Cosenza-Rende; realizzare (con il project-financing) la sede della regione a Catanzaro. Altresì la regione Calabria vuole realizzare programmi di risanamento e sviluppo urbano nei comuni capoluogo, ma anche in centri storici minori a vocazione turistica, promuovendo il coinvolgimento di capitali privati.

La regione Sicilia ha per obiettivi l'innalzamento degli standard civili di vita nei quartieri degradati di Palermo, Catania e Messina, il miglioramento dell'accessibilità interna di queste aree metropolitane e il miglioramento della dotazione infrastrutturale.

La regione Sardegna mira al miglioramento della qualità delle sue città attraverso molteplici idee-programma. In primo luogo attraverso il decongestionamento del traffico veicolare nelle aree urbane di Cagliari e Sassari e il potenziamento della loro accessibilità, tramite l'avvio e il completamento delle linee metropolitane di superficie nelle due città e la realizzazione di parcheggi intermodali di di scambio. Poi attraverso il recupero delle città intermedie, attraverso il potenziamento delle attività di servizio culturali, sociali ed economiche con la delocalizzazione di servizi «rari» di livello regionale. Ancora, mira a diffondere l'effetto urbano, anche per contrastare lo spopolamento dei piccoli centri, attraverso interventi sperimentali di costruzione a rete dei servizi civili di base. Infine la regione Sardegna mira al rafforzamento dell'identità urbana dei paesi e delle città attraverso il recupero dei centri storici e la riqualificazione delle periferie e delle aree dismesse, con interventi coordinati di recupero del patrimonio pubblico e privato, anche a fini turistici.

L'ANCI ha proposto un documento con priorità strategiche per la riprogrammazione delle città, diretta sia al recupero della funzionalità amministrativa che all'attuazione di azioni a sostegno dello sviluppo territoriale. Nel documento vengono proposte quattro principali blocchi tematici: le politiche della mobilità urbana per la circolazione, il parcheggio e la sosta; gli assetti delle grandi reti infrastrutturali fisiche ed immateriali ed il potenziamento delle reti a servizio; gli interventi per la riqualificazione urbana nei centri storici, di parti significative delle città e di recupero e rifunionalizzazione di immobili di particolare pregio storico ed architettonico; il riutilizzo delle aree urbane dismesse per destinazioni di rilevanza economica e produttiva e socioculturale. Di ciascuna area vengono presentate idee e progetti per le principali città italiane.

Il Dipartimento per le Aree Urbane presso la Presidenza del Consiglio ha predisposto tre linee programmatiche d'azione in ambito urbano. La prima riguarda la mobilità e riqualificazione urbana, attraverso interventi integrati per la mobilità in sede fissa, tecnologie innovative di controllo del traffico, completamento dei nodi di interscambio, riqualificazione delle aree industriali dismesse, sostegno ad attività agricole per contrastare i processi di urbanizzazione diffusa. La seconda riguarda interventi integrati sui quartieri in crisi, attraverso il potenziamento dei servizi sociali, la progettazione partecipata dei servizi di quartiere, la riqualificazione dell'edilizia e degli spazi pubblici, incentivi alla microimprenditorialità artigianale di nicchia e ai pubblici esercizi, costruzione di reti cooperative di città (sui temi dell'accoglienza, della formazione, dell'integrazione). La terza linea d'azione riguarda progetti di cooperazione interurbana e costituzione di reti di città. Questo attraverso azioni di formazione di tecnici per la P.A. e di operatori privati nel restauro e nel risanamento, nella pianificazione strategica, nella valutazione di progetti, nel montaggio partenariale di interventi; attraverso reti per la valorizzazione dell'identità e del patrimonio storico e culturale; attraverso il reinserimento professionale complementare alla riqualificazione urbana; attraverso cooperazione e tutorship fra città per programmi innovativi nei trasporti e nella pianificazione urbana.

La Direzione Generale del Coordinamento Territoriale del Ministero dei Lavori Pubblici propone di stabilizzare i PRUSST (programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) in rapporto agli strumenti della programmazione negoziata. Appare utile e fattibile la conciliazione di un PRUSST con un Patto Territoriale:

dall'abbinamento dei due strumenti può nascere una strategia di intervento coordinata comprendente aiuti alle imprese; incremento delle dotazioni infrastrutturali; controllo degli effetti sull'ambiente.

Il Ministero dei Trasporti propone progetti integrati di mobilità nelle città di Napoli (Tramvia Municipio-S. Giovanni, completamento anello metropolitano; interscambio MN-Circumflegrea), Palermo (nodo interscambio, completamento progetto sistema tramviario), Bari (collegamento con aeroporto), Catania (linea 1 Barnera-Duomo), Cagliari (interramento «Metro» e riqualificazione urbana), Messina (completamento progetto tramvia), Reggio Calabria e Potenza.

Il Dipartimento per il Turismo della Presidenza del Consiglio ha predisposto idee-programma per il sostegno ad infrastrutture turistiche urbane (es. portualità turistica, caselli ferroviari, impianti sportivi), per parchi tematici ad argomento scientifico-storico-culturale, per attività di servizio.

Il Ministero dell'Ambiente propone misure per favorire l'introduzione di mezzi di trasporto pubblici a basso impatto, il potenziamento di strumenti di controllo e regolazione del traffico, la promozione della delocalizzazione di siti industriali.

Il Segretariato Generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale propone due idee-programma relativamente al recupero urbano (piano per le periferie, tanto sugli aspetti edilizi quanto sull'integrazione sociale) e alla promozione di strutture residenziali per categorie sociali deboli (in particolare per la popolazione anziana).

Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri propone un piano di adeguamento della rete delle strutture sociali e civile pubbliche di base (asili nido, scuole materne, consultori, biblioteche, ludoteche, ecc.).

La qualità dei servizi pubblici locali è decisiva per l'efficienza delle città meridionali, come di tutto il paese. Appare assai opportuno incentivare il passaggio da forme di gestione pubblicistica a gestioni privatistiche (sotto forma di società per azioni), con criteri trasparenti, ed evitando forme di favore ai concessionari a danno della collettività. La rilevanza delle economie di scala suggerisce poi forme di integrazione a scala sovracomunale (come riconosciuto ad esempio dalle nuove leggi di settore in ambito idrico e ambientale). Misure specifiche potrebbero incentivare queste trasformazioni, che coniughino nuovi strumenti gestionali (spa), a modalità più trasparenti (gare) (Prosperetti).

Il terzo settore può essere un fondamentale motore di nuova impresa e nuova occupazione al Sud, specie nelle aree urbane. Segnali recenti testimoniano tra l'altro di un suo significativo potenziamento proprio nel Mezzogiorno (Borzaga). Politiche per il terzo settore devono stimolarne ed accompagnarne l'autonomo sviluppo; devono evitare di porre eccessivi vincoli ai finanziamenti; devono favorire le iniziative maggiormente basate su istituzioni e risorse umane locali. Potrebbero essere creati specifici fondi per la promozione del volontariato e dell'associazionismo; per lo sviluppo dell'impresa sociale; per la promozione di nuovi servizi sociali (Borzaga). Il ruolo del terzo settore potrebbe essere esplicitamente riconosciuto in Patti territoriali e Contratti d'area (cfr. infra).

Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri indica che le pari opportunità per donne e uomini debbano essere considerate una priorità chiave per l'accesso ai Fondi Strutturali. In particolare, alla luce della situazione italiana, ritiene che le politiche debbano essere mirate alla creazione di occupazione aggiuntiva. Il Dipartimento pertanto propone di realizzare campagne di comunicazione e di informazione; un vasto programma di sviluppo ed incentivazione dell'impresa sociale, in primo luogo nell'ambito dei servizi per la persona, alla comunità, alla vita quotidiana.

Il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio mira a realizzare un'azione di riqualificazione delle imprese sociali (formazione e aggiornamento dei soci e dei lavoratori), per la riorganizzazione in rete delle stesse, per l'implementazione di centri di servizio territoriali per le imprese, per la ridefinizione delle nuove professionalità,

per incentivi alla creazione di nuove imprese; un'azione per lo sviluppo della qualità delle aree territoriali, con progetti locali mirati, integrati e flessibili per la concentrazione di servizi e attività di sostegno per l'inclusione sociale in aree territoriali a rischio, con l'incremento dei servizi alla persona, dei centri di aggregazione, dei centri interculturali e di accoglienza; infine, un'azione per il reinserimento e l'inclusione dei soggetti, con la predisposizione di percorsi integrati e flessibili di recupero motivazionale e culturale, l'orientamento e la formazione professionale dei soggetti del disagio individuati come prioritari, integrati con servizi di orientamento specialistici e di accompagnamento all'inserimento lavorativo. Per trasformare il disagio in vantaggio esperienziale per professionalità nuove.

La Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'Interno ha proposto una idea-programma per la promozione ed il sostegno dell'impresa sociale (con interventi di sensibilizzazione ed animazione, di assistenza tecnica per i piani d'impresa, di sostegno alle nuove imprese sociali, di tutoraggio, di creazione di incubatori specifici), oltre ad ulteriori idee-programma collegate alla sicurezza (cfr. infra).

Il Ministero della Pubblica Istruzione propone una scheda progettuale volta a sostenere l'inclusione e l'integrazione sociale e a recuperare e prevenire l'abbandono scolastico attraverso iniziative che accompagnino l'innalzamento dell'obbligo, a carattere preventivo; processi di integrazione scuola-lavoro per platee sia omogenee (es. donne) che specifiche (es. detenuti); iniziative per un'interazione formativa tra scuola e ambiente; sostegno alla creazione di cooperative e di botteghe-scuola per percorsi di recupero formativo e professionale; stage e tirocini che riguardino direttamente l'handicap; specifici progetti per le pari opportunità.

Pubbliche amministrazioni

Il rilancio di un metodo di programmazione degli investimenti pubblici basato su una attenta ricognizione dei fabbisogni, sulla preliminare valutazione della fattibilità degli interventi, sulla concentrazione degli interventi su un numero limitato di priorità ben identificate; la stessa impostazione di questo documento e il tipo di confronto che esso mira a generare richiedono un salto di qualità nell'impegno e nelle competenze delle Amministrazioni pubbliche, specie di quelle locali (cfr. capitolo II). Perché tale scelta abbia luogo è necessario che parte dell'intervento di investimento sia rivolto alla stessa formazione del personale della pubblica amministrazione locale (Boeri), magari anche attraverso stages dei funzionari pubblici presso la Commissione Europea (D'Antonio), presso le strutture centrali di governo, presso altri Enti Locali. Nelle città appare opportuno in particolare un forte potenziamento degli uffici tecnici comunali (Borri). Forse non basta proporsi di spendere più e meglio per le risorse umane, senza agire sul contesto in cui devono operare; ciò significa proporsi ambiziosi obiettivi di adeguamento organizzativo della pubblica amministrazione. Gli obiettivi da privilegiare potrebbero essere quelli che incidono di più sull'efficienza delle imprese (procedure, sportello unico, strumenti urbanistici) e sulla qualità della vita dei cittadini (difficoltà nella fruizione di servizi pubblici, abusivismo, tributi locali) (Franzini). Importante appare diffondere nelle pubbliche amministrazioni la capacità di progetto: si dovrà qui valutare il modo con cui avvalersi di strutture ad hoc ad alta specializzazione (Zanda). Assai importante è anche la disponibilità e l'accesso a banche dati amministrative (cfr. infra punto 4.5)

Il Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio ha predisposto una gamma di interventi formativi e/o di supporto consulenziale rivolti alle pubbliche amministrazioni nelle aree depresse: per migliorarne le capacità di contribuire allo sviluppo socio-economico; per migliorare la capacità di governo delle aree urbane; di supporto all'introduzione dell'innovazione organizzativa; per migliorare il livello dei servizi ai cittadini e alle imprese; per trasferire le esperienze innovative di successo; per sostenere il processo di decentramento delle funzioni dalle amministrazioni centrali; per favorire l'ingresso di giovani qualificati; per promuovere la coesione amministrativa tra i paesi dell'UE;

per rafforzare il mercato della formazione per la P.A: sul versante dell'offerta, per promuovere strutture formative qualificate; sul versante della domanda, per promuovere la qualificazione di figure specialistiche.

Il Ministero delle Comunicazioni propone un'idea-programma che mira a creare una rete di distribuzione a livello regionale per Internet, con punti di accesso sparsi sul territorio e con la creazione di una serie di servizi informativi di interesse locale con il contributo di giornali e Amministrazioni locali. Con altre idea-programma mira a costituire centri di servizio regionali, centri multimediali e altri interventi nel settore delle pubbliche amministrazioni.

La regione Puglia mira a realizzare standard minimi nell'offerta di servizi pubblici, a differenziare la politica di spesa a favore delle aree a forte squilibrio socio-economico.

La regione Basilicata intende attuare i quattro sottoprogrammi della RUPAR (infrastrutture e servizi di base, servizi finali delle Pubbliche Amministrazioni, sviluppo della società dell'informazione, risorse umane della pubblica amministrazione), per ridurre il disagio delle popolazioni e migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, per aumentare i vantaggi localizzativi delle imprese.

Legalità e sicurezza

Riportare la legalità nelle città meridionali serve anche per ridurre le paure e incrementare la voglia dei cittadini di investire sul futuro delle proprie comunità. A tal fine possono essere immaginate operazioni mirate sui soggetti a rischio di devianza, anche sfruttando la valorizzazione dei beni sequestrati ai mafiosi (Emiliano). Vi è una relazione diretta tra ritardo economico e diffusione della criminalità; ma il ruolo che la criminalità gioca nei diversi contesti è differenziato, e ha implicazioni sulle politiche di intervento per la sicurezza e la legalità (Becchi).

La regione Molise vuole potenziare la sicurezza, attraverso opportune forme di prevenzione e dissuasione e un monitoraggio del territorio con sistemi ad alta tecnologia.

La regione Calabria intende potenziare la sicurezza sul territorio attraverso sistemi ad alta tecnologia, in particolare in alcune aree in via di sviluppo.

La regione Basilicata intende attuare misure di monitoraggio e vigilanza per preservare l'attuale ridotta incidenza della criminalità.

La Direzione Generale per l'Amministrazione generale e gli Affari del Personale del Ministero dell'Interno ha individuato tre progetti prioritari. Il primo, con obiettivo la trasparenza negli appalti (attraverso l'adozione di modelli per avvisi e bandi di gara e l'utilizzo di tecnologie telematiche); il secondo, per l'attività di coordinamento e monitoraggio dell'attività di rilevazione degli illeciti amministrativi (coinvolgendo un gruppo selezionato di Prefetture); il terzo, per la promozione della legalità nel mondo giovanile (sui giovani che evadono l'obbligo scolastico).

La Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'Interno ha proposto una idea-programma relativa all'integrazione dei minori extracomunitari. Il progetto «Civis» mira ad aiutare gli extracomunitari ad inserirsi in Italia (con iniziative multimediali, editoriali e radiotelevisive) e contemporaneamente a sensibilizzare i cittadini italiani. Una ulteriore idea-programma mira alla prevenzione da parte del volontariato alla microcriminalità minorile ed ai fenomeni di devianza e asocialità giovanile.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno propone un articolato insieme di misure per le aree urbane e per i sistemi produttivi locali: adeguamento e potenziamento dei sistemi di comunicazione delle Forze dell'Ordine; azioni di controllo sul tessuto urbano, suburbano e provinciale in alcune grandi aree del Sud; misure tecnologicamente avanzate per il controllo delle frontiere esterne; interfaccia tecnologicamente

avanzate con le strutture di sicurezza aziendali e private; programmi per operatori commerciali minacciati dalle estorsioni; capillari campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica; corsi di qualificazione specialistica delle Forze dell'Ordine.

4.4. Idee per lo sviluppo dei sistemi locali nel Mezzogiorno

La competitività è sempre meno un fenomeno aziendale e sempre più un fenomeno territoriale: sono i territori a competere (Rullani).

Lo sviluppo dei sistemi locali meridionali è essenziale; appare opportuno concentrare una parte significativa dei nuovi investimenti pubblici in sub-aree relativamente forti, in modo da consolidare lo sviluppo di sistemi di imprese di successo (Messori). Le esperienze di successo del nostro paese suggeriscono che le politiche per i sistemi locali devono contenere azioni integrate, volte a promuovere condizioni ambientali adatte a favorire l'efficienza e la crescita delle imprese. Tali politiche non possono che essere significativamente differenti da area ad area (Balloni e Iacobucci). Appare indispensabile che i sistemi produttivi locali siano ben conosciuti, ben valutati nelle loro caratteristiche, nelle potenzialità. Che siano individuate le identità locali; i tratti «bloccanti» della cultura sociale dell'area; gli sviluppi realisticamente possibili. (Becattini).

Le tipologie di intervento possono includere (Messori):

- disponibilità di servizi territoriali di collegamento con l'esterno;*
- accesso ai servizi reali (che non devono necessariamente localizzarsi in prossimità);*
- creazione di istituzioni economico-giuridiche per lo sviluppo;*
- formazione di capitale umano qualificato;*
- disponibilità di servizi finanziari adeguati.*

Da non trascurare sono tradizionali interventi di miglioramento delle aree attrezzate per le imprese e più innovativi interventi per sistemi di logistica integrata (Balloni e Iacobucci). Gli interventi infrastrutturali vanno strettamente legati allo sviluppo di sistemi locali (De Castro). La politica infrastrutturale è politica del territorio, e non elenco di interventi settoriali (Latella); la sua validazione sta nell'efficacia nel sostenere i processi evolutivi dei sistemi locali (Giannola)

I sistemi locali devono evolvere qualitativamente; offrire al mercato contenuti professionali e combinazioni produttive non facilmente riproducibili in paesi a basso costo del lavoro; assicurare lo sviluppo di competenze difficilmente replicabili altrove; ciò scaturisce dall'ambiente culturale in cui si opera; la cosa non è possibile e non deve essere fatta ovunque; questo non coincide con la distinzione tra tecnologie alte e tradizionali. La promozione della innovazione deve essere fatta da personale professionale, non proveniente dal mondo della ricerca (Gros-Pietro) e particolarmente tarata sulle esigenze delle piccole e medie imprese (Raffa). Gli attori locali sono protagonisti fondamentali delle politiche per il sistemi produttivi (Becattini). Ruolo di particolare rilievo ha la promozione del lavoro autonomo attraverso l'accompagnamento alla progettazione, il tutoraggio, la formazione; questa linea di azione può manifestarsi attraverso la promozione dell'imprenditorialità familiare e interventi volti a favorire l'emersione di attività informali, offrendo loro vie di istituzionalizzazione, regolarizzazione e consolidamento (Borgomeo).

Perché ci sia sviluppo durevole la società locale deve imparare, evolversi in sintonia con i mercati e le tecnologie (Rullani). Dopo le profonde trasformazioni degli anni novanta, cruciale è il ruolo del sistema bancario. Esso può giocare un ruolo di rilancio dei sistemi locali agendo sia attraverso operazioni di consolidamento del debito delle aziende meridionali finanziariamente sotto tensione ma industrialmente sane (con intervento pubblico sul fronte dei

tassi agevolati) sia attraverso lo smobilizzo del «monte sofferenze» (con intervento pubblico nella costituzione di un fondo di garanzia). Queste operazioni potrebbero significativamente e strutturalmente ridurre il differenziale nei tassi di interesse fra Nord e Sud (Giannola).

La regione Abruzzo ha come obiettivo strategico prioritario lo sviluppo dei sistemi produttivi locali. Ciò attraverso: il completamento delle dotazioni infrastrutturali delle attuali aree industriali; la realizzazione di nuove aree attrezzate, attraverso la promozione della concertazione locale; la realizzazione di incubatori di nuove imprese e di città-artigiane, con la compartecipazione di capitale privato; l'impostazione di azioni che favoriscono la capitalizzazione delle PMI e il collegamento dei sistemi locali con l'esterno.

La regione Molise intende sviluppare i propri sistemi produttivi locali, sulla base della programmazione negoziata già avviata (Patti Territoriali del Matese e del Basso Molise, Contratto d'Area Molise Interno) e che potrà essere avviata. Si farà ricorso ad una diversificata gamma di azioni, inclusa la promozione di investimenti dall'esterno.

La regione Campania ha per obiettivo prioritario il consolidamento, la qualificazione e lo sviluppo dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree a vocazione turistica. In particolare si mira alla realizzazione dei «programmi dei distretti industriali», attraverso contratti di distretto, a Solofra, S. Giuseppe Vesuviano, Nocera, S. Marco dei Cavoti, Grumo Nevano. Si mira anche al potenziamento della dotazione infrastrutturale e di servizi nelle aree interessate da Patti Territoriali e Contratti d'area e da contratti di programma. Ancora, si mira alla individuazione di distretti turistici entro i quali sperimentare formule d'intervento analoghe a quelle dei contratti di distretto industriale, ponendo particolare attenzione alla costa cilentana, al litorale domitico, all'altopiano Laceno e al comprensorio Pompei-Ercolano-Castellammare-Boscotrecase. Intende infine intervenire sui regimi d'aiuto (cfr. infra).

La regione Puglia mira al consolidamento del sistema produttivo esistente, in riferimento alle filiere agrolimentare, piccole e medie imprese industriali ed artigianali, turismo, servizi pubblici di mercato. Intende operare un potenziamento e consolidamento dei Consorzi di Sviluppo Industriale, in una logica di integrazione con i distretti. Intende altresì puntare sulla creazione d'impresa. La regione Puglia mira a favorire i «paradigmi» di sviluppo locale, che dovranno essere esaltati all'interno degli strumenti della programmazione negoziata, nei quali primario e più forte deve essere il ruolo della Regione.

La regione Basilicata intende proseguire nell'incentivazione mirata al settore agroindustriale (prodotti tipici), oltre che ai sistemi produttivi regionali: la componentistica auto intorno a Melfi, il polo del salotto di Matera, il polo della corsetteria di Lavello, il polo calzaturiero di Lagonegro. Sono previsti interventi, anche coinvolgendo il sistema creditizio. Si mira inoltre alla promozione delle trasformazioni procedurali ed organizzative nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione; e alla creazione e promozione di servizi per le imprese esistenti ed in via di costituzione.

La regione Calabria intende sviluppare i sistemi produttivi locali, sulla base della programmazione negoziata già avviata, attraverso l'utilizzo integrato di una serie di strumenti e di politiche (valorizzazione del potenziale endogeno, nuove integrazioni produttive, imprenditorialità innovativa, internazionalizzazione delle imprese, sistema del credito e dei servizi reali, completamento del sistema infrastrutturale locale per l'industria, collegamento dei sistemi locali con l'esterno, promozione territoriale degli investimenti)

La regione Sicilia ha come obiettivi la riqualificazione delle aree attrezzate esistenti, il miglioramento dell'interconnessione tra i diversi sistemi di trasporto e l'incremento della dotazione infrastrutturale di centri per la distribuzione integrata e di strutture espositive. Essa mira altresì all'innovazione nei modelli gestionali dei consorzi ASI. Come già detto la regione Sicilia ha scelto di avere un'unica politica, per ambiti territoriali determinati, relativamente a beni culturali, ambientali e turismo (cfr. supra per i contenu-

ti). Fra le sue idee-programma prioritarie vi è l'organizzazione e il potenziamento dell'offerta turistica integrata, realizzata in collegamento con gli itinerari turistici regionali ed il sistema dei parchi archeologici.

La regione Sardegna mira a rafforzare le economie di filiera e i distretti industriali (caseario, panificazione tipica, sughero, granito, meccanica, tessile industriale, telematica). Ciò attraverso specifici progetti, con un'offerta puntuale e differenziata di servizi (promozione ed attrazione di impresa, informazione competitiva, incentivazioni ai consorzi). La regione Sardegna mira altresì all'attrazione di investimenti esterni, attraverso un progetto comprendente una attività permanente di studio dei fattori di localizzazione in Sardegna, la definizione e l'applicazione nell'isola dello status di «zona economica speciale regionale», un servizio di agenzia in raccordo con i futuri servizi nazionali di marketing territoriale, l'offerta regionale di ricerca (cfr. infra)

Il Dipartimento per il Turismo della Presidenza del Consiglio ha predisposto idee-programma per i sistemi locali turistici: valorizzazione dei centri storici minori (esperienza «Eurovillages»), sostegno alla costruzione di reti e filiere, rete coordinata di «Strade del Vino» e dei principali prodotti tipici, della gastronomia e della ristorazione di eccellenza, valorizzazione dei siti minerari, attività di servizio.

La Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi del Ministero degli Interni ha proposto una idea-programma per il miglioramento della sicurezza nelle aree a vocazione industriale e turistica.

Le idee-programma del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno illustrate per le città (cfr. infra) sono proposte anche per i sistemi produttivi locali.

Il Ministero delle Comunicazioni ha predisposto un'idea-programma volta a supportare in modo organico, per distretti delimitati, le infrastrutture fisiche adatte alla distribuzione di nuovi servizi. Più in generale, nell'idea-programma «politiche per il territorio e contratti d'area» il Ministero delle Comunicazioni sostiene l'opportunità di favorire i processi di integrazione tra reti e piattaforme aperte e specificità locali dei servizi (ad esempio mediante parchi tecnologici ed incubatori) e la necessità di incentivare gli Enti Locali a costituire società miste per specifici progetti territoriali.

I Patti Territoriali si stanno rivelando uno strumento centrale per la promozione dello sviluppo dei sistemi locali: essi partono dalla necessaria considerazione che lo sviluppo dipende, oltre che dai talenti imprenditoriali, dalla qualità dell'ambiente socioistituzionale locale e dalle relazioni formali ed informali tra gli attori locali (Cersosimo). L'esperienza recente, pur con i limiti e le difficoltà nell'attuazione di un nuovo strumento appare positiva: nascono istituzioni intermedie, si realizzano protocolli d'intesa, cresce la responsabilità e la capacità di autogoverno locale. I Patti Territoriali possono svolgere un ruolo fondamentale come strumento di attuazione delle politiche per lo sviluppo locale. Appare opportuno che i Patti Territoriali premiano la capacità delle forze locali di accordarsi per rendere conveniente lo sviluppo di nuove imprese (Aquino). Anche i contratti d'area possono aiutare il consolidarsi di sistemi produttivi, specie se orientati ad attrarre investimenti di completamento e di integrazione di specializzazioni produttive preesistenti (Cersosimo) o a valorizzare le potenzialità della subfornitura fra distretti del nord e del sud (D'Antonio), Questo può concretizzarsi anche in misure che favoriscano esplicitamente i gemellaggi nord-sud (Cappellin; Club Distretti). Potrebbe essere immaginato un incentivo per la cooperazione nord-sud, con modalità simili a quelle della Simest (Cappellin).

I contratti di programma possono essere uno strumento che favorisce, oltre le localizzazioni di singole imprese, anche la delocalizzazioni di parti di sistemi industriali (Cersosimo) e in genere attività economiche a localizzazione non vincolata (Aquino). Finanziamenti specifici potrebbero essere indirizzati a pacchetti localizzativi per attrarre investimenti esterni, basati sull'integrazione dell'offerta infrastrutturale, formativa, di servizi, in coordinamento

con le amministrazioni locali (Wolleb e Naldini). Esempio potrebbe essere l'attrazione di grandi imprese della trasformazione industriale e della logistica nell'hinterland del porto di Gioia Tauro (Cappellin).

L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che per diverse tipologie di imprese, e per diversi territori paiono opportuni strumenti e regimi di incentivazione differenziati. (Chiri).

La programmazione negoziata deve essere sempre più sfruttata per promuovere la nascita ed il rafforzamento di distretti turistici (Lunati).

Politiche a base locale devono essere immaginate anche per favorire l'emersione del sommerso, che richiede una pluralità di interventi anche molto differenziati per area geografica, e comunque la convinta partecipazione di tutti gli attori sociali (Di Nola).

La riforma Bersani è un passo avanti significativo ma vi è il rischio che i limiti delle politiche industriali centrali tendano a riprodursi a scala locale. Che si finisca per agevolare ciò che le convenienze imprenditoriali comunque porterebbero a fare. Appare invece fondamentale sviluppare anche nei sistemi locali le politiche per il mercato (liberalizzazioni, privatizzazioni, antitrust): i sistemi locali per competere hanno bisogno di servizi migliori a prezzi più convenienti (Rullani).

La regione Abruzzo intende basarsi sulla programmazione negoziata, facendo perno sull'incentivazione di servizi reali e di innovazione, mediante regimi di aiuto e il coordinamento dei servizi territoriali previsti dal D.Lgs 112/98.

La regione Molise intende utilizzare gli strumenti del marketing territoriale e i servizi territoriali previsti dal D.Lgs 112/98.

La regione Campania intende ristrutturare i regimi di aiuto, orientandoli prevalentemente al sostegno delle imprese insediate nell'ambito di sistemi locali, giovandosi delle nuove competenze regionali in materia.

La regione Sardegna mira ad avviare una nuova offerta integrata di servizi alle PMI, integrando in un progetto unitario i servizi di agenzia di promozione ed assistenza allo sviluppo oggi disponibili, attraverso una rete diffusa di agenti territoriali. Mira altresì a un programma regionale di sperimentazione degli sportelli unici per le attività produttive.

Il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri propone missioni di sviluppo locale e un vasto programma di incentivazione e sostegno alla microimprenditorialità femminile.

Il Ministero delle Comunicazioni propone di realizzare call center con gli strumenti della programmazione negoziata.

Misure specifiche possono essere poi mirate a favorire l'ingresso dei sistemi produttivi locali nelle reti innovative internazionali, specie tenendo conto nelle iniziative previste nel V Programma Quadro europeo sulla ricerca (Jovane) e della sperimentazione europea delle Strategie regionali per l'innovazione (Bozzo).

La regione Abruzzo vuole valorizzare il proprio sistema di ricerca e sviluppo, centrato in particolare nel comprensorio aquilano, orientandolo ad un più chiaro collegamento con il sistema delle PMI, con la formazione universitaria e post-universitaria, anche attraverso la contrattazione negoziata.

La regione Calabria intende promuovere programmi di ricerca collegati allo sviluppo del territorio.

La regione Sicilia ha fra le idee-programma prioritarie il potenziamento del sistema dell'alta formazione attraverso a creazione di poli d'eccellenza collegati al fabbisogno di ricerca applicata del mondo produttivo. Si prevede in particolare la creazione di un Politecnico del Mediterraneo, che abbia come temi portanti le risorse idriche, la desertificazione, la biologia marina e la applicazioni per le PMI. Essa mira altresì al miglioramento

dell'accesso ai servizi di livello superiore da parte delle PMI e delle connessioni tra i nodi del sistema scientifico e tecnologico. La regione Sicilia mira altresì alla creazione di una rete di servizi per le PMI, al potenziamento della ricerca per il sistema agroalimentare.

La regione Sardegna mira al potenziamento di Cagliari e Sassari quali centri di un sistema regionale e transregionale di reti di sviluppo locale, attraverso i parchi tecnologici di Pula e di Alghero e la realizzazione del piano telematico regionale. Mira altresì all'incremento dell'offerta regionale di servizi e progetti di ricerca scientifico-tecnologici, attraverso un Piano Quadro regionale della Ricerca (anche in interazione con privati) e un Osservatorio permanente.

Per i sistemi produttivi meridionali servono professionalità ad altissimo contenuto tecnico, con cultura del progetto, come quelle disponibili presso le grandi istituzioni di sviluppo internazionali; queste professionalità sono ottenibili con corsi Master (di Leo). Può essere utilizzata anche la nuova autonomia degli Atenei meridionali per favorire l'emergere di scuole di eccellenza, orientate sul proprio territorio: attività esemplari, che leghino strettamente ricerca e formazione. Questo su basi competitive fra gruppi di ricerca, con meccanismi di benchmarking trasparente (Benigno). Importante è l'analisi della domanda e la capacità di creare effettiva trasparenza concorrenza nel sistema della formazione manageriale (Mercurio), anche attraverso il sistematico ricorso a gare per l'affidamento.

Le esperienze di formazione professionale per i sistemi produttivi meridionali hanno mostrato sinora non pochi problemi di efficienza e di efficacia, dalla definizione degli obiettivi alla valutazione dei risultati. In questo senso va incrementata la capacità di correlare l'attività alle specificità locali, e la flessibilità del sistema, aumentando la possibilità di rivedere la programmazione a medio termine (Oliva). Appare utile integrare le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e dell'inserimento occupazionale attraverso collegamenti con i percorsi di riforma del sistema scolastico e formativo e con i piani d'azione per l'occupazione. Non sembra opportuno partire dalle categorie di beneficiari ma dall'individuazione dei problemi e bisogni prioritari a cui si vuole rispondere, articolata a livello locale. la definizione di tipologie ammissibili non deve essere condizionata dalla capacità del tradizionale sistema di formazione professionale. Le questioni di metodo appaiono infine centrali: monitoraggio continuo, diffusione delle informazioni, valutazione. Potrebbe essere previsto un sistema di premio delle eccellenze (Dell'Aringa e Samek).

La regione Abruzzo intende sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda di un sistema produttivo in via di consolidamento.

La regione Molise mira a sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda del sistema produttivo, attraverso una formazione concertata sul territorio.

La regione Campania ha l'obiettivo della valorizzazione delle risorse umane tra le sue priorità, attraverso un'azione di rafforzamento ed innovazione del sistema territoriale di formazione e orientamento, capace di impostare iniziative di aggiornamento e qualificazione degli operatori, di programmare e valutare le attività, di estendere le attività di informazione e diffusione delle opportunità.

La regione Basilicata intende potenziare il fattore umano, sostenendo in particolare le imprese di dimensioni piccole e medie, per le quali sono più difficili programmi autonomi di formazione e le risorse umane.

La regione Calabria intende sviluppare un sistema di formazione in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di strutturazione, attraverso azioni integrate di formazione concertate sul territorio.

La regione Sicilia mira a potenziare il sistema formativo mediante un raccordo più organico fra scuola, università e sistema produttivo; al potenziamento dell'alta formazione; a creare un nuovo sistema regionale di formazione

La regione Sardegna mira alla riqualificazione del sistema formativo attraverso: azioni per un collegamento più stretto tra gli interventi formativi e i fabbisogni di professionalità espressi dal sistema produttivo; la costruzione di un sistema di certificazione dei percorsi e dei crediti formativi; lo sviluppo dell'offerta formativa attraverso l'avvio di percorsi di certificazione della qualità finalizzati alla creazione di un sistema di accreditamento delle agenzie formative.

Il Ministero della Pubblica Istruzione propone una idea-programma innovativa che mira a progetti formativi differenziati in relazione a specifiche aree territoriali, che includono accreditamento delle strutture scolastiche (formazione formatori, revisione dei curricula, apertura scuola-territorio, integrazione dei laboratori), orientamento (con interventi integrati) formazione post-secondaria integrata e interventi in ambito infrastrutturale scolastico.

4.5 Idee per lo sviluppo delle reti nel Mezzogiorno

Il Sud va visto al centro di possibili nuove convenienze geopolitiche, economiche e culturali, come avamposto dell'Italia e dell'Europa nel Mediterraneo (Cassano) Il dopo guerra fredda ha restituito centralità economica e geopolitica al Mediterraneo; (Caracciolo): tale centralità va trasformata in concrete occasioni di impresa e di occupazione. I Balcani rappresentano una grande opportunità di scambi di tecnologie, di merci e di capitali per il Sud. Vi sono rischi non indifferenti: va contrastata l'internazionalizzazione del crimine; va impedita la saldatura transadriatica delle mafie. Il rafforzamento di flussi di capitale umano e di cultura con il resto del mondo appare propedeutico al radicamento di flussi di carattere economico.

La circolazione delle idee e delle culture può preparare ed incentivare i flussi economici. Potrebbero essere varati progetti di cooperazione culturale intermediterranea, anche attraverso la creazione nel Mezzogiorno di istituzioni di eccellenza (Cassano) con un forte taglio internazionalistico. Tali istituzioni potrebbero essere in parte destinate, con un'operazione strategica per l'intero paese, alla formazione delle elites politico-amministrative dei paesi delle altre sponde, a cominciare dai balcani (Caracciolo). La mobilità del capitale umano è centrale. Appare opportuno incentivare forme di mobilità verso il Mezzogiorno, da parte di meridionali già emigrati, spesso portatori di conoscenze tecniche e professionali di alto livello; tali misure appaiono più verosimili verso soggetti all'inizio o alla fine della propria carriera professionale. L'enorme risorsa rappresentata dai meridionali fuori dal Mezzogiorno, specie all'estero, può essere valorizzata con apposite misure che sfruttino le straordinarie potenzialità dei collegamenti telematici: dai meridionali all'estero possono venire informazioni, finanziamenti, opportunità di mercato.

Lo stato di molte reti di collegamento del Mezzogiorno è tale da richiedere, non interventi correttivi e migliorativi, ma di profonda ristrutturazione (Graziani). Il corridoio di trasporto tirrenico Palermo-Napoli è oggi servito in modo deplorabile: il collegamento autostradale e ferroviario tirrenico rappresenta una priorità, verificando poi, attraverso una realistica simulazione dei traffici l'eventuale impatto del Ponte sullo Stretto (Campos Venuti). Per sfruttare i flussi commerciali che vanno straordinariamente aumentando sullo scacchiere europeo da NordOvest verso Sud e SudEst appare cruciale un'efficiente macroinfrastruttura di trasporto adriatica, in connessione con i progetti allo studio nell'Europa centrale ed Orientale ed in coerenza con gli studi di fattibilità già predisposti per il Corridoio Adriatico in sede UE (Carboni). Il perseguimento del progetto Corridoio Adriatico suggerisce nelle regioni interessate adeguati programmi a sostegno dell'integrazione e coesione interna: potrebbero essere immaginate misure, del tipo Interreg, in attuazione delle indicazioni programmatiche regionali già emerse (Carboni).

Una linea di intervento, gestionale ed infrastrutturale, di particolare interesse nel settore ferroviario potrebbe riguardare i corridoi individuati in sede europea come assi liberalizzati per le merci («corridoi di Kinnock». Brennero-Brindisi e Chiasso-Gioia Tauro) (Ponti), ovvero l'integrazione della rete ferroviaria e del trasporto intermodale con i porti del Mezzogiorno, sia nelle direttrici Nord-Sud adriatico-jonica e tirrenica che in nuovi collegamenti trasversali tra i porti del Tirreno e quelli di Ionio ed Adriatico (Cappellin).

La regione Abruzzo mira a costruire un moderno sistema di trasporti, sviluppando le strutture nodali regionali (interporto di Pescara-Manoppello e autoporti regionali) e migliorando i collegamenti alla grande rete infrastrutturale nel quadro del progetto «Corridoio Adriatico». Mira altresì a completare ed adeguare la rete viaria strategica nazionale (collegamento con A24, SS 87, SS17, Teramo-mare, asse vestino, Fondo valli Sangro e Trigno).

La regione Molise intende costruire un sistema di trasporti e di collegamenti moderno ed integrato, inserendo pienamente la regione nel Corridoio Adriatico. In questo ambito riveste centralità il collegamento, stradale e ferroviario, Termoli-Venafro. Si mira ad ammodernare la Fondovalle del Biferno e a migliorare la SS87; sull'altro versante, a collegare la variante di Venafro con la A1. Nella logica del collegamento Tirreno-Adriatico si pongono le realizzazioni di un nuovo asse di collegamento Roma-Molise-Puglia ed il Traforo del Matese, da perseguirsi mediante intese con le regioni interessate. La regione mira anche al completamento dell'interporto e al miglioramento del porto commerciale di Termoli.

La regione Campania mira a realizzare un grande nodo infrastrutturale del sistema plurimodale tirrenico che comprenda oltre agli aeroporti (cfr. infra) il raddoppio della linea ferroviaria Caserta-Foggia, il potenziamento dei sistemi portuali di Napoli e Salerno, la realizzazione della terza corsia della Salerno-Reggio Calabria, il potenziamento degli interporti di Nola e Marcianise-Maddaloni.

La regione Puglia mira a favorire interventi in funzione del progetto del Corridoio Adriatico, che riguarda potenziamenti stradali, autostradali, ferroviari, dei porti e degli interporti (con particolare riferimento al collegamento con l'area di Taranto). Gli interventi individuati dal Piano regionale Trasporti riguardano i completamenti dei raddoppi della Bari-Lecce e della Bari-Taranto; l'elettrificazione della Taranto-Brindisi, la velocizzazione della Roma-Bari, la ristrutturazione del nodo di Bari. La programmazione ha individuato tre interporti (Bari, ionico-salentino, Cerignola); e la regione ha definito un sistema integrato di porti turistici, di stazionamento e di transito.

La regione Basilicata intende realizzare i completamenti delle grandi direttrici di livello interregionale (Materano-Melfese, SS Bradanica, SS Ionica). Il raddoppio di carreggiata della Potenza-Melfi-Candela rappresenterebbe il collegamento diretto e più breve tra la costiera tirrenica calabra e l'autostrada adriatica, a nord della Puglia. La regione Basilicata intende realizzare una stretta integrazione con le reti transnazionali (Corridoio Adriatico), anche attraverso il completamento della tratta ferroviaria Ferrandina-Matera e l'interconnessione con la linea Gioia del Colle-Foggia.

La regione Calabria intende sviluppare le strutture nodali regionali, con il completamento dell'interporto di Gioia Tauro e dell'asse di collegamento all'autostrada, e con la realizzazione della banchina Ovest del porto di Gioia Tauro. Migliorare la funzionalità dei grandi assi di trasporto (Salerno-Reggio Calabria, SS 106; Ponte sullo Stretto), sviluppare le strutture di collegamento ferroviario lungo gli assi

La regione Sicilia ha come obiettivi specifici il miglioramento della rete viaria tra i nodi urbani, il completamento del sistema autostradale riferito al corridoio plurimodale tirrenico-ionico; il completamento del raddoppio delle dorsali ferroviarie del corridoio plurimodale tirrenico-ionico; il potenziamento infrastrutturale e ottimizzazione della logi-

stica del sistema portuale. Le idee-programma prioritarie riguardano il completamento dell'autostrada Palermo-Messina e la prosecuzione fino a Gela della tratta Catania-Siracusa

La regione Sardegna mira al completamento delle infrastrutture ed attrezzature dei principali porti industriali e commerciali, alla realizzazione dei raccordi intermodali tra i porti e le altre modalità di trasporto, a completamenti ferroviari (doppio binario Cagliari-Oristano, variante di Chilivani, ristrutturazione della Nuoro-Macomer, nodo urbano di Olbia, controllo automatico della rete).

La Direzione Generale del Coordinamento Territoriale del Ministero dei Lavori Pubblici mira, per quanto riguarda le infrastrutture per la viabilità, a garantire la corretta funzionalità di rete per le grandi direttrici del traffico nazionale, con la formazione di un telaio equilibrato e in grado di assicurare la interconnessione dei nodi e delle reti. Pertanto mira a: innovare i metodi gestionali, garantendo il «mantenimento in vita» delle infrastrutture e accrescendone la «capacità di servizio»; a produrre infrastrutture secondarie connesse a quelle principali, derivando dalla rete principale nuove forme di innervazione del territorio; a connettere le infrastrutture con le attività economiche che da esse derivino grande utilità (costruendole in funzione della domanda, incentivando sistemi integrati, riqualificando l'esistente). A tal fine individua le seguenti priorità: SS106 (Metaponto-Nova Siri e Roseto Capo Spulico-Palizzi); Bradanico-Salentina (Matera-Leonessa e Matera-Taranto); Fondovalle Sauro: (Corleto P.-SP Camastra); SS95; A1-A14 (Caianello-Benevento e San Vittore-Teroli); Benevento-Foggia (Benevento-S.B. in Galdo); Formia-Napoli (Garigliano-Mondragone); SS96 (Matera-Bari); SS131 (Cagliari-Sassari); SS127 (Tempio-Olbia); SS597 (Sassari-Olbia); SS117 (S.S. di Camastra-Gela); SS114 (Catania-Siracusa); Palermo-Agrigento; Siracusa-Castelvetrano.

Il Ministero dei Trasporti ritiene che debbano essere potenziate le dorsali ferroviarie tirrenica (Napoli-R.Calabria) ed adriatica (Lecce-Pescara); le trasversali Napoli-Bari-Taranto, Napoli-Potenza-Taranto, Bari-Gioia Tauro e Palermo-Siracusa; la linea ionica ed il collegamento Bari-Taranto. Propone altresì il potenziamento dei nodi di Napoli, Bari, Reggio Calabria-Messina e Palermo.

Il Ministero dei Trasporti propone il potenziamento (anche attraverso una rete telematica) dei seguenti interporti: Cagliari, Palermo, Catania, Area ionico-salentina, Tito, Pontecagnano, Termoli, Gioia Tauro, Nola-Marcianise.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno propone misure per l'implementazione tecnologica del dispositivo di controllo del territorio applicato alla rete autostradale e ai grandi assi viari del Mezzogiorno; interventi correlati alla sicurezza (controllo del traffico e prevenzione) in specifiche aree ad elevata condensazione criminosa; adeguamento degli standard di sicurezza sulla rete ferroviaria; introduzione del sistema radiomobile di comunicazioni secondo lo standard comunitario «Tetra 25» fra Forze di Polizia, aziende e vettori commerciali; metodologie di prevenzione dei fenomeni criminali sulle arterie telematiche; relativi programmi di qualificazione specialistica.

La Direzione generale per le Opere Marittime del Ministero dei Lavori Pubblici ha individuato le esigenze più immediate ed urgenti per il sistema portuale nazionale

Il potenziamento della rete di trasporti marittimi ed aerei che fa perno sul Sud è decisivo. Essi possono tra l'altro consentire progetti di sviluppo turistico a scala mediterranea, inserendo ad esempio Puglia o Sicilia al centro di circuiti con regioni limitrofe al di là del mare (Caracciolo). Per sfuggire all'intasamento e alla complessità del trasporto su terra potrebbero trovare assai maggiore sfruttamento le due direttrici di trasporto marittimo, Adriatica e Tirrenica (L. Barca). I collegamenti aerei sono decisivi per l'economia del Mezzogiorno: sono il veicolo dei collegamenti d'affari, del turismo, della cultura. Il collegamento aereo rappresenta forse la modalità di servizio con il miglior rapporto costo/qualità per le aree periferiche del paese (Boitani). Il livello della domanda, le sue tendenze recenti e la

progressiva liberalizzazione del settore lasciano prevedere notevoli sviluppi del traffico aereo da/per il Mezzogiorno (specie «point to point»). Grandi potenzialità appaiono anche nei collegamenti aerei a scala interregionale nel Mezzogiorno (Cappellin), che appaiono coerenti anche con gli obiettivi di sviluppo turistico. Appare fondamentale che le risorse pubbliche stimolino ed incentivino questi sviluppi. Paiono opportuni investimenti per migliorare l'attuale sicurezza delle piste (Boitani). Una seconda linea di intervento, più innovativa, può invece puntare (coerentemente quanto previsto con il Regolamento 2408/92 dell'UE) al sostegno della domanda di servizi aerei, per ampliare il mercato e aumentare la convenienza degli operatori. Tale intervento, non distortivo della concorrenza, potrebbe assumere le vesti di un sussidio «fixed price» o, al limite, crescente al decrescere della tariffa piena (per incentivare le riduzioni tariffarie). Una terza linea di intervento può mirare a creare una rete di collegamenti rapidi con i principali bacini di utenza degli aeroporti meridionali, con modalità differenziate a seconda della dimensione dei flussi di utenza, delle caratteristiche del territorio e delle distanze dagli aeroporti (Boitani).

La regione Campania mira al potenziamento degli aeroporti di Capodichino e Pontecagnano, oltre che alla realizzazione dello scalo di Grazzanise.

La regione Puglia intende potenziare ed adeguare gli aeroporti di Bari e Brindisi (con valenza nazionale ed internazionale) e di Foggia e Grottaglie (con valenza interregionale).

La regione Calabria intende completare l'aeroporto di Lamezia Terme e migliorare quelli di Reggio Calabria e Crotona.

La regione Sicilia ha come obiettivo il potenziamento infrastrutturale e l'ottimizzazione della logistica del sistema aeroportuale.

Il Ministero dei Trasporti propone una idea-programma relativa al collegamento veloce città-aeroporto a Bari, Cagliari, Catania, Palermo, Reggio Calabria; razionalizzazione, potenziamento e sviluppo degli aeroporti a prevalente interesse regionale; razionalizzazione, potenziamento e sviluppo di infrastrutture dedicate al trattamento delle merci con priorità per le merci aviocamionabili.

Telecomunicazioni

Interventi di cablatura (se necessari) e, soprattutto, disponibilità di servizi per l'effettivo utilizzo delle reti rappresentano azioni al confine tra il tradizionale servizio pubblico e il moderno business privato che possono rendere effettivo l'inserimento nell'economia globale (D'Antonio, Vaciago). Gli effetti territoriali delle trasformazioni in corso possono essere significative, con incentivi al mercato ad offrire maggiori e migliori servizi laddove vi sono forti concentrazioni di domanda. Le trasformazioni del settore determinano oggi, non semplici questioni per le politiche pubbliche, relativamente ai soggetti dell'azione pubblica, alle condizioni di accesso, alla tutela della concorrenza fra gli operatori nei diversi segmenti.

Pare opportuno che il focus dell'azione di programmazione si sposti dal solo sostegno alla fornitura di tecnologie alla creazione di condizioni di attrattività e di valori d'uso per la domanda (Capitani). A tale fine si potrebbe considerare di favorire l'affermazione nelle aree di sviluppo del Mezzogiorno di intermediari telematici che consentano ai clienti, cittadini e imprese, un effettivo accesso alle informazioni disponibili sulle reti (L. Barca). Potrebbe essere utile identificare tipologie ricorrenti di servizi urbani e locali, e tipologie ricorrenti di servizi innovativi e incrociarle producendo una matrice servizi/mercati che costituisca uno strumento di riferimento e di orientamento per tutte le iniziative che possono essere programmate dagli Enti Locali. Un simile strumento potrebbe consentire tra l'altro di creare un Piano Direttore per l'attivazione di nuovi servizi per ottenere significative economie di scala e per uniformare senza omologare le diverse esperienze. Potrebbe essere realizzata una utile banca dati delle best practices che ne favorisca il trasferimento. A riguardo vanno tenute in considerazione le esperienze europee nell'ambito della DGXIII (Capitani).

Particolare impegno va posto nel consentire il pieno sfruttamento delle nuove possibilità di collegamento da parte delle nuove possibilità di collegamento da parte delle Amministrazioni pubbliche. Le nuove tecnologie messe a disposizione del progetto della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione consentono una riorganizzazione delle Amministrazioni e la messa in uso di sistemi informativi in molteplici aree: le informazioni sul Catasto e in genere sul territorio; il sistema informativo sanitario; i servizi anagrafici; il sistema informativo lavoro (cfr. infra); le informazioni integrate sul sistema dei trasporti (Rey).

Le regione Puglia intende sviluppare un sistema di reti telematiche a supporto della produzione, migliorando contestualmente le dotazioni in provincia di Foggia.

La regione Sardegna mira, come detto, all'attuazione del Piano telematico regionale.

Il Ministero delle Comunicazioni ha predisposto una serie di idee programma miranti alle priorità da esso individuate: alfabetizzazione e formazione; diffusione delle tecnologie e dei servizi; accesso alle reti; standardizzazione delle procedure amministrative pubbliche. Una idea-programma riguarda il potenziamento del commercio elettronico; ad essa si affianca un'idea-programma relativa ad una mostra delle applicazioni informatiche e di telecomunicazioni per presentare e vendere prodotti specifici.

Per tutte le reti, per quelle di collegamento di lunga distanza appena descritte come per quelle idriche o energetiche considerate con riguardo al primo asse, accanto alla realizzazione di investimenti appropriati è indispensabile anche un assetto di regolazione che stimoli la concorrenza nella produzione dei servizi che da quelle reti si ottengono: solo in questo modo è possibile conseguire i risultati desiderati della stessa politica di investimento. A tale riguardo è necessario sostituire nella massima misura possibile la pratica dell'affidamento diretto con meccanismi di gara: identificando i confini effettivi del monopolio naturale; stabilendo con rigore la lunghezza delle concessioni; costituendo una normativa di transizione che porti in tempi ragionevoli a un sistema generalizzato di gare ma che ponga tutti gli operatori su di un piede di effettiva parità di condizioni di partenza. Occorre poi delimitare correttamente i segmenti di rete a cui applicare i regimi di prezzo e diffondere la metodologia di price cap (De Vincenti).

4.6 Idee per lo sviluppo delle aree depresse del Centro-nord

La programmazione degli interventi dei fondi strutturali comunitari è naturalmente affrontata, nel Centro-Nord, con riferimento ai tipi di aree ammissibili al nuovo obiettivo 2. Le Regioni dedicano attenzione alle zone industriali in declino, alle zone rurali, alle zone urbane, alle zone dipendenti dalla pesca, con l'intento di individuare i problemi, le potenzialità e le opportunità di intervento che in questi ambiti territoriali sono già manifestati o tendono a emergere. Non si tratta però di un'attenzione esclusiva. Ciascuna Regione inquadra l'esame delle «zone in difficoltà» nel contesto di questioni rilevanti per tutto il sistema regionale o per vaste porzioni di questo. L'impressione che si ricava è che i problemi «veri», i nodi che esse percepiscono più rilevanti per le aree obiettivo, non siano tanto quelli che si addensano all'interno di queste aree, a scala subregionale, ma quelli che interessano il complesso del territorio della regione, a scala regionale e sovraregionale.

In diverse regioni le zone interessate dai vecchi obiettivi 2 e 5b, e potenzialmente eleggibili al nuovo obiettivo 2, non rappresentano situazioni marginali, sia per la loro consistente estensione sia, soprattutto, per il loro rango (si pensi alla Valle d'Aosta e alla Liguria). In questi casi l'approccio sopra descritto è in qualche misura indotto dalla rilevanza delle «zone in difficoltà» in seno al sistema regionale.

Così per esempio in Valle d'Aosta, ove l'intervento comunitario interessa l'asse insediativo principale, e dunque i centri più importanti e gran parte della popolazione, le priorità indicate sono «naturalmente» riferite a tutto il sistema perché esiste una sostanziale identificazione tra le esigenze e gli interessi di questa parte con quelli dell'intera

regione. Non stupisce, in questo quadro, che la Regione ponga in testa alle sue priorità il miglioramento delle relazioni con le regioni contermini, sia per mezzo di nuove infrastrutture sia proseguendo la cooperazione transfrontaliera con la Francia e il Cantone Vallese. In Liguria la popolazione residente nelle aree obiettivo è attualmente circa il 60% della popolazione totale e, ciò che più conta, il grosso dell'intervento si concentra sul sistema costiero, che è — di nuovo — l'asse insediativo più importante della regione. Le priorità che la Liguria indica con riferimento alle «zone in difficoltà» sono per questo motivo difficilmente distinguibili da quelle regionali complessive.

La sottolineatura di problemi di scala regionale non è comune solo a queste situazioni. Nel Friuli-Venezia Giulia l'obiettivo 5b interessa tutta la montagna, l'obiettivo 2 l'area triestina, e nell'insieme l'intervento comunitario riguarda una quota rilevante del territorio, ma molti dei pezzi forti del sistema produttivo regionale sono esterni alle aree obiettivo. Questo non impedisce alla Regione di mettere a fuoco, quale problema prioritario da affrontare col nuovo ciclo di interventi, la competizione con i paesi dell'Europa dell'Est e in particolare con la Slovenia. L'esigenza è di contrastare possibili effetti di delocalizzazione delle imprese o di decentramento di parte dei processi produttivi oltre confine. Ad essa si collega la richiesta di prevedere l'inserimento di larghe parti del territorio tra le aree ammissibili alla nuova programmazione dei fondi strutturali.

In Emilia-Romagna l'intervento comunitario interessa per gran parte aree esterne all'asse centrale di sviluppo dislocato lungo la via Emilia. Anche questa Regione, però, non identifica bisogni e strategie specifiche per le «aree depresse» ma mette a fuoco i problemi e le sfide che la trasformazione del sistema regionale sta ponendo, e che sono considerati cruciali per impostare il nuovo ciclo di programmazione, sia per le aree «forti» sia per quelle «deboli».

Le Regioni in generale non rendono esplicito che cosa possa discendere dalla visione complessiva sopra esposta, in termini di rapporto tra programmazione regionale e programmazione dei fondi strutturali, o tra scelte riferite all'intera regione e scelte riferite alle zone ammissibili. Vi è però un caso, quello dell'Emilia-Romagna, in cui questa esplicitazione viene fatta.

È significativo il seguente brano tratto dalla Scheda della Regione Emilia-Romagna: «la programmazione regionale non intende trattare le potenziali aree da inserire nel prossimo obiettivo 2 come «aree depresse», bensì come porzioni del territorio regionale anch'esse in grado di contribuire a pieno titolo al sistema regionale esprimendo proprie valenze specifiche. Le risorse ivi destinate tengono e terranno conto non esclusivamente di una fragilità economica, quanto di una fragilità strutturale e territoriale, trattandosi per la maggior parte di ambiti montani di crinale o della bassa pianura di recente bonifica, che non consente la ripetizione automatica di processi di sviluppo imitativi a quelli consolidati, ma dovranno agevolare un differenziarsi di funzioni sostenibili integrate con l'asse fondamentale del Sistema Metropolitan Policentrico imperniato sulla via Emilia».

Questa impostazione è di stimolo a distinguere due possibili approcci, assai diversi tra loro, allo sviluppo delle aree obiettivo.

Un approccio pone l'accento sugli svantaggi relativi e le specifiche difficoltà delle zone ammissibili, e punta a evidenziare e rispondere alle carenze che queste debbono colmare: carenze che si presentano sia in termini di particolari situazioni problematiche, nodi, criticità, sia in termini di potenzialità non colte. Il «ritardo» da recuperare o gli ostacoli da sormontare appaiono investire molti livelli — società, caratteristiche economiche, struttura insediativa, struttura del mercato del lavoro, gestione delle risorse ambientali — sino a configurare una sostanziale «alterità» di queste aree rispetto alle altre. Lo stato di difficoltà in cui queste aree versano, tende a costituire parte importante della loro identità. L'intervento al quale si pensa ha il significato di ristabilire o approssimare una «parità di condizioni» che elimini almeno i fattori di maggior disagio.

L'altro approccio, al contrario, rifiuta di identificare le aree ammissibili sulla base del ritardo o della particolare criticità che oggi mostrano rispetto ad altre aree del territorio regionale. Il motivo è che tutto il sistema regionale è in trasformazione: i rapporti tra la regione nel suo insieme e l'esterno stanno cambiando, le stesse relazioni interne alla regione, tra un'area e l'altra, si stanno ridefinendo. Le aree deboli non sono estranee a questa trasformazione, ma vi sono coinvolte. Il processo di sviluppo che le potrà interessare non è da vedere in termini di «riallineamento» o «recupero», ma come strettamente legato all'evoluzione del sistema. Perciò l'intervento ad esse diretto non ha l'obiettivo di colmare il ritardo accumulato nel passato, ma di attivare vocazioni, ruoli e potenzialità percepibili mano a mano si svela e si costruisce lo scenario futuro.

Il secondo approccio, che traduce e generalizza la tesi dell'Emilia-Romagna, è probabilmente condiviso dall'insieme delle Regioni del Centro-Nord. Moltissime infatti, come già si è detto, non impostano le loro indicazioni di programma pensando esclusivamente alle zone ammissibili, ma mettendo a fuoco problemi propri a tutto il sistema regionale. Nel quadro di questa visione, potrebbe senz'altro trovare spazio l'orientamento sopra descritto. Il punto tuttavia non è ovvio e può essere di stimolo alla discussione, soprattutto per le implicazioni che ne possono derivare sul piano delle strategie di intervento.

Le strategie individuate per aggredire i problemi delle «zone in difficoltà» appaiono in alcuni casi particolarmente articolate. Esse si presentano nella forma di spessi fasci di programmi, che tendono a coinvolgere pressoché tutti i settori dell'apparato regionale.

Il Piemonte, allo scopo di delineare strategie e prime ipotesi per il Docup 2000-2006, propone un'articolazione di linee-guida riferite ai settori: agricoltura, turismo, parchi naturali e aree protette, beni culturali, attività produttive, ambiente energia e sviluppo sostenibile, trasporti comunicazioni viabilità, riqualificazione urbana. La gamma di misure individuate è assai ampia. Va dalla pianificazione delle riserve ambientali ed agro-forestali, alla diffusione di servizi sociali, al recupero del patrimonio architettonico, all'adeguamento delle attività agricole, alla elaborazione di progetti turistici integrati di area, alla realizzazione di strutture per i parchi, alla riduzione degli impatti delle attività produttive, alla progettazione di circuiti di visita culturali, al sostegno all'adeguamento tecnologico e all'innovazione delle piccole e medie imprese, ai programmi di risparmio energetico e gestione rifiuti, ai centri intermodali, agli interventi sociali nei quartieri degradati, alla creazione di centri sociali rivolti a soggetti a rischio di emarginazione.

L'articolazione delle strategie è ovviamente ancora più ampia quando la Regione illustra non la programmazione per le aree obiettivo, ma l'intero arco del proprio disegno di programmazione.

La Lombardia propone la sintesi del suo Documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001, ove sono distinte cinque aree di impegno politico e programmatico: assetto istituzionale, servizi alla persona, infrastrutture per la mobilità, competitività del sistema economico, territorio e ambiente. Ogni area programmatica include una pluralità di interventi riconducibili a diverse articolazioni dell'apparato regionale. Il proposito di realizzare un'integrazione di funzioni e attività è ancora più evidente negli schemi dei 16 «progetti strategici» in cui è stato articolato il Piano regionale di sviluppo. Per esempio, il progetto strategico n.5 (Strumenti di gestione integrata del territorio e dell'ambiente) coinvolge cinque Direzioni Generali: Tutela ambientale, Territorio ed edilizia residenziale, Opere pubbliche, Urbanistica, Agricoltura. Il progetto strategico n.9 (Riqualificazione del territorio di montagna) coinvolge le Direzioni generali: Enti locali, Territorio ed edilizia residenziale, Agricoltura.

Le Marche illustrano gli obiettivi e le idee programma del Piano regionale di sviluppo, in relazione ai cinque assi strategici per la nuova programmazione. In tema di risorse naturali, l'articolazione delle idee-programma comprende Tutela delle acque e difesa del suolo, Qualità dell'aria, Rifiuti, Aree protette. In tema di risorse umane e culturali, l'idea programma Centri storici (esaltazione delle peculiarità dei centri medi, piccoli e minimi).

In tema di città e istituzioni pubbliche, le idee programma Edilizia (emergenza ricostruzione conseguente al terremoto del 1997), Qualificazione del servizio (sussidiarietà con le comunità locali per responsabilizzarle e stimolarne l'impegno), Servizi sociali (azione di stimolo nei confronti degli enti locali, nuovi modi di rapportarsi tra pubblico e privato, sostegno alle Onlus e al volontariato). In tema di sistemi produttivi locali, le idee programma Sistemi produttivi agricoli e della pesca, Politiche complementari per lo sviluppo (infrastrutture, servizi alle imprese), Pesca e acquacoltura a basso impatto ambientale, Razionalizzazione del settore forestale, Sviluppo e miglioramento dell'agriturismo e del turismo rurale, Servizi reali, Politica industriale distrettualizzata, Politica attiva del lavoro, Politica per la formazione del personale, Servizi per l'impiego. In tema, infine, di grandi reti materiali e immateriali, le idee-programma Rete stradale principale, Rete ferroviaria, Infrastrutture portuali.

In altri casi, le strategie si presentano invece più focalizzate. Vengono isolati alcuni temi considerati cruciali, si identificano alcuni obiettivi prioritari, e per ognuno di essi si definiscono i programmi che appaiono in grado di approssimarli.

Per esempio, la Provincia Autonoma di Trento individua per le proprie aree obiettivo (attualmente tutte 5b) tre obiettivi prioritari: il miglioramento della dotazione infrastrutturale, la diversificazione e l'integrazione delle attività produttive, la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale. In campo infrastrutturale, i programmi di intervento riguardano bacini di accumulo dell'acqua e irrigazione, viabilità rurale, aree per insediamenti produttivi, potenziamento delle reti telematiche e dei servizi reali alla produzione. A fini di diversificazione produttiva si intendono promuovere microfilieri di produzioni tipiche, recuperare malghe e baite abbandonate e renderle strutture di ospitalità rurale, incentivare la creazione di nuovi posti letto extralberghieri. In tema di ambiente, i programmi di intervento includono lo sfruttamento di acque minerali e fitoterapiche, il recupero di manufatti, sentieri e aree di sosta, il recupero di ambienti degradati, la valorizzazione di aree di peculiare interesse.

La Valle d'Aosta individua quattro obiettivi: migliorare le relazioni della regione con quelle contermini e rafforzare la sua posizione nel contesto europeo (infrastrutture di trasporto e telecomunicazione, cooperazione con i paesi confinanti); riqualificare e diversificare il tessuto produttivo (recupero di insediamenti di valle, consolidamento della cultura d'impresa, costruzione di pacchetti turistici integrati); tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale (lotta al dissesto e all'inquinamento, valorizzazione di importanti «giacimenti ambientali»); riorganizzare la Valle sotto il profilo urbanistico e territoriale (migliorare le condizioni di vita, di mobilità e di lavoro, riqualificare gli insediamenti principali di Aosta e Saint-Vincent, migliorare l'accesso a tutto il territorio decongestionando al tempo stesso il capoluogo e i principali centri turistici).

Il Veneto si concentra sul potenziamento delle infrastrutture materiali, sul potenziamento delle reti telematiche, sulla formazione, sulla riorganizzazione dei servizi per l'impiego.

La Provincia Autonoma di Bolzano individua quale settore di primario interesse l'artigianato, e in relazione a questo identifica alcuni progetti di sostegno.

Il Friuli — Venezia Giulia individua quattro obiettivi: favorire la crescita delle piccole e medie imprese; recuperare e riqualificare i centri urbani; completare il sistema infrastrutturale regionale; proseguire i programmi 5b e Leader a favore delle zone rurali.

La Toscana richiama i temi-obiettivo individuati come prioritari nel medio periodo dal Piano regionale di sviluppo (tutela ambientale, miglioramento delle infrastrutture territoriali, salvaguardia e messa a valore dei beni culturali, razionalizzazione e qualificazione della rete ospedaliera e delle strutture sanitarie), e, per quanto riguarda in specifico la programmazione dei fondi strutturali, propone quali assi di intervento: il sostegno alle pic-

cole e medie imprese (incentivi agli investimenti); l'innovazione (incentivi alla ricerca e trasferimento tecnologico); le infrastrutture (per il turismo, ambientali, di trasporto e di servizi alle PMI); la valorizzazione delle risorse umane e la creazione di nuova occupazione.

L'Umbria distingue tra interventi generali e plurisettoriali, e interventi settoriali. I primi includono: continuazione degli attuali regimi di aiuto alle imprese nei settori agricolo e della piccola e media impresa industriale e turistica; progetti per le aree urbane e i villaggi rurali (interventi integrati di riassetto urbano, nelle infrastrutture e nei beni culturali, con specifici e mirati regimi di aiuto alle imprese artigiane e commerciali e alle strutture dell'economia sociale); innovazione e ricerca (potenziamento e messa in rete dei centri di eccellenza e rafforzamento della cooperazione con le università regionali); formazione professionali e politiche dell'occupazione. Gli interventi settoriali sono specificati per i settori: Agricoltura, foreste e sviluppo rurale, Attività industriali e turistiche, Economia sociale, Beni culturali e ambientali.

Il Lazio indica quattro linee strategiche: valorizzazione sociale ed economica del fattore umano, adeguamento delle infrastrutture, rafforzamento e ammodernamento dei sistemi produttivi, recupero delle situazioni urbane di maggior disagio.

Le aree obiettivo rappresentano con la loro tipologia diverse «criticità prevalenti»: sono zone industriali in declino in cui si tratta di recuperare aree e riqualificare le risorse umane; zone rurali afflitte da spopolamento e bisognose di attivare nuove iniziative nel campo dell'agricoltura, del turismo e della valorizzazione ambientale; zone urbane con problemi di disoccupazione, miglioramento dei servizi, inclusione di soggetti a rischio di emarginazione. Se considerate in astratto, ognuna di esse sembra richiedere una gamma di interventi in qualche misura «dedicata»: più spinta, volta a volta, verso la riconversione di spazi e attività, o al ridisegno della struttura urbana, o all'impulso di nuove iniziative imprenditoriali, o alla creazione di servizi. Le Schede regionali sembrano invece suggerire che ciò che occorre è un intreccio di interventi, in cui non esiste o non è così evidente un «terreno di azione privilegiato» per affrontare questi diversi tipi di situazioni.

Primo esempio. Il tema della «città», inteso in senso lato come organizzazione del sistema insediativo, non riguarda certamente solo le zone urbane, ma si interseca fortemente con i problemi di riconversione di una identità produttiva tradizionale (come è tipico delle aree in declino industriale) o di costruzione di una identità produttiva nuova (come è tipico di zone rurali che si spostino gradualmente da una economia agro-forestale verso un'economia turistica). In alcuni casi l'attenzione agli assetti insediativi è sollecitata dall'esigenza di mantenere e migliorare i livelli di qualità della vita, ripensare i modelli di welfare, aggiornare il sistema dei servizi alle nuove domande sociali (si pensi al forte invecchiamento della popolazione e ai crescenti flussi di immigrazione extracomunitaria). In altri casi questa attenzione è sollecitata dalla consapevolezza del ruolo che i centri urbani grandi, medi e piccoli svolgono per lo sviluppo di un territorio, come nodi di relazioni significative per lo sviluppo. Il modo nel quale si configura o si progetta di intervenire sulla struttura insediativa è importante per molti programmi: per esempio, quando si tratti di decidere la sorte di un'area dismessa nel cuore di un centro urbano, che evidentemente potrebbe ospitare funzioni diverse a seconda del rango che a quel centro è associato; o quando si tratti di decidere dove e come incentivare la nascita di una nuova offerta turistica.

Il caso dell'area ex Ilva Cogne di Aosta è forse quello più calzante per esemplificare quanto detto. Ma sempre restando in Valle d'Aosta è significativo che la Regione individui come intervento funzionale all'obiettivo prioritario «riqualificare e diversificare il tessuto produttivo», il «recupero economico e urbanistico dei principali insediamenti ubicati nelle aree pianeggianti esistenti lungo la valle centrale». Tra le idee programma per sollecitare il turismo culturale e ambientale, compare l'idea di fare decollare cinque «microsi-

stemi territoriali». Ed uno degli interventi di riorganizzazione urbanistica prevede di migliorare la dotazione infrastrutturale dei villaggi di media montagna, oggi penalizzati dalla concentrazione dei flussi turistici verso le mete tradizionali di turismo alpino.

L'Emilia-Romagna assegna particolare rilevanza ad una programmazione che tenti di riordinare il modello insediativo regionale, caratterizzato tradizionalmente da uno spiccato policentrismo, ed oggi a rischio di degenerare in un agglomerato indistinto per effetto dei processi di decentramento produttivo e di sprawl urbano.

La Liguria combina naturalmente gli interventi per le zone industriali con quelli per le città in cui tali zone sono collocate; ma anche per le zone rurali prevede interventi finalizzati al recupero dei borghi storici, che puntino sulla valorizzazione dei beni culturali e sul recupero e potenziamento dei servizi a rete.

Secondo esempio. Il tema delle conoscenze o del sapere che in un'area è disponibile per attivare processi di sviluppo, non riguarda solo il sistema produttivo delle zone industriali, ma si intreccia tanto con le questioni di rivitalizzazione di un tessuto urbano in difficoltà, quanto con quelle di mobilitazione delle energie nascoste e disperse all'interno di un'area rurale marginale. Una particolare articolazione di questo tema del sapere è il punto che riguarda la capacità delle piccole e medie imprese di innovare, o adottare tecnologie più adeguate, o anche solo utilizzare i servizi e le opportunità di formazione e informazione che vengono loro offerte. Molte Regioni concentrano la loro attenzione proprio su questo punto. Alcune, inoltre, mostrano la volontà di procedere a una razionalizzazione degli interventi basati sulle erogazioni (concentrazione, selezione, riduzione) e dare maggiore impulso all'offerta di servizi reali.

Il Friuli-Venezia Giulia afferma l'intento di razionalizzare il sistema di erogazione delle risorse al fine di massimizzare l'impatto sul sistema produttivo. Le risorse disponibili saranno utilizzate sia per sostenere gli investimenti materiali ed immateriali, sia per potenziare le iniziative legate all'innovazione tecnologica (diffusione e trasferimento dei risultati ottenuti con la ricerca) e alla formazione professionale.

La Liguria prevede di razionalizzare gli aiuti agli investimenti delle imprese rispetto al precedente periodo di programmazione. Conferma invece il sostegno al Parco scientifico e tecnologico e alle iniziative di diffusione dell'innovazione.

Dai due esempi descritti — a cui si potrebbe di certo aggiungere un terzo relativo alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente — si ricava l'idea che gli interventi «appropriati» per le zone industriali, per le zone urbane e le zone rurali, siano combinazioni di iniziative non specifiche. In tutti i tipi di aree sono opportune iniziative riguardanti la struttura urbana, il sistema delle competenze e l'ambiente. La loro combinazione tuttavia varia: non solo da un tipo di area all'altra, ma, assai più nello specifico, da un'area all'altra. In una zona industriale in declino, cioè, può risultare appropriata una combinazione diversa da quella di un'altra zona industriale. Così per le zone urbane in difficoltà, e così anche per le zone rurali marginali.

Ci si approssima in questo modo a un ulteriore tema che può essere affrontato e discusso in merito alla programmazione degli interventi: quello del «sistema locale», o un sistema nel quale imprese, saperi diffusi, servizi e funzioni urbane interagiscono reciprocamente, e realizzano una unità o un intreccio stretto di condizioni importanti per lo sviluppo in grado di reggersi a vicenda. Le Regioni in generale non mettono a fuoco questo tema, salvo poche eccezioni.

L'Emilia-Romagna, per esempio, propone uno scenario nel quale si ipotizza di legare insieme un disegno di riorganizzazione strategica della struttura urbana (selezionare e potenziare con l'ottica del mercato i servizi e le funzioni rare delle città), di qualificazione e aggiornamento permanente dei fattori produttivi a partire dal lavoro, di cura della scuola, dell'università, della formazione professionale ma anche della ricerca e dei servizi per la diffusione tecnologica. Il tutto è volto a realizzare l'obiettivo di sostenere la «varie-

tà dei capitali cognitivi localizzati': un intento al quale appaiono appunto funzionali interventi, tra loro collegati, sia sul sistema urbano, sia sul sistema produttivo, sia sul sistema di produzione e diffusione delle conoscenze.

Le implicazioni che possono derivare da questa ultima discussione, condotta seguendo il filo delle idee e delle proposte regionali, sono piuttosto rilevanti.

Una prima implicazione è che l'intervento da programmare necessita di essere fortemente territorializzato, e cioè di riconoscere le particolarità locali al di là dell'appartenenza di un'area a una «categoria» di intervento comunitario o di «zona eleggibile». Solo a questa condizione, infatti, è possibile costruire la combinazione appropriata di azioni di cui si è detto. A questa si collega quale seconda implicazione, operativa, che questi interventi tendono a funzionare meglio se previsti, ospitati e curati all'interno di un disegno di programmazione centrato su programmi di area, non su programmi rivolti a «categorie» di aree.

Aderire a una impostazione per programmi d'area comporta individuare situazioni territoriali specifiche, o «sistemi locali», da riorientare, trasformare, rafforzare verso qualche direzione pure specifica; identificare alcuni obiettivi programmatici prioritari; costruire intorno a questi obiettivi un'architettura coerente di strumenti e risorse. Da questo tendono a derivare conseguenze importanti per il processo di programmazione. Per esempio, che le scelte di zonizzazione, ovvero la puntuale individuazione all'interno di ogni regione dei territori inclusi nelle aree obiettivo, vengano valutate anche sulla base di criteri influenzati o suggeriti dall'articolazione dei programmi d'area che alla Regione interessa promuovere. E dunque che le risorse destinate alle aree obiettivo vengano indirizzate dalla Regione in modo mirato, con misure ritagliate sugli obiettivi di ciascun sistema locale oggetto di intervento.

Il modo nel quale le Regioni del Centro-Nord affrontano il nuovo ciclo di programmazione europea a favore delle aree obiettivo, mostra una omogeneità di fondo nel contestualizzare i problemi delle «aree deboli» nel quadro dei problemi dello sviluppo regionale. Questa visione integrata può spingere verso un approccio di intervento ispirato non tanto da un intento di «recupero» o «riequilibrio» delle aree obiettivo, quanto da un intento di sviluppo di vocazioni, ruoli e potenzialità positive di queste aree, in connessione con l'intero processo di trasformazione regionale e con l'evoluzione delle aree «forti».

Tale approccio tuttavia non traspare esplicitamente dalle Schede delle Regioni, ed è perciò un aspetto sul quale aprire la discussione.

Anche sulle strategie, i programmi e gli interventi che le Regioni indicano, è importante sviluppare una riflessione comune. Un punto in particolare appare cruciale: l'opportunità di impostare piani di intervento fortemente territorializzati, che riconoscano le particolarità locali al di là dell'inclusione di un'area in una definita «categoria» di intervento comunitario. Riconoscere tale opportunità spinge nella direzione di elaborare programmi di area costruiti sulle esigenze di specifici «sistemi locali», e dunque orientati a obiettivi originali e in grado di indirizzare a questi obiettivi l'uso delle risorse comunitarie, nazionali e regionali.

CAPITOLO II

**IL CICLO
DELLA PROGRAMMAZIONE:
METODI, PROCEDURE,
CIRCUITO FINANZIARIO**

SOMMARIO

1. Il modello di programmazione: programmazione dei fondi strutturali e «nuova programmazione»

2. Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali

3. La fase di avvio della programmazione: scelte da compiere

3.1 La fase di impostazione del programma: vincoli, criteri, tempi

3.2 La fase di formazione del programma: dall'individuazione dei fabbisogni alla formulazione del quadro finanziario

3.3 Programmi regionali e multiregionali

3.4 Formazione e invio dei programmi operativi

3.5 Indirizzi per la formulazione della programmazione operativa: una rassegna delle principali problematiche relative alle procedure di programmazione

3.6 Il processo di concertazione nella fase di programmazione

3.7 Le procedure di approvazione della programmazione operativa

3.8 L'impostazione per la fase di gestione: il recepimento della «Bassanini» a livello regionale e l'attuazione dei programmi co-finanziati

3.9 L'impostazione per la fase di gestione: la semplificazione delle procedure di attuazione delle opere

3.10 Assistenza tecnica

3.11 Metodologia per la zonizzazione

4. La valutazione dei programmi

5. La fase di attuazione dei programmi: sorveglianza operativa, monitoraggio, addizionalità

5.1 La sorveglianza operativa, i Comitati di Sorveglianza, il partenariato nella fase di attuazione, il controllo

5.2 Il monitoraggio

5.3 La verifica dell'addizionalità

6. Il circuito finanziario

7. Organizzazione, risorse, strumenti

IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE

1. IL MODELLO DI PROGRAMMAZIONE: PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI E «NUOVA PROGRAMMAZIONE»

L'avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 avviene in un quadro di notevole innovazione sia del modello di programmazione sia delle procedure tecnico-programmatiche previste nelle proposte dei nuovi regolamenti per la formulazione e l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), dei Documenti Unici di Programmazione (DOCUP), dei Programmi Operativi (PO), sia, ancora, del quadro di riferimento istituzionale e amministrativo nazionale.

Il «combinato» di questi mutamenti in atto definisce, in complesso, l'ambito programmatico e istituzionale di riferimento per la programmazione 2000-2006 e, di conseguenza, influenza, indirizza, orienta l'azione che le Amministrazioni devono attuare per dare corpo e sostanza a tale programmazione.

Si tratta, in altri termini, per tutte le Amministrazioni di prendere nei prossimi mesi importanti decisioni e di introdurre modifiche procedurali e organizzative nel circuito finanziario, nelle procedure decisionali e operative, nell'organizzazione delle risorse. Questa parte del documento serve a porre in evidenza i problemi da risolvere, a fare precipitare il confronto sulle scelte da fare¹⁾.

Il rinnovato disegno delle procedure di programmazione delineate nei nuovi regolamenti indica una via caratterizzata dalla ricerca di una maggiore *semplificazione e gradualità procedurale*; da una più accentuata sottolineatura del principio di *sussidiarietà* e del *decentramento*; da un ruolo più ampio del *partenariato* e della partecipazione; dall'esigenza di utilizzare le risorse in modo più efficiente e più efficace, individuando meccanismi atti a disincentivare l'inefficienza e a premiare la qualità; dal riconoscimento della *centralità della sorveglianza e della valutazione* quali funzioni tecniche in grado di guidare, e orientare il processo di attuazione dei programmi.

Rispetto a questo disegno il mutamento amministrativo e istituzionale in corso nel Paese risulterà, a regime, non solo coerente ma anche funzionale: il processo di decentramento tenderà infatti in prospettiva a rendere più effettivo ed esteso il principio di sussidiarietà, decentrando competenze e funzioni e ponendo le condizioni per una partecipazione più diretta e responsabile dei diversi soggetti al processo di formulazione e attuazione dei programmi.

Il nuovo sistema di programmazione dei fondi strutturali e il processo di decentramento e semplificazione amministrativa in atto nel nostro Paese si innestano in una fase di rilancio e di reimpostazione dell'intervento nazionale per lo sviluppo, segnatamente nelle aree depresse e nel Mezzogiorno, la «nuova programmazione», avviato attraverso:

a) l'individuazione e l'impostazione di una strategia di sviluppo per tutte le aree depresse fondata sulla ricerca della più ampia integrazione fra scelte pubbliche e azione del mercato e articolata in due principali assi strategici di intervento: lo sviluppo degli investimenti in infrastrutture e capitale sociale, ambientale e culturale attraverso il partenariato comunitario, nazionale, regionale, locale (la programmazione regionale-europea);

¹⁾ Nei paragrafi che seguono vengono trattati i diversi aspetti delle procedure e del ciclo di programmazione, dei quali si cerca di dare un quadro essenziale e sintetico, pur non ancora completo ed esaustivo. Il quadro di sintesi è stato formulato sulla base degli apporti dei diversi gruppi di lavoro attivati dal Dipartimento politiche di coesione e coordinato dal Servizio fondi strutturali nonché dei contributi provenienti, sui temi specifici, da altre amministrazioni e dalle parti sociali.

Tali apporti e tali contributi saranno resi disponibili, a richiesta, nel corso del Seminario.

la promozione e l'impulso alla diffusione di iniziative imprenditoriali di sviluppo locale fortemente collegate ai fabbisogni e alle caratteristiche del territorio e fondate sulla cooperazione dei soggetti che sul territorio operano (la programmazione di sistemi locali);

b) la definizione di un modello di allocazione delle risorse pubbliche per lo sviluppo basato sul massimo confronto fra tutti i soggetti coinvolti delle diverse idee-programma alla luce dei fabbisogni da soddisfare e degli obiettivi da conseguire (concertazione); sull'analisi e sulla verifica delle priorità di intervento e dei risultati via via ottenuti (valutazione); sull'individuazione, per questa via, delle esperienze migliori e delle azioni di sviluppo più efficienti ed efficaci da incentivare e riproporre (premio e diffusione delle eccellenze).

La nuova programmazione ha caratteri di coerenza, compatibilità, funzionalità rispetto agli indirizzi programmatici da assumere per l'impostazione del ciclo 2000-2006 dei programmi dei fondi strutturali.

Così intesa essa diventa il processo attraverso il quale problematiche, fabbisogni, domande che nascono nella realtà delle aree «obiettivo» del Paese diventano esplicite e si sostanziano in proposte e linee di intervento confrontabili in termini di scelte prioritarie che tengano conto dei vincoli e delle opportunità del quadro programmatico, finanziario, economico, sociale nazionale.

L'esplicitazione di problematiche, fabbisogni, domande consente di rendere trasparente il processo di programmazione, diffusa la conoscenza dei contenuti e dei criteri in cui si sostanzia e, di conseguenza chiare le attribuzioni di responsabilità che ne derivano (in modo che chi è proponente, espressione e beneficiario degli interventi di sviluppo sia anche tutore della qualità e della coerenza nella loro attuazione).

La valutazione è lo strumento adottato nel processo di programmazione per pervenire alla selezione delle scelte prioritarie, attraverso la previsione sulla loro capacità di incidere positivamente sui problemi di sviluppo e sui fabbisogni che ne emergono. La correttezza, l'efficacia e la tempestività della valutazione costituiscono elemento decisivo nel garantire la qualità della strategia di sviluppo e premessa indispensabile perché l'analisi continua dei risultati che via via si raggiungono (il monitoraggio e il controllo) possa essere strumento di aggiornamento e revisione consapevole delle scelte e delle linee di intervento in cui tale strategia, negli anni, si sostanzia.

Alla base della nuova programmazione vi è l'*Intesa istituzionale di programma*, che rappresenta la cornice negoziale entro la quale il metodo per l'utilizzo dei fondi strutturali può dare *unitarietà, efficacia e trasparenza* allo sforzo che tutto il Paese compie per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle altre aree in ritardo nel resto del suo territorio. Perché il nuovo ciclo di programmazione possa divenire operativo già nei primi mesi del 2000, è necessario che l'attività diretta al progressivo completamento delle diverse fasi in cui questa ampia procedura si articola veda la collaborazione più stretta e la concertazione più operativa fra i diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Porre al centro del processo di programmazione il metodo dell'*Intesa* diviene quindi il modo con il quale si dà sostanza e concretezza all'adozione della programmazione come *processo unico, integrato*, convergente verso obiettivi condivisi sulla base di una concreta partecipazione e sostenuto da una molteplicità di strumenti di attuazione e di finanziamento. In questo quadro le risorse dei fondi strutturali rappresentano, quindi, solo una delle fonti di finanziamento della programmazione che insieme alle altre deve concorrere, in un quadro di unitarietà di intenti e di obiettivi, allo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del Paese.

La programmazione da delineare nelle Intese ha pertanto caratteri di *unitarietà* (la strategia di sviluppo è una sola, a livello territoriale, e non ve ne sono diverse per ogni strumento) e di *pluralità istituzionale* (vi partecipano una molteplicità di soggetti) e *finanziaria* (è finanziata da una molteplicità di fonti di finanziamento), secondo una impostazione caratterizzata anche da unitarietà ed *unicità delle risorse statali assegnate per ambito territoriale qualunque sia la loro destinazione finale nel quadro della politica di sviluppo*.

2. IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI

I programmi co-finanziati con risorse dei fondi strutturali dell'Unione Europea (siano essi programmi operativi, monofondo o plurifondo, documenti unici di programmazione o altre tipologie di intervento) nascono, si realizzano e producono risultati ed effetti nel quadro di un *ciclo di programmazione articolato, strutturato e circolare*. Il ciclo parte dalla programmazione e, attraverso le diverse fasi in cui si articola, ritorna alla programmazione, orientando, modificando, adattando strategia e programma sulla base dei risultati, degli elementi e delle analisi cui l'attuazione di tali fasi dà luogo.

Le diverse fasi del ciclo (programmazione-attuazione-sorveglianza-monitoraggio-valutazione- rendicontazione-controllo) costituiscono, pertanto, un processo unitario e, al tempo stesso, caratterizzato dalla forte autonomia (tecnica e funzionale) e interdipendenza delle diverse fasi.

Prima di entrare nell'esame delle singole fasi e valutare le scelte procedurali da compiere è opportuno rimarcare che procedure, metodi, indirizzi vanno considerati e discussi con riferimento all'intero ciclo di programmazione. La scelta di prendere in esame singole fasi — prevalentemente relative alla fase di programmazione iniziale — di un processo articolato e integrato costituisce una semplificazione necessaria a fini di chiarezza espositiva, ma, al tempo stesso, impone anche un'attenzione specifica all'individuazione e all'analisi delle influenze reciproche e dei reciproci rapporti che esistono con le altre fasi del ciclo di programmazione e con le procedure e i metodi in cui tali fasi si sostanziano.

La fase di programmazione iniziale è quella che conduce, a partire dalla formulazione ed elaborazione dei programmi di sviluppo delle aree obiettivo, fino alla definizione e all'adozione/approvazione dei programmi operativi e, quindi, al conseguimento della loro piena operatività. Si tratta della fase nella quale sono attualmente impegnate le diverse Amministrazioni e sulla quale sono concentrati maggiormente gli sforzi di analisi e di approfondimento in corso (è a questa fase che è dedicato per intero il paragrafo 3 e in parte il 5, per quel che riguarda la valutazione ex ante).

La fase di attuazione — dall'avvio degli strumenti operativi alla realizzazione/gestione del programma — è quella nella quale la corretta impostazione di metodi, strumenti, procedure trova immediato riscontro nella capacità di governare e indirizzare obiettivi, realizzazioni, risultati che via via si conseguono.

Il «cuore» della fase di attuazione è costituito dal sistema di sorveglianza del programma (paragrafo 4), verso il quale confluiscono:

- i dati e le informazioni rilevati con l'attività di monitoraggio e riguardanti la programmazione (e la relativa valutazione ex ante) e l'attuazione progressiva del programma;

- le analisi, gli indirizzi, gli approfondimenti rivenienti dall'attività di valutazione in itinere per la cui realizzazione il valutatore indipendente utilizza, fra gli altri, i dati di monitoraggio per verificare e analizzare lo stato di attuazione del programma e fornisce gli inputs per l'attività di sorveglianza.

Il sistema di sorveglianza del programma si formalizza nel Comitato di Sorveglianza — espressione del partenariato di gestione — luogo di decisione, indirizzo, orientamento della fase attuativa del programma stesso (paragrafo 4). Infatti il Comitato di Sorveglianza

ha la competenza di pervenire alle decisioni di riprogrammazione (e/o rimodulazione), attraverso le quali il processo di programmazione si riavvia, acquisendo caratteri di *circolarità*, fino alla chiusura del programma, cui segue la valutazione ex post e l'eventuale apertura di un nuovo ciclo di programmazione.

L'attuazione di questo articolato ciclo di programmazione dà luogo a flussi finanziari che, a loro volta, incidono sui processi di attuazione dei programmi (paragrafo 6).

3. LA FASE DI AVVIO DELLA PROGRAMMAZIONE: LE SCELTE DA COMPIERE

3.1 La fase di impostazione del programma: vincoli, criteri, tempi

L'individuazione del percorso programmatico-procedurale più efficiente per l'attivazione del ciclo dei fondi strutturali 2000-2006, deve tener conto di due ordini di criteri, relativa a:

- contenuti e metodo di programmazione (in particolare alla coerenza con i principi di *negoiazione, valutazione, premio delle eccellenze*);
- tempi e modi previsti per l'operatività dei programmi (secondo il nuovo regolamento il «periodo di programmazione ha inizio il 1° gennaio 2000») e, in particolare, all'obiettivo — politicamente significativo e programmaticamente efficiente — di disporre di una programmazione effettivamente operativa (in grado cioè di produrre spese) già all'avvio del periodo.

Rispetto a questi criteri occorre valutare quale sia il risultato massimo che si considera accettabile in termini di qualità della programmazione. Operativamente essi si traducono nei seguenti vincoli e obiettivi:

- il *vincolo temporale*, stabilito al 1° gennaio 2000 per la piena operatività della programmazione (produzione di spese rendicontabili);
- il *vincolo del metodo*, che è quello della concertazione del processo di programmazione (in base al quale gli indirizzi strategici sono stabiliti anche nel quadro delle Intese istituzionali);
- l'*obiettivo* della concorrenzialità (la qualità del programma è premiata) e, a esso inestricabilmente connesso, della valutazione.

Per il rispetto del vincolo temporale, in particolare, nel quadro sinottico a pagina seguente viene delineata, con riferimento all'obiettivo 1, una sintesi delle varie fasi che dovranno prevedibilmente condurre, a partire dalla fine del 1998 e per tutto il 1999, fino all'attivazione degli strumenti operativi del QCS 2000-2006. Si tratta di una sorta di *scadenario* delle diverse tappe/adempimenti programmatici, il rispetto del quale renderebbe possibile l'avvio degli strumenti operativi nel termine del 1° gennaio 2000 assunto quale obiettivo.

Dall'ipotesi proposta emerge che per conseguire l'obiettivo dell'operatività degli strumenti programmatici dal 1° gennaio 2000 appare necessario perseguire l'obiettivo, intermedio ma essenziale, di presentare entro luglio 1999, insieme al *Piano Globale di Sviluppo* (PGS), anche le «domande di contributo» già programmaticamente mature (vale a dire, programmi operativi approntati e completi degli elementi richiesti, così come rinvenibili all'art. 17 del nuovo regolamento).

SCHEMA INDICATIVO DELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE DEL QCS 2000-2006

Descrizione della fase	Termine finale prevedibile	Soggetti coinvolti/responsabili
FASI DA COMPIERSI PRIMA DELLA PRESENTAZIONE DEI PIANI		
A. Orientamenti sulle priorità comunitarie (per i singoli obiettivi)	giugno 1999	Commissione
B. Definizione elenco regioni obiettivo 1	luglio 1999	Commissione
C. Adozione dei Regolamenti dei Fondi	ottobre 1999	Commissione
D. Proposte relative alle regioni ammissibili all'obiettivo 2 e definizione dell'elenco delle zone	luglio 1999	Stato e Commissione in stretta concertazione
FASI RELATIVE ALLA FORMULAZIONE DEI PIANI (obiettivo 1)		
E. Presentazione del Piano Globale di Sviluppo e di domande di contributo (PO approntati e completi degli elementi richiesti) e dei DOCUP	luglio 1999	Stato (DPS, regioni, AACC)
F. Adozione QCS e approvazione PO (se presentati) e DOCUP	febbraio 2000	Commissione
G. Adozione dei «complementi di programmazione» per i PO e i DOCUP presentati nella fase E) (entro tre mesi dall'approvazione dei PO)	aprile 2000	Autorità di gestione dei PO (Regioni e/o Amministrazioni centrali)
H. Trasmissione alla Commissione dei «complementi di programmazione» per i PO e i DOCUP presentati nella fase E)	maggio 2000	Autorità di gestione dei PO (Regioni e/o Amministrazioni centrali)
I. Trasmissione alla Commissione dei PO e dei DOCUP non presentati nella fase E)	dicembre 1999	Autorità di gestione dei PO (Regioni e/o Amministrazioni centrali)
FASI RELATIVE ALLA OPERATIVITÀ DEI PROGRAMMI (obiettivo 1)		
L. Piena operatività dei PO e dei DOCUP presentati nella fase E)	giugno 2000	Autorità di gestione dei PO (Regioni e/o Amministrazioni centrali)
M. Approvazione della Commissione dei PO e di DOCUP presentati nella fase I)	luglio 2000	Commissione
N. Adozione e presentazione dei «complementi di programmazione» per i PO e i DOCUP presentati nella fase I)	settembre 2000	Autorità di gestione dei PO (Regioni e/o Amministrazioni centrali)
O. Piena operatività dei PO e dei DOCUP presentati nella fase I)	ottobre 2000	Autorità di gestione dei PO (Regioni e/o Amministrazioni centrali)

Rinviando al seguito per la trattazione specifica di questo aspetto, merita qui anticipare che questo vincolo temporale (che costituisce di fatto un vincolo programmatico se si vuole rispettare la data del 1° gennaio 2000) implica, sotto il profilo delle procedure, una accelerazione fortissima:

- nella preparazione dei programmi, da effettuare (comunque alla luce dei principi di concertazione, concorrenzialità, valutazione) in pochi mesi (al massimo tre se si vuole lasciare un margine accettabile alla concertazione interna ed esterna e alle procedure di adozione/approvazione);

- negli adempimenti normativi e amministrativi necessari all'adozione/approvazione del programma da parte del soggetto proponente;
- nell'azione di indirizzo e di impulso da parte dell'Amministrazione centrale responsabile per la promozione nell'impiego dei fondi strutturali e nella concertazione e nel lavoro comune impostato anche ai tavoli delle Intese istituzionali di programma.

3.2 La fase di formazione del programma: dall'individuazione dei fabbisogni alla formulazione del quadro finanziario

Alla base di un corretto processo di programmazione vi è innanzitutto l'analisi dei problemi da affrontare e la conseguente individuazione degli obiettivi da conseguire e dei fabbisogni prioritari da soddisfare. Tale individuazione, tuttavia, per tradursi in una strategia e in un programma di intervento deve far riferimento ad un quadro finanziario che definisca alcuni vincoli del processo di programmazione. Infatti, fra gli elementi che il nuovo regolamento richiede siano forniti nel *programma operativo integrato*, vi è anche *il piano finanziario suddiviso per assi di intervento, per annualità e per fondo e ripartito fra risorse pubbliche e private*.

Un orientamento, quindi, anche preliminare e provvisorio, sulle risorse programmabili per singolo programma è decisivo in generale e in particolare per la formulazione dei nuovi programmi dei fondi strutturali.

Ne consegue che, in questa fase, diventa essenziale da un lato formulare ipotesi, anche diverse, in ordine ai criteri di riparto delle risorse, criteri che devono essere stabiliti, *testati* con riferimento ai loro prevedibili esiti (compresa la loro «accettabilità» da parte dei diversi soggetti in gioco) e poi, se condivisi, divenire oggetto di concertazione e base di riferimento *certa* per la fase di programmazione.

Naturalmente arrivare a determinare, in tempi brevi, i criteri di riparto delle risorse disponibili, non significa affatto che l'assegnazione delle risorse debba essere totalmente pre-determinata: significa semplicemente che occorre accordarsi su «come si procede».

A riguardo le due ipotesi «limite» prospettabili sono le seguenti:

- a) tutte le risorse sono totalmente ripartite ex ante secondo indicatori pre-stabiliti; e, all'opposto,
- b) l'unico criterio è quello del «merito» e della «concorrenza» e, di conseguenza, della valutazione delle proposte come unico strumento del riparto delle risorse disponibili.

Appare evidente come entrambe le ipotesi risultino, da sole, non praticabili, in particolare alla luce dei criteri ispiratori sia della «nuova programmazione» sia del processo di programmazione delineato dal nuovo regolamento. Si tratta quindi di individuare una *via mediana* in grado di definire un «mix» accettabile fra due esigenze del processo di programmazione: la «*certezza*» di risorse; la valutazione e il «*premio*» del merito quale strumento in grado di indurre comportamenti positivamente concorrenziali fra le amministrazioni con il fine di migliorare la qualità del processo di programmazione.

Tutto ciò nella consapevolezza della fondamentale importanza di assicurare, anche sotto questo profilo, condizioni tali da consentire il pieno utilizzo delle risorse attribuite, evitando il rischio di perdite che rappresenterebbero una penalizzazione inaccettabile per il nostro Paese.

La scelta sui criteri non è totalmente «libera», essendo sottoposta a vincoli «temporali»; a vincoli derivanti da un'allocazione delle risorse che rispetti requisiti di minima accettabilità (ogni regione deve essere destinataria di almeno una parte delle risorse in modo che possa comunque affrontare i propri problemi specifici di sviluppo); a vincoli derivanti dall'assunzione di obiettivi di coerenza programmatica.

La scelta dei criteri e l'individuazione del percorso per il riparto delle risorse deve muoversi all'interno di tali vincoli: non può prevedere procedure non attuabili nei tempi previsti; deve garantire una quota di risorse «certe»; deve prevedere procedure che consentano l'esercizio e l'attuazione dei principi di negoziazione e valutazione e che, pertanto, diano luogo anche ad un modello che comporti concorrenza fra amministrazioni per operare meglio e perché le buone prassi siano premiate.

Le decisioni da prendere in questa fase preliminare all'avvio del processo di formulazione dei programmi possono quindi essere sintetizzate nelle seguenti:

a) condivisione dei vincoli e del metodo descritti in precedenza quali elementi sulla base dei quali procedere alla formulazione del quadro finanziario;

b) condivisione della procedura basata sulla ripartizione delle risorse da programmare per singolo programma fra una quota «certa» e una quota «premiale» (a rafforzamento e/o integrazione del meccanismo previsto all'art. 43 del nuovo Regolamento relativo all'«Assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza generale»);

c) quantificazione della quota «premiale» (in percentuale sull'ammontare delle risorse disponibili);

d) individuazione, verifica, condivisione dei criteri in base ai quali pervenire alla ripartizione delle risorse destinate alla quota «certa» dei programmi;

e) individuazione, verifica, condivisione dei criteri in base ai quali pervenire all'attribuzione della quota «premiale»;

f) individuazione e condivisione dei meccanismi programmatico-procedurali che derivano dalle scelte effettuate (per esempio: la quota «premiale» mette in concorrenza i programmi fra loro oppure può intendersi riservata al singolo programma/territorio, divenendo in tal caso fattore di incentivo alla qualità e all'efficienza all'interno dei programmi ?).

Al fine di pervenire a decisioni su questi aspetti, segnatamente sui punti d) ed e), si potrà nei prossimi mesi trarre insegnamento dai risultati dell'esperienza in corso di attuazione per la ripartizione dei circa 3.400 miliardi destinati al completamento di opere della delibera CIPE del 9 luglio 1998.

Agli specifici fini di effettuare la ripartizione fra regioni della quota «certa» si dovrà avere attenzione a utilizzare in modo appropriato indicatori riferiti non solo alla dimensione dell'area, specie in termini di popolazione, o al suo grado di lontananza dall'obiettivo della coesione in termini di reddito pro-capite, tasso di disoccupazione, o altre variabili ma anche al fabbisogno di servizi pubblici dell'area nei diversi assi di azione degli investimenti pubblici (energia, amministrazione pubblica, acqua, ordine pubblico, ambiente, trasporti, riqualificazione urbana, valorizzazione culturale, ecc.). A tale riguardo, anziché a indicatori di «assetto» (dotazione fisica delle reti), si dovrà fare ricorso a indicatori di «servizio» (cfr. parte III). Un'iniziativa in questo senso è in corso di valutazione presso la Conferenza Stato-Regioni sulla base di una raccomandazione rivolta dal Comitato di attuazione della suddetta delibera CIPE.

3.3 Programmi regionali e multiregionali

Nel quadro delle scelte di programmazione da compiersi per la formulazione del QCS e dei programmi operativi delle regioni dell'obiettivo 1 uno degli aspetti di maggiore rilevanza da affrontare è se debbano esservi programmi multiregionali e, se il caso, quale peso e quale importanza debbano assumere nell'ottica del conseguimento degli obiettivi di sviluppo delle aree in ritardo del nostro Paese ²⁾.

Le scelte da fare sono in questa fase di natura prevalentemente «programmatica». Vale a dire: quali sono i criteri che devono presiedere alla formulazione del PGS (e poi del QCS) tenendo conto di vari elementi di un quadro programmatico-istituzionale in evoluzione (fra i quali merita segnalare: le indicazioni dell'esperienza del ciclo 1994-99 nel quale diversi programmi multiregionali hanno presentato caratteri di maggiore complessità e articolazione procedurale, evitabili o attenuabili attraverso una maggiore *regionalizzazione*; il processo di *devoluzione* delle competenze dal centro alla periferia e la conseguente necessità di *anticiparlo* per alcuni settori, per non trovarsi, nella fase attuativa dei programmi, a dover scontare sul piano delle difficoltà procedurali, il passaggio effettivo delle funzioni e delle competenze).

In ogni caso queste scelte devono tener conto dell'esigenza prioritaria di porre al centro del processo di programmazione il *territorio*, 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, per restituire quell'unitarietà e coerenza strategica essenziale ai fini sia dell'effettiva realizzazione di una programmazione integrata, sia del raggiungimento dei risultati attesi*.

Si rafforza pertanto l'indirizzo verso una programmazione del QCS 2000-2006 per le regioni obiettivo 1 nella quale i programmi regionali (i singoli programmi operativi integrati delle regioni obiettivo 1) possano costituire l'ambito di programmazione nel quale trovare collocazione per l'insieme degli interventi previsti a livello territoriale: sia, come ovvio, quelli di competenza regionale e locale, sia quelli *regionalizzabili* (vale a dire attribuibili a specifiche regioni) ancora di competenza di Amministrazioni centrali ³⁾.

Deriva, in sintesi, da questo indirizzo, che nella programmazione del ciclo 2000-2006 per le regioni obiettivo 1, eventuali programmi o interventi multiregionali dovrebbero sussistere in funzione solo di quanto non regionalizzabile o per *ragioni tecniche* (impossibilità/inopportunità di individuare criteri di regionalizzazione) o per *ragioni economiche* (di efficienza e di efficacia).

I criteri alla luce dei quali valutare la *convenienza/opportunità* di mantenere nella sfera dei *programmi multiregionali* talune tipologie di interventi fanno riferimento, in linea generale, a ragioni di efficacia (maggiore probabilità, attraverso la programmazione/gestione di tipo multiregionale/centrale, di conseguire gli obiettivi pre-determinati o,

²⁾ È appena il caso di ricordare come nell'attuale ciclo di programmazione 1994-99 il problema multiregionale/regionale non si è posto per le regioni del centro nord e per i programmi obiettivo 2 e 5b in quanto i DOCUP regionali contengono tutti gli interventi di sviluppo previsti per il territorio di riferimento. L'esempio più facile da fare è quello della 488: nelle regioni obiettivo 1 il cofinanziamento degli incentivi alle imprese è attuato attraverso un programma multiregionale a titolarità del Ministero dell'Industria, mentre nelle regioni del centro nord il cofinanziamento avviene attraverso misure specifiche all'interno di ogni singolo DOCUP, ancorché gestite dallo stesso Ministero dell'Industria. Questo non significa tuttavia che il problema non si ponga in assoluto, in quanto anche nel centro nord del paese possono emergere ragioni di efficienza/efficacia atte a rendere opportuno il co-finanziamento di interventi multi regionali

³⁾ Si può richiamare a questo riguardo l'esperienza del Pop Sardegna 1994-99 al cui interno è inserita una misura gestita dall'ANAS, pur senza sottacere, anche sulla base di questa esperienza, che una siffatta soluzione, se non accompagnata da una effettiva concertazione e convergenza di intenti, metodi e procedure, non può assicurare, di per sé, l'auspicata e necessaria integrazione.

comunque, di conseguirli con maggiore tempestività) e/o a ragioni di efficienza (massimizzazione del risultato, dato il vincolo di risorse) e/o, ancora, a ragioni inerenti la *fattibilità* dell'intervento (tecnica, finanziaria, gestionale, amministrativa ecc.).

È bene sottolineare, a proposito dei criteri individuati, che non si tratta di **caratteri** che le opere devono avere, bensì di una sorta di **griglia di analisi** cui sottoporle per verificarne l'effettiva «regionalizzabilità» in assenza di costi troppo rilevanti.

Una prima rassegna di tali criteri viene riportata di seguito, per ora senza un necessario ordine logico e senza pretesa di esaustività e lasciando quindi aperta la possibilità di specificarli, integrarli o accorparli.

a. Efficienza procedurale

Si tratta di un criterio che riguarda tipologie di intervento per le quali esiste una «tradizione» procedurale di livello centrale; per le quali tale «tradizione» ha dato risultati perlomeno accettabili; per le quali, ancora, il decentramento nei *programmi operativi regionali* imporrebbe innovazioni considerevoli e dai risultati incerti (almeno nel breve - medio periodo).

b. Efficienza gestionale

Questo criterio riguarda sostanzialmente tipologie di opere con *carattere multiregionale* (ma *fisicamente regionalizzabili*) per le quali risulti più efficiente e più efficace (per ragioni da esplicitare di volta in volta) una gestione unitaria, della fase di cantiere e/o della fase di gestione. In altre parole il criterio rileva nel caso di centri di gestione diversi dalla singola localizzazione.

c. Impatto sulle strutture amministrative e organizzative

In questo caso l'analisi si sposta sulle eventuali amministrazioni di destinazione per le funzioni di *programmazione/gestione* e tende ad esaminare l'eventualità di decentramento sulla base delle *capacità organizzative e/o amministrative* necessarie a garantire perlomeno lo stesso livello di efficienza (se accettabile) presumibile con una gestione centrale.

d. Problemi di valutazione e selezione

Si tratta dello stesso criterio di cui al punto c), solo riferito alle capacità tecniche delle amministrazioni di destinazione (quando il *decentramento* e la *regionalizzazione* implichi anche il trasferimento delle competenze di gestione) per lo svolgimento di determinate funzioni relative alla programmazione e/o all'attuazione di misure o progetti.

e. Efficacia dell'intervento

Si tratta di un criterio generale da valutare, caso per caso, in relazione a tipologie specifiche. La minore o maggiore efficacia dell'intervento (della misura, del progetto) può essere il risultato sintetico dell'insieme di altri criteri (procedure, organizzazione, unitarietà di gestione e così via) oppure rimandare ad aspetti specifici della tipologia di intervento in esame (per esempio: risorse tecniche specialistiche a livello centrale; disponibilità di banche dati; sistemi specifici di affidamento lavori e così via).

f. Indivisibilità del programma (o dei progetti in cui si articola)

Questo criterio può essere considerato quale elemento di verifica dell'impossibilità di regionalizzare un programma o un progetto o come indivisibilità tecnica-procedurale-gestionale. Allora si dovrebbe ricadere in un altro dei criteri esplicitati.

g. Esternalità significative in ambito pluriregionale

Questo criterio rileva quando determinate tipologie di opere determinano forti esternalità (positive o negative) tali da indurre conseguenze di rilievo (desiderabili o meno) in aree diverse da quelle cui si riferisce il programma (regionale) in cui si collocano. Le possibili situazioni di conflitto programmatico cui tali esternalità possono dar luogo possono essere attenuate da una gestione centrale (in quanto rappresentativa di interessi più ampi di quelli della specifica regione).

h. Effetti macro (grandi progetti)

Situazione concettualmente analoga al punto g). Per talune tipologie di interventi, in particolare i grandi progetti, oltre a quanto già delineato per altri criteri (procedure, gestione, impatto organizzativo), si deve considerare la loro attitudine a produrre modificazioni in termini di domanda e offerta (di risorse, servizi, manodopera) in ambiti assai più ampi di quelli di localizzazione. Il quesito è se la gestione centrale garantisca o meno un governo più efficiente di tali effetti.

i. Infrastrutture a rete

Anche in questo caso valgono diversi dei criteri già delineati in precedenza. A quelli si possono aggiungere ovvie ragioni di economie di scala (e quindi di maggiore efficienza) tanto nella fase di cantiere che nella fase di gestione, anche in termini temporali della programmazione.

Sulla base delle riflessioni sin qui svolte, peraltro già avviate in sede di Mid-Term Review del QCS 1994-99, si potrebbe considerare l'intervento multiregionale l'eccezione a una più ampia regola di interventi gestiti all'interno dei Programmi Operativi regionali. In ogni caso, *l'eventuale inclusione nei programmi operativi regionali di misure gestite da altre Amministrazioni deve essere accompagnata e sostenuta da procedure e modalità di gestione coerenti con l'obiettivo di una gestione efficiente dei programmi cofinanziati.*

Permane comunque l'estrema importanza di un *partenariato effettivo* e di una più ampia circolazione dell'informazione anche nella fase di programmazione e soprattutto sugli obiettivi e le eventuali linee di intervento a carattere multiregionale.

3.4 Formazione e invio dei programmi operativi

Fra le decisioni da assumere con maggiore urgenza intorno ad alcuni nodi tecnici molto specifici del nuovo processo di programmazione, è quello dell'orientamento da assumere in ordine al momento della presentazione dei *Programmi Operativi Integrati* (POI).

Si tratta di una decisione urgente, in primo luogo perché occorre fornire, alle Regioni e alle Amministrazioni centrali coinvolte, indirizzi in grado di orientarne l'attività nei prossimi mesi; in secondo luogo perché un indirizzo decisamente volto alla *presentazione anticipata dei POI implicherebbe anche un'accelerazione di altre decisioni di programmazione strettamente connesse* (per esempio rilevanza dei programmi multiregionali; criteri per la formulazione dei piani finanziari e così via).

Al riguardo, è da sottolineare che *la proposta di regolamento articola la programmazione in due distinte fasi: la prima, prevede la presentazione del POI per l'approvazione da parte della Commissione e la seconda la trasmissione del complemento di programmazione solo dopo l'avvenuta approvazione del POI da parte della Commissione stessa.*

Tale procedura tende a favorire una *presentazione anticipata dei POI* (poiché questi assumono una struttura più leggera, essendo privi della valutazione *ex ante* a livello di singola misura e della descrizione delle procedure di attuazione per ogni misura) ma, al

tempo stesso, comporta comunque un esercizio di programmazione impegnativo, dal punto di vista della scelta della strategia e delle priorità (compresa una valutazione di coerenza e di impatto) e della prima formulazione di un piano finanziario.

Rispetto a questa opportunità l'orientamento per la programmazione può prendere in considerazione le seguenti ipotesi:

a) tutti i PO seguono la *procedura normale* e vengono presentati, insieme, solo dopo l'approvazione del QCS (questa è stata la scelta implicitamente assunta nel precedente periodo di programmazione);

b) a tutti i soggetti coinvolti nel processo di programmazione viene assegnato l'obiettivo di *anticipare* la fase di formulazione dei PO (in modo da presentarli tutti insieme al QCS).

La prima ipotesi non è né utile, né efficiente, né, di conseguenza, appare opportuno assumerla, tanto meno quale orientamento esplicito.

La seconda ha un fortissimo contenuto concorrenziale (fra i soggetti responsabili dei PO) ma rischia di privilegiare eccessivamente l'efficienza sul piano temporale rispetto all'efficacia sul piano programmatico. Il rischio è, insomma, che si producano dei PO non sufficientemente approfonditi, che non vi sia il tempo per valutarli e che, di conseguenza, i tempi che si guadagnano «anticipando» si perdano in misura più che proporzionale nelle fasi di programmazioni successive.

Rispetto a queste due ipotesi estreme si può individuare una via programmatico-procedurale che contemperi gli obiettivi di efficienza (sul piano temporale) e di efficacia (sul piano programmatico): si tratta di procedere sul piano tecnico, pervenendo, sulla base dei contenuti necessari dei documenti di programmazione rilevabili dal regolamento, ad una definizione comune di alcune parti tecniche dei POI, anche attraverso la *codificazione delle informazioni essenziali*, che — pur con i necessari adattamenti — possono fornire alle Amministrazioni interessate una base consistente di riferimento per la formulazione dei documenti definitivi.

In particolare si potrebbe:

- formulare una sorta di «guida» ragionata per la formulazione dei PO secondo uno *schema standard* comune ai due documenti. Nella *guida* oltre ad indicazioni molto specifiche sulle modalità tecniche e sui contenuti necessari, si dovrebbero dare orientamenti univoci sui contenuti sufficienti perché — ferma restando la struttura simile dei due documenti — invece di PSR si possa parlare subito di PO. (Questa guida, fra l'altro, andrebbe predisposta nel più breve tempo possibile, in modo da poter avere il tempo di *concertarla* a livello tecnico con la Commissione europea: sia per dargli un carattere di maggiore autorevolezza e neutralità, sia per diminuire, concordandone il contenuto, il margine di incertezza sull'approvazione dei documenti dopo la loro presentazione alla Commissione europea);

- la «guida» *concertata* con la Commissione potrebbe in tal modo avere anche una funzione interna per il lavoro dell'Amministrazione di coordinamento in quanto potrebbe costituire l'elemento di riferimento per valutare la rispondenza dei programmi regionali o settoriali ai requisiti necessari per l'inoltro alla Commissione europea insieme al PGS.

A tal fine, sulla base di quanto esplicitamente previsto dal relativo bando di gara e dal connesso disciplinare, il *Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari metterà a disposizione delle amministrazioni interessate il supporto dell'assistenza tecnica*, per la quale sono attualmente in corso le procedure di valutazione e aggiudicazione.

3.5 Indirizzi per la formulazione della programmazione operativa: una rassegna delle principali problematiche relative alle procedure di programmazione

Al di là degli aspetti strettamente procedurali la fase di avvio del processo di programmazione è decisiva, soprattutto alla luce degli obiettivi/vincoli assunti in termini di contenuto e metodo di programmazione e di tempestivo avvio operativo dei programmi del ciclo 2000-2006. Perché tale fase di avvio possa risultare lineare e scorrevole, l'esperienza del ciclo precedente aiuta ad individuare alcuni nodi specifici sulle procedure di programmazione, cui di seguito si accenna brevemente, come mera indicazione di problematiche (programmatiche o meramente tecniche) da approfondire e affrontare con analisi specifiche.

a. Accelerazione delle Intese istituzionali come strumento di programmazione territoriale unitaria

Uno degli elementi sottoposti a maggiori critiche nell'esperienza di programmazione del precedente ciclo è stata individuata nella sostanziale mancanza di coordinamento operativo, in fase di programmazione, fra Amministrazioni centrali e Regioni.

I tavoli delle Intese istituzionali possono ora costituire l'ambito nel quale costruire la strategia di sviluppo regionale in un ambito partenariale e concordato, in modo che siano rappresentate anche le esigenze dei soggetti coinvolti nel processo di programmazione a livello territoriale. *Tale strategia può costituire il riferimento programmatico rispetto al quale orientare la programmazione dei PO e dei conseguenti strumenti operativi in un quadro di condivisione di obiettivi, di passaggi procedurali, di priorità sulle quali operare congiuntamente. Affinché questo avvenga sono stati accelerati i lavori dei tavoli delle intese, in modo che le prime intese con le Regioni obiettivo 1 possano essere chiuse entro l'inizio dell'aprile 1999.*

L'intesa da impostare, per ogni regione, nei prossimi mesi, può, in linea generale, avere come oggetto due tipologie di interventi che possono essere rispettivamente ricondotte:

- a) alla *programmazione in essere*, di cui fanno parte:
 - progetti in corso che richiedono ulteriori finanziamenti;
 - completamenti di opere;
 - interventi non avviati ma dotati di progettazione esecutiva;
 - interventi non dotati di progettazione esecutiva ma sui quali è già stata effettuata una scelta di priorità;
- b) alla *nuova programmazione*, di cui fanno parte:
 - studi di fattibilità su nuove idee programma;
 - nuovi interventi.

Si attua così una separazione chiara fra le «code del passato» e i nuovi interventi che è utile all'attività di programmazione.

Nell'impostazione della nuova programmazione e nell'identificazione degli obiettivi di sviluppo è utile, nel quadro dell'intesa, fare riferimento ai grandi assi strategici di sviluppo alla base del processo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, così da riportare ad unitarietà il complesso della politica di sviluppo individuata e perseguita a livello territoriale.

I passi da compiere per attuare entrambi i tipi di intervento sono: a) esplicitare un quadro dei bisogni della regione e degli ostacoli allo sviluppo che occorre rimuovere; b) individuare le azioni da intraprendere per conseguire gli obiettivi di sviluppo; c) stabilire quali strumenti operativi possono essere impiegati.

Strumenti sia per completare la programmazione in essere che per avviare la nuova sono contenuti nella delibera CIPE del 9 luglio 1998, la quale prevede risorse da destinare, nel quadro delle intese, al completamento di opere e agli *studi di fattibilità*. Per quanto concerne la predisposizione di tali studi, nonché della progettazione, possono essere utilizzate le risorse finanziarie dell'assistenza tecnica dei singoli programmi e quelle allocate sull'apposita misura del PO — Assistenza tecnica — del QCS ob.1.

Attraverso l'Intesa potranno così essere ricondotti all'interno della programmazione regionale anche gli interventi attuati con gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma) già attivati o che potranno essere attivati nel corso del periodo di attuazione dei programmi. Occorre pertanto definire un approccio comune atto a consentire che la programmazione negoziata sia adeguatamente considerata nel quadro dei programmi operativi (anche ai fini del cofinanziamento di interventi e iniziative produttive) salvaguardandone comunque le caratteristiche precipue di programmazione che nasce dal territorio come espressione specifica di fabbisogni, esigenze, opportunità colte *dal basso*.

- b. Monitorare i programmi di investimento in corso o in fase di avvio con requisiti di coerenza con gli obiettivi prioritari del processo di programmazione del PGS 2000-2006

La considerazione unitaria, all'interno dell'Intesa, delle «code del passato» e dei nuovi interventi può essere di particolare utilità per disporre subito, sin dall'inizio dell'anno 2000, di progetti da realizzare, mentre vanno maturando (anche sul piano progettuale) i «nuovi interventi».

In questo quadro, nel PGS e nei PO si possono individuare fra le priorità da assumere, *politiche settoriali, linee di intervento* o anche *singoli progetti* che siano già in attuazione, siano in fase di avvio, siano già programmate o, ancora, siano state già progettate e analizzate sotto il profilo della fattibilità. Monitorare tempestivamente queste linee di intervento potrebbe consentire intanto di verificarne l'attualità e la coerenza rispetto alle linee dei PO in costruzione e, soprattutto, di formare un parco di interventi atti a consentire una immediata rendicontazione di spese già dal primo giorno di avvio operativo del nuovo ciclo di programmazione.

- c. Concentrazione degli interventi

Uno dei principali problemi rilevati nell'analisi delle fasi attuative del ciclo 1994-99 è quello dell'eccessiva *frammentazione* dei programmi. Tale frammentazione riguarda sia l'architettura dei singoli programmi (troppe misure e sotto misure) sia l'attuazione delle singole misure (il finanziamento di un numero troppo rilevante di interventi di modesta dimensione finanziaria).

Si tratta di un problema che ha implicazioni rilevanti nella fase di programmazione (la frammentazione degli obiettivi e delle linee di intervento rende spesso la strategia di sviluppo meno lineare e razionale del necessario e tende a *favorire un minor rigore* nella scelta delle priorità); nella fase di attuazione (la moltiplicazione di procedure e passaggi amministrativi mina l'efficienza del programma e rende estremamente onerosa la sua gestione); per la stessa efficacia del programma (meno diretto il collegamento fra obiettivi di sviluppo e interventi intesi a conseguirli).

Ferma restando la totale autonomia delle Regioni e degli altri soggetti titolari di programmi nel definire e programmare al propria strategia di sviluppo, occorre verificare la possibilità di proporre orientamenti e indirizzi forti in direzione dell'assunzione del criterio di una maggiore concentrazione nella programmazione degli interventi di sviluppo.

d. Ciclo del progetto, studi di fattibilità e miglioramento della qualità della programmazione

Uno degli obiettivi da inserire fra quelli da conseguire nel quadro del nuovo ciclo di 2000-2006 è quello del miglioramento della «qualità» della programmazione, anche attraverso processi di individuazione, costruzione e formulazione di linee di intervento e progetti che abbiano alla base adeguate analisi di fattibilità.

A tal fine gli strumenti incentivanti da introdurre stabilmente sono di due tipi:

1. un incentivo (monetario) rappresentato dal finanziamento parziale degli studi;
2. un incentivo rappresentato dall'accesso prioritario alla fase della progettazione e alla garanzia del finanziamento della realizzazione dell'opera.

L'incentivo di cui al punto 2) è naturalmente da attivare se si perviene ad un giudizio positivo sulla affidabilità e qualità dello studio di fattibilità. Tale attivazione dovrebbe essere resa il più possibile automatica a seguito della valutazione positiva e della successiva approvazione degli studi e della analisi che dimostrano l'utilità, l'economicità e l'attualità dell'opera. Da questo punto di vista occorrerà quindi potenziare adeguatamente le agevolazioni finanziarie per la progettazione già esistenti.

e. Promuovere il coinvolgimento del capitale privato nelle politiche di sviluppo: fondi strutturali e finanza di progetto

Uno degli obiettivi da perseguire nella programmazione degli interventi per il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 è quello di massimizzare il contributo dei privati alle politiche di sviluppo, individuando le condizioni atte a favorire la loro partecipazione al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento.

Tale partecipazione potrà assumere la forma «tradizionale» del cofinanziamento del singolo intervento (in questo caso il contributo della spesa privata è una delle fonti di finanziamento delle politiche di sviluppo) oppure essere promossa attraverso un'adeguata diffusione della finanza di progetto quale strumento specifico di finanziamento di determinate tipologie di opere pubbliche (segnatamente quelle la cui gestione è in grado di generare un flusso di rientri atto a remunerare, in tutto o in parte, l'investimento).

Nella fase di programmazione del nuovo ciclo dei fondi strutturali occorre individuare le potenzialità legate ad un utilizzo più diffuso della finanza di progetto come strumento alternativo e convergente ai fondi strutturali (in questo caso il suo utilizzo per determinate tipologie di opere «libera» risorse a finalità strutturale per altre opere) oppure anche come strumento di integrazione dei fondi strutturali (in tal caso concorrendo, insieme ad altre risorse, al finanziamento di opere e infrastrutture).

In questo quadro il processo di programmazione dei fondi strutturali deve prevedere le modalità attraverso le quali le risorse comunitarie e quelle pubbliche nazionali possono, per talune tipologie di opere, contribuire a formare la base finanziaria sulla quale costruire un finanziamento privato garantito dalle risorse derivanti dall'investimento stesso. L'effetto di questa operazione sarà quello di dar luogo ad una sorta di «volano» finanziario in grado di incrementare il novero delle opere finanziabili e gestibili da soggetti privati (o in regime di collaborazione tra pubblico e privato), per questa via pervenendo anche sia ad un incremento assoluto del livello di investimenti attivati con la partecipazione (diretta o indiretta) dei fondi, sia ad un aumento degli investimenti effettuati sulla base di analisi di gestione approfondite.

Questo indirizzo diretto di adempiere a una delle indicazioni più chiare 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*) è oggi reso più operativo e applicabile dalla esplicita attenzione dedicata a questa tecnica di finanziamento dai documenti programmatici del

Governo e, segnatamente, da tre indicazioni normative che hanno interessato aree contigue e tra loro strettamente connesse della materia del finanziamento delle opere pubbliche:

1. l'adozione nella normativa modificativa (detta «Merloni ter») della legge quadro in materia di lavori pubblici n.109/94 che prevede, innova e integra il tessuto regolamentare volto a favorire il finanziamento privato di opere pubbliche (sia attraverso la preferenza accordata ad opere finanziate con la partecipazione maggioritaria di capitale privato; sia attraverso la definizione di un iter procedimentale specifico per progetti finanziati con ricorso a risorse private);

2. l'avvio, previsto nel provvedimento collegato alla Finanziaria, entro termini certi e prestabiliti, delle procedure atte a valutare le condizioni e i termini della finanziabilità della autostrada Salerno-Reggio Calabria e l'avvio del procedimento di aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione dell'opera;

3. l'istituzione, nell'ambito del CIPE, dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto che, sulla scorta dell'esperienza britannica, diviene l'organismo tecnico di riferimento, per l'insieme delle Amministrazioni e in particolare per quelle regionali e locali, per l'accompagnamento, l'assistenza, l'indirizzo per le diverse attività che il ricorso alla finanza di progetto impone: la valutazione della congruità economica e tecnica delle offerte provenienti dal settore privato; la costruzione dell'ipotesi di finanziamento; la risoluzione dei profili di natura legale, economica, finanziaria da affrontare per il ricorso a tale tecnica di finanziamento.

La possibilità di tener conto di questa opportunità nella fase di formulazione della programmazione dei fondi strutturali e l'eventualità di attivare immediatamente forme di assistenza tecnica specialistica alle Amministrazioni nella fase di formazione dei quadri finanziari, possono essere considerate delle linee di lavoro da approfondire già nell'immediato integrando da subito la finanza di progetto fra gli strumenti di attuazione dei programmi cofinanziati.

f. Rapida individuazione dei programmi multiregionali

L'orientamento verso una decisa «regionalizzazione» del QCS 2000-2006 implica comunque la tempestiva definizione del ruolo e delle dimensioni dell'intervento multiregionale. Per evitare uno dei problemi di programmazione emersi nella fase 1994-99 (le Regioni hanno programmato in assenza di informazioni sui contenuti della programmazione multiregionale e viceversa) occorre pervenire, entro l'inizio del prossimo anno e, comunque, nel più breve tempo possibile, a definire e concordare, seppure a grandi linee, i programmi multiregionali (cosa, quanto, come).

g. Coordinamento degli strumenti di programmazione

Il processo di formulazione e attuazione dei programmi dei fondi strutturali si innesta e si intreccia con diversi strumenti di programmazione nazionali, settoriali, territoriali, regionali, locali.

Il sovrapporsi di tali strumenti e delle normative che li prevedono diviene un fattore di complicazione procedurale e programmatico che pone spesso le amministrazioni di fronte a scelte difficili sul piano delle priorità da osservare. Tutto questo si traduce in un ulteriore elemento di rigidità e di ritardo nel processo di attuazione di programmi cofinanziati.

Si tratta di un problema da affrontare in tempi brevi attraverso un approfondimento specifico degli aspetti relativi alle diverse procedure di programmazione che possono interrelarsi con quella dei programmi comunitari al fine di pervenire all'individuazione di condizioni adeguate di coerenza, trasparenza, coordinamento.

Un rilievo particolare assume, in questo quadro, la necessità di pervenire ad un'analisi specifica delle interrelazioni e dei punti di coerenza e di (eventuale) conflitto fra procedure di programmazione e attuazione dei fondi strutturali e procedure di programmazione da attuare nel quadro delle nuove modalità di programmazione dei lavori pubblici (così come previste, in particolare, all'art. 14 della nuovo testo della relativa legge quadro, cosiddetta, *Merloni ter*).

h. Problematiche delle aree in *phasing out*

Nel periodo di programmazione 2000-2006 alcune delle aree depresse del nostro Paese saranno in regime di *phasing out*, vale a dire fruiranno di un sistema di aiuti cofinanziato dai fondi strutturali di carattere «transitorio», atto cioè a predisporre la graduale uscita dalle aree-obiettivo.

Si tratta quindi di aree che saranno caratterizzate da problematiche di sviluppo specifiche e per le quali occorre approfondire sia le modalità di attuazione dei programmi dei fondi strutturali, sia l'eventuale possibilità di politiche regionali nazionali orientate a tener conto di tali specificità.

3.6 Il processo di concertazione nella fase di programmazione

Una novità introdotta dalla proposta di riforma dei Regolamenti dei fondi strutturali per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006 è rappresentata dalla ridefinizione e dall'ampliamento del principio del partenariato.

La nuova disciplina prevista in materia è rivolta essenzialmente a rafforzare ed ampliare la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi comunitari. Ciò al fine di rendere più efficace, attraverso il consenso in sede di programmazione, decisione e attuazione, la verifica della coerenza della strategia, delle priorità e delle azioni di sviluppo, con le finalità generali delle politiche strutturali.

In particolare, ai fini del rafforzamento della concertazione, già nella fase di programmazione è opportuno associare tutte le parti coinvolte nella preparazione, sorveglianza e valutazione degli interventi, con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, delle altre autorità competenti, comprese quelle responsabili dell'ambiente e delle pari opportunità, delle parti economiche e sociali e degli altri organismi interessati, per assicurare il necessario parere all'atto della presentazione dei piani.

Per rendere operativi gli indirizzi in materia di concertazione si possono seguire due strade alternative: a) coinvolgimento delle parti già nella fase preparazione e predisposizione degli strumenti di programmazione; oppure b) acquisizione del parere delle parti sui piani da presentare alla Commissione, condizione minima richiesta dai regolamenti.

Coerentemente con gli indirizzi generali del Governo in materia di concertazione, la prima soluzione appare la più adeguata, nel rispetto, ovviamente, del vincolo temporale che oltre a rappresentare una condizione indispensabile ai fini di una efficace programmazione, soddisfa l'esigenza prioritaria di un integrale utilizzo di tutte le risorse.

Per quanto riguarda i soggetti responsabili o coinvolti nell'attuazione, vanno ipotizzate soluzioni, nella scia delle proposte già contenute nella bozza di Regolamentazione generale dei Fondi strutturali, che affrontino alcuni problemi già rilevati, quali: la capacità di coinvolgimento esteso di tutte le realtà istituzionali al processo di programmazione, l'alterna assiduità dei partecipanti, un livello più accettabile di collaborazione; una maggiore capacità e rapidità dei processi decisionali.

Quanto al coinvolgimento delle parti sociali, vanno chiariti meglio i presupposti della partecipazione di tali soggetti ad un organismo tipicamente amministrativo, soprattutto con riferimento alla crescente «incisività» delle parti economiche e sociali sull'operatività della programmazione. In tal senso, potrebbe essere utilizzata l'esperienza maturata

nell'ambito della programmazione negoziata e, in particolare, quella relativa ai Patti per l'Occupazione promossi dalla Commissione, i quali presentano numerosi esempi di buone prassi partenariali. L'occasione dei fondi strutturali può essere colta da questo punto di vista per istituire momenti di confronto e di verifica stabili, sia a livello nazionale che a livello regionale, ove dare concretezza al momento della partecipazione delle parti sociali alla programmazione e all'attuazione delle politiche di sviluppo.

Per quanto riguarda invece il coinvolgimento delle diverse realtà istituzionali che operano sul territorio al processo di programmazione e attuazione dei programmi dei fondi strutturali occorre in particolare individuare modalità di realizzazione del partenariato che, nel più assoluto rispetto delle competenze e dei ruoli istituzionali, valorizzino l'apporto che dalla collaborazione di tali realtà può venire in termini di identificazione dei fabbisogni, di trasparenza del processo di selezione delle priorità, di contributo a fasi attuative dei programmi più efficaci e tempestive nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo.

Per conseguire questi obiettivi di maggiore coinvolgimento delle parti sociali e di maggiore partecipazione degli enti istituzionali al processo di programmazione occorre che a livello territoriale le Regioni svolgano quel ruolo di impulso, di coordinamento e di riferimento per ampliare il partenariato e renderlo più utile e funzionale al processo di programmazione.

In particolare il processo di concertazione ai fini della programmazione 2000-2006 richiederebbe l'istituzione di un «tavolo ad hoc».

Al riguardo si può cominciare ad indicare un percorso di *organizzazione della concertazione* basato sulla possibile istituzione di un tavolo centrale e di tavoli regionali che, ai diversi livelli di competenza, potrebbero provvedere a:

- esprimere pareri, indicazioni, suggerimenti, raccomandazioni sulle scelte relative all'identificazione delle priorità di intervento;
- analizzare le ipotesi di piano;
- verificare la coerenza con le linee di programmazione nazionale e gli orientamenti sulle priorità comunitarie definite dalla Commissione europea.

3.7 Le procedure di approvazione della programmazione operativa

Nel quadro delle attività volte all'individuazione dei nodi procedurali del processo di programmazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con risorse dei fondi strutturali, uno dei problemi emersi con maggiore evidenza è quello determinato dall'intreccio e dal sovrapporsi delle procedure di programmazione proprie dei programmi cofinanziati con le procedure di programmazione ordinarie delle amministrazioni titolari dell'attuazione dei programmi (in particolare le Regioni).

Il problema si pone tanto nella fase di prima approvazione dei programmi (quando *i diversi passaggi di approvazione dei diversi stati di maturazione programmatica* rendono spesso faticosa e incerta oltre che lenta la procedura atta a rendere effettivamente operativi i programmi e impegnabili e spendibili le relative risorse), sia le fasi successive di gestione dell'attuazione dei programmi stessi, in particolare quelle fasi di programmazione e rimodulazione i cui caratteri di tempestività vengono spesso vanificati dalla necessità di sottoporle ai diversi passaggi previsti dall'iter procedurale interno.

Il nodo è in particolare rappresentato dalla scarsa chiarezza su quali siano gli strumenti e i documenti di programmazione e di indirizzo strategico della politica di sviluppo regionale (il cui esercizio è competenza dell'organismo rappresentativo della comunità

regionale, vale a dire il Consiglio Regionale) e quali siano, invece, gli strumenti (i documenti, gli atti, le decisioni) operativi di attuazione della programmazione regionale (dunque di competenza dell'esecutivo, vale a dire della Giunta regionale).

Trattandosi di materia regolata in larga prevalenza dagli Statuti regionali la procedura varia da Regione a Regione, intrecciandosi in vario modo con la normativa che regola la contabilità regionale e la gestione di bilancio. In talune Regioni la situazione appare più avanzata, sia per la strutturazione di sistemi di programmazione finanziari analoghi a quello nazionale (DPEF regionale e legge finanziaria regionale), sia per la instaurazione di prassi procedurali che tengono conto della necessità di limitare i passaggi in Consiglio regionale degli strumenti attuativi di decisioni di programmazione.

Nella maggioranza delle Regioni, tuttavia, il problema esiste e, pertanto, *l'obiettivo della presente proposta è quello di esplorare possibili ipotesi di forte semplificazione del processo decisionale regionale, in primo luogo attraverso una maggiore distinzione fra strumenti di programmazione e di indirizzo (di competenza del Consiglio regionale) e strumenti di attuazione della programmazione (di competenza dell'esecutivo).*

È appena il caso di osservare come questi aspetti assumano una valenza rilevante in generale, ma addirittura decisiva per rendere più tempestive e flessibili le procedure di attuazione dei programmi dei fondi strutturali.

La proposta di semplificazione che si presenta per la discussione si riduce di fatto ad indicare una *procedura standard* limitata a regolare i passaggi dei documenti di programma fra Consiglio regionale e Giunta. Nella configurazione delineata la proposta è orientata a definire l'area degli strumenti e dei documenti programmatici di competenza del Consiglio — ricomprendendovi esplicitamente i programmi operativi e i documenti unici di programmazione — ampliando di converso l'area dei «programmi attuativi» della programmazione regionale di competenza dell'esecutivo. La proposta è delineata nel seguente articolato:

1. Gli indirizzi, gli obiettivi, le linee di programmazione e di intervento e la strategia di sviluppo regionale sono stabiliti dal Programma Regionale di Sviluppo o da altri documenti programmatici quali i Programmi Operativi e i Documenti Unici di Programmazione formulati dalla Giunta Regionale e approvati dal Consiglio regionale.
2. I programmi, gli strumenti e gli interventi di attuazione della politica di sviluppo regionale, comprese le misure di rimodulazione e riprogrammazione costituiscono articolazione operativa dei documenti di programmazione di cui al comma 1 e, pertanto, sono formulati tenendo conto dei vincoli e degli indirizzi e delle priorità settoriali e territoriali ivi indicati. La Giunta regionale, nel formulare e attuare tali strumenti operativi, è responsabile della verifica della coerenza delle loro previsioni rispetto agli indirizzi della programmazione regionale.
L'attuazione delle linee di intervento, delle azioni e delle misure in cui tali programmi si articolano, le misure di rimodulazione e riprogrammazione assunte nell'ambito di stretta coerenza programmatica con le indicazioni dei documenti programmatici approvati dal Consiglio regionale, costituiscono atti esecutivi della programmazione regionale e sono, pertanto, immediatamente operativi a seguito di specifica deliberazione di Giunta regionale.
3. Le deliberazioni attuative della programmazione regionale sono inviate al Consiglio regionale al fine della verifica della loro coerenza rispetto agli indirizzi e alle indicazioni dei documenti di programmazione regionale vigenti. Il Consiglio si esprime entro 30 giorni, trascorsi i quali la verifica si considera con esito positivo.

L'eventuale adozione di provvedimenti di semplificazione delle procedure di programmazione regionali implicherebbe un'attività normativa specifica da parte di ogni singola Regione nell'assoluto rispetto delle competenze e dell'autonomia regionale proprie di questa materia.

A livello centrale quello che si potrebbe proporre è forse un'attività volta a concordare con tutte le Regioni uno schema procedurale-programmatico condiviso e omogeneo, la cui adozione nei singoli ordinamenti regionali rimarrebbe tuttavia comunque materia riservata alla stretta autonomia regionale.

Tale adozione potrebbe tuttavia, ove ritenuto opportuno, essere in qualche modo incentivata, soprattutto in relazione ai vantaggi che potrebbero derivarne in termini di maggiore coordinamento e maggiore tempestività delle procedure di programmazione regionali.

Una prima forma di incentivazione potrebbe essere di natura, per così dire «istituzionale»: la proposta di uno schema procedurale programmatico del tipo di quello delineato in precedenza potrebbe essere discussa, elaborata e sperimentata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni. In questa sede potrebbe altresì essere valutata la compatibilità delle eventuali proposte con il dettato dei diversi Statuti regionali e, al limite, formulata una ipotesi concordata per definire modalità e procedure delle eventuali modifiche agli Statuti. Naturalmente ogni Regione rimarrebbe comunque sovrana nel decidere se aderire o meno alla procedura concordata.

Una seconda forma di incentivazione, non necessariamente alternativa alla precedente, potrebbe essere invece di natura «premiale», vale a dire dovrebbe individuare nell'eventuale adozione dello schema procedurale programmatico definito e condiviso in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, uno dei criteri di attestazione di «qualità» della programmazione in base ai quali attivare, appunto, eventuali meccanismi di «premio» della qualità e delle «migliori pratiche» (anche del tipo della «riserva di efficacia e di efficienza generale» previsto dalla proposta di nuovo Regolamento dei fondi strutturali).

Potrebbe essere la stessa Conferenza permanente a valutare quale forma di incentivazione adottare.

3.8 L'impostazione per la fase di gestione: il recepimento della «Bassanini» a livello regionale e l'attuazione dei programmi co-finanziati

Uno degli aspetti specifici dell'applicazione delle «Bassanini» è l'adempimento di recepirne, a livello regionale, gli indirizzi relativi alla «devoluzione» di competenze fra Regione e enti sub regionali (territoriali e non).

Tale recepimento avviene con legge regionale e le singole Regioni vi stanno provvedendo con specifici provvedimenti che, nell'adattare a livello regionale gli indirizzi della norma nazionale, non sembrano tener conto adeguatamente delle implicazioni che ne deriveranno per quel che attiene all'attuazione dei programmi comunitari.

In questa fase, in particolare, dalla lettura dei primi documenti di proposta elaborati (Basilicata, Calabria, Molise) il problema sembra riguardare soprattutto il settore degli aiuti alle imprese (PMI, artigianato, turismo) e quello dei servizi al sistema produttivo.

Su questo specifico aspetto occorre quindi un approfondimento inteso intanto a confrontare le proposte regionali di recepimento già formulate o in corso di formulazione; analizzare le implicazioni per le tipologie di intervento più ricorrenti nei programmi comunitari; in ogni caso formulare proposte cautelative che rendano più flessibile e controllabile a livello regionale, la gestione di queste tipologie di intervento (p.e.: «La Regione può trasferire le competenze relative a ...anche tenendo conto di criteri di efficienza nell'utilizzazione di risorse comunitarie» piuttosto che «La Regione trasferisce....»).

L'approccio da seguire dovrebbe quindi essere improntato al pragmatismo necessario, anche attraverso un processo graduale, per evitare contraccolpi negativi sull'attuazione dei programmi cofinanziati, *tenendo conto anche delle novità in materia di semplificazione, decentramento e concertazione contenuti nella proposta di regolamento generale sui fondi strutturali in corso di negoziato.*

3.9 L'impostazione per la fase di gestione: la semplificazione delle procedure di attuazione delle opere

L'attuale fase di gestione delle forme d'intervento cofinanziate dai fondi strutturali ha evidenziato una disomogeneità delle procedure di attuazione adottate dalle varie Amministrazioni responsabili che determinano tempi per gli adempimenti — variabili tra i sei e i 24 mesi — non sempre compatibili con la tempistica imposta dai regolamenti comunitari.

Per il prossimo periodo di programmazione 2000 - 2006, i nuovi regolamenti prevedono tempi di attuazione ancor più stringenti, la cui inosservanza comporta una perdita diretta delle disponibilità finanziarie.

È pertanto necessario che, sin da ora e comunque non oltre giugno 1999, le Amministrazioni, facendo salvo il concetto di trasparenza, adeguino le proprie procedure alle nuove esigenze, in primo luogo dando attuazione a tutte le semplificazioni previste dalla recente normativa in materia, ma anche attivando le ulteriori soluzioni di semplificazione che si rendono necessarie per ridurre i tempi di aggiudicazione dei lavori e di individuazione dei beneficiari. In questo quadro si potrebbe proporre l'avvio di un gruppo di lavoro specialistico volto ad approfondire gli aspetti relativi alla nuova normativa sull'affidamento dei lavori pubblici e a proporre, entro due/tre mesi, norme e provvedimenti atti a semplificare il più possibile le relative procedure da utilizzare nel quadro dei programmi dei fondi strutturali.

Inoltre, sarebbe opportuno, nella stessa ottica, che anche gli organismi investiti delle funzioni di controllo degli atti amministrativi, riservassero una corsia privilegiata per gli adempimenti connessi agli interventi cofinanziati.

3.10 Assistenza tecnica

Un altro dei problemi che l'analisi del precedente ciclo di programmazione ha fatto emergere è quello relativo all'opportunità di utilizzazione dell'assistenza tecnica già nella fase di programmazione e di impostazione dei programmi (nel precedente ciclo l'attivazione dell'assistenza tecnica è stata caratterizzata ovunque da ritardi generalizzati che ne hanno consentito l'utilizzazione solo a programmi più che avviati). Si tratta di un'opportunità che può risultare rilevante, soprattutto in considerazione della relativa debolezza delle strutture di programmazione di molte delle Amministrazioni coinvolte nell'avvio del nuovo ciclo. Occorre quindi approfondire e individuare le possibili modalità tecniche con le quali attivare eventuali supporti esterni.

Il corretto utilizzo dell'assistenza tecnica in questa fase potrebbe dare un contributo assai utile al processo di programmazione, soprattutto nelle realtà nelle quali l'esiguità delle risorse disponibili per le strutture operative rende difficile preparare e formulare programmi a livelli qualitativi elevati. Perché tale utilizzo sia, appunto, corretto occorre tuttavia che le strutture di assistenza tecnica siano attentamente e autorevolmente (soprattutto sotto il profilo tecnico) guidate. Da questo punto di vista ritorna come urgente e utile la preparazione dello schema e della «guida» per la formulazione dei programmi (di cui si è detto nei paragrafi precedenti), così come è importante che l'attività di supporto sia continuamente seguita, valutata e, se il caso, corretta anche e soprattutto nella fase in itinere, in

modo da orientarla non solo alla soluzione dei problemi di programmazione più immediati e cogenti ma anche, e soprattutto, al rafforzamento e alla qualificazione delle strutture regionali.

Più in generale, *occorre comunque valorizzare l'apporto dell'assistenza tecnica in un'ottica che deve sempre di più essere orientata alla progressiva internalizzazione delle funzioni demandate alle strutture esterne, scongiurando il rischio di avallare, per questa via, processi di sostituzione dell'amministrazione pubblica*, che sono assolutamente da evitare, rappresentando in definitiva, un fattore di indebolimento della stessa amministrazione, per di più finanziato con risorse pubbliche, senza che peraltro sia possibile, attualmente, destinare almeno una parte di queste risorse a misure di incentivazione del personale. Particolare rilievo assume in questo contesto la formazione dei funzionari pubblici (cfr. cap. I di questo documento).

La possibilità di utilizzare in questa fase le risorse dell'assistenza tecnica, una volta completate le relative procedure di aggiudicazione, rappresenta comunque un'opportunità di notevole importanza per assicurare, nel rispetto di queste esigenze, i supporti adeguati con la dovuta tempestività.

3.11 Metodologia per la zonizzazione

La proposta di regolamento presentata dalla Commissione Europea indica i criteri di ripartizione dell'insieme delle risorse disponibili per l'obiettivo 2 fra paesi e, all'interno di essi, fra le diverse aree ammissibili all'intervento. Lo stato dei lavori è in questa fase ancora provvisorio, non essendo pienamente definiti e concordati tra i diversi paesi le risorse e le metodologie di attribuzione. La distribuzione fra le regioni italiane della quota di popolazione ammissibile all'obiettivo 2 — la cosiddetta zonizzazione — potrà ragionevolmente essere effettuata solo quando tale quota di popolazione sarà stata precisamente identificata, anche se i tempi indicati dalla stessa Commissione per determinare una mappatura delle aree ammissibili rimangono molto ristretti.

Per tale motivo e a questo stadio di provvisorietà, vengono presentate alcune indicazioni metodologiche che potranno consentire di assicurare una ripartizione trasparente e indirizzata ad affrontare gli effettivi problemi di aggiustamento delle aree che rientrano nell'obiettivo 2. Tali indicazioni metodologiche sono già state applicate e sperimentate negli esercizi di ripartizione in corso a opera del Gruppo di lavoro costituito presso il Servizio Fondi Strutturali Comunitari del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), con la presenza dell'ISTAT, dell'Istituto Tagliacarne, di esperti e delle Regioni.

La prima indicazione metodologica riguarda il *livello di disaggregazione territoriale a cui riferire l'analisi*. La proposta di regolamento indica che l'individuazione delle aree ammissibili dovrebbe riferirsi al livello provinciale, anche se poi possono essere selezionate solo alcune zone all'interno di esse. I confini amministrativi possono però risultare insufficienti per l'individuazione delle aree meritevoli di intervento. Questo per due motivi: da una parte, la suddivisione amministrativa (sia essa provinciale o comunale) può avere poco a che fare con i fattori socio-economici che costituiscono la base della delimitazione funzionale di un'area economica; dall'altra, la dimensione micro dello sviluppo economico risulta particolarmente importante in Italia, dove spesso le differenziazioni di struttura produttiva e di mercato hanno caratterizzazione locale sub-provinciale. Per questo motivo si è scelto di effettuare simulazioni non solo rispetto al livello di disaggregazione territoriale NUTS3 ma, limitatamente all'Italia, anche per sotto-sistema locale del lavoro.

I sistemi locali del lavoro (SLL) sono zonizzazioni dell'intero territorio italiano, effettuate sulla base dei dati sul pendolarismo rilevati dal Censimento della popolazione. L'algoritmo adottato per la loro definizione massimizza i flussi di pendolarismo (e quindi le relazioni tra residenza e luogo di lavoro) all'interno dei SLL. La zonizzazione così individuata ha rilevanza economica: le aggregazioni produttive vengono distinte a seconda se insistono o meno sullo stesso mercato locale del lavoro. L'intero territorio italiano viene diviso in 784 SLL. Per maggiori dettagli si rinvia a: ISTAT, I sistemi locali del lavoro, Roma 1998. Poiché i SLL sono costruiti su base comunale e non rispettano i confini amministrativi provinciali, sono stati costruiti dei sotto-sistemi locali del lavoro (SSLL), suddividendo ulteriormente i SLL pluri-provinciali. Nel complesso sono stati individuati 976 SSLL.

Le informazioni disponibili al livello di dettaglio territoriale fine come quello richiesto dai SSLL sono scarse. È stato quindi necessario ricostruire, con l'aiuto dell'ISTAT e dell'Istituto Tagliacarne, una banca dati basata sulle informazioni micro disponibili. Le stime a cui si è pervenuti sono costruite generalmente per via indiretta, disaggregando i corrispettivi dati provinciali, con un procedimento di quadratura e verifica a livello provinciale. Questo assicura la consistenza con i conti territoriali e aumenta l'affidabilità del sistema. Le stime rimangono comunque dipendenti dalle procedure statistiche utilizzate per la loro individuazione e quindi di affidabilità inferiore rispetto alle statistiche ufficiali prodotte dall'ISTAT. Le variabili ricostruite, di interesse per la zonizzazione, sono state le seguenti:

- *Occupazione.* Gli addetti sono stati individuati sulla base di tre archivi micro: quello derivante dal Censimento Industria e Servizi per il 1991; l'archivio NAI (Nuovo Archivio delle Imprese) per gli anni 1992-1995; ASIA (Archivio statistico delle imprese attive) per il 1995. Gli addetti nei SSLL sono stati calcolati come somma degli addetti nelle imprese e nelle unità locali localizzate in quell'aria territoriale. Sono state considerate tutte le imprese attive nel periodo 1991-95. ASIA ha fornito la fotografia delle imprese con 1-9 addetti per il 1995, considerate tutte unilocalizzate, che è stata utilizzata anche per gli anni precedenti. Il NAI comprende tutte le imprese con più di 9 addetti, unilocalizzate e plurilocalizzate. Sulla base di questo archivio si è ricostruita la serie degli addetti nelle unità locali per SSLL. Gli occupati sono stati ricostruiti per 5 settori (agricoltura, industria in s.s., costruzioni, servizi d.v., servizi n.d.v.). Per gli occupati in agricoltura si è utilizzata la distribuzione che deriva dal Censimento della popolazione 1991. La struttura dell'occupazione per anno, settore e SSLL così individuata è stata applicata alle unità di lavoro (ULA) al netto e al lordo della CIG per provincia. Questo ha richiesto di ricostruire per gli anni 1992-95 la serie delle ULA 1991 provinciali al lordo CIG, nonché di calcolare l'ammontare di CIG per provincia.

- *Disoccupazione.* La serie delle persone in cerca di occupazione è stata ricostruita per SSLL per il periodo 1993-1996. La stima ha utilizzato come indicatore il numero degli iscritti agli uffici di collocamento, disponibile per circoscrizione del lavoro. È stata quindi necessaria la ricostruzione di matrici di passaggio dai dati per comune e circoscrizione ai dati per SSLL sulla base delle quote di popolazione. L'indicatore così ricostruito ha permesso di riproporzionare la disoccupazione per provincia a livello di SSLL.

- *Valore aggiunto.* Dalla ricostruzione delle ULA per SSLL è stato possibile stimare anche il valore aggiunto. Si è ricostruito, con l'aiuto dell'Istituto Tagliacarne, il valore aggiunto pro capite sulla base dei redditi da lavoro di fonte INPS per settore e provincia, che è stato poi applicato alle ULA per SSLL.

La seconda indicazione metodologica riguarda l'identificazione e stima dei parametri economici che il regolamento propone per la determinazione delle aree ammissibili. Si è ritenuto a questo proposito di essere aderenti alle indicazioni del regolamento con i gradi di libertà elevati che esso permette. I criteri utilizzabili sono in primo luogo i seguenti:

- A) Aree di declino industriale. Per ogni SSLL si è calcolato:
- a) Il tasso di disoccupazione medio (periodo 1995-1997; 1993-1996 per SSLL) espresso come indice relativo al tasso di disoccupazione medio EUR15 (EUR15=100). Criterio di selezione: indice tasso di disoccupazione medio > 100 ;
 - b) la quota di occupazione industriale (occupazione industria/totale occupazione) come indice relativo alla quota di occupazione industria Eur15 (EUR15=100) a partire dal 1985. Per ogni serie si è scelto l'indice massimo. Criterio di selezione: Indice quota di occupazione industriale ≥ 100 ;
 - c) Il declino industriale utilizzando la formula del tasso annuale medio di variazione a partire dall'anno in cui è stato registrato l'indice massimo. Per esempio se l'indice massimo è stato registrato nel 1985 e la serie quota occupazione industria è disponibile fino al 1994, la formula del declino industriale è: $((Q_{94}/Q_{85})^{(1/9)} - 1) * 100$ dove per Q si intende la quota occupazione industriale. Criterio di selezione: Declino industriale < 0 .

Sono state selezionate esclusivamente le aree che soddisfano contemporaneamente i tre criteri.

- B) Aree rurali. Per ogni SSLL si è calcolato:
- a) Primo criterio:
 - la densità di popolazione per Km² (1995). Criterio di selezione: densità di popolazione per Km² < 100 ;
 - * la quota di occupazione agricola (occupazione agricoltura/totale occupazione) come indice relativo alla quota di occupazione agricola EUR15 (EUR15=100) a partire dal 1985. Per ogni serie si è scelto l'indice massimo. Criterio di selezione: Indice quota di occupazione agricola $= > 200$.
 - b) Secondo criterio:
 - il declino della popolazione dal 1985 al 1995 (dal 1993 al 1996 per i SSLL). Il declino è stato calcolato con la formula del tasso di variazione media annua descritta in precedenza. Criterio di selezione: variazione della popolazione < 0 ;
 - il tasso di disoccupazione medio (periodo 1995-1997) espresso come indice relativo al tasso di disoccupazione medio EUR15 (EUR15=100). Criterio di selezione: Indice tasso di disoccupazione medio > 100 .

Sono state selezionate esclusivamente le aree che soddisfano contemporaneamente almeno uno dei criteri elencati nei punti a e b.

C) Un terzo criterio riguarda le modalità con cui tenere conto della zonizzazione effettuata nel precedente ciclo di programmazione dei fondi strutturali 1994-1999. A tale riguardo si è tenuto conto del fatto che il *safety net* avrà con ogni probabilità un ruolo estremamente rilevante nell'assicurare all'Italia una quota ragionevole di popolazione ammissibile nei confronti degli altri paesi comunitari. Ciò suggerisce di considerare un *safety net* anche a livello regionale. La logica è di dar peso nella suddivisione della popolazione anche alla storia precedente dell'intervento, mantenendo una soluzione di continuità con la passata fase di programmazione. Il *safety net* regionale opererebbe tra regioni similmente a quello descritto nel regolamento tra paesi. Il peso da dare al passato potrebbe essere però ridotto rispetto a quello adoperato nella attribuzione delle risorse tra paesi (una proposta potrebbe essere il 30 per cento). Inoltre il *safety net* deve operare distintamente per le aree a declino industriale e rurali, con lo scopo di controllare la

quota di risorse destinate ai due scopi. Questo andrebbe incontro a quanto suggerito nei *consideranda* della proposta di regolamento, che indicherebbero una suddivisione tra aree a declino industriali e aree rurali pari rispettivamente al 67 e al 33 per cento (nella presente fase di programmazione la distribuzione è 57 e 43 per cento).

D) Un quarto criterio riguarda la gravità dei problemi strutturali a livello regionale. In questo caso si è scelto di ripartire la popolazione ammissibile tra i Paesi sia in base alle quote di popolazione date dai criteri 5 e 6, sia in base ad una quota direttamente proporzionale alla somma dei disoccupati (persone in cerca di occupazione che hanno effettuato un'azione di ricerca negli ultimi 30 giorni) e di quelli di lunga durata (persone in cerca di occupazione da almeno 12 mesi). Il peso da dare a questo criterio potrebbe essere però inferiore di quello utilizzato a livello comunitario (es. 10 per cento). Il *safety net* opererebbe a valle di questa distribuzione.

E) Per quanto riguarda la quota di risorse da destinare agli altri obiettivi (aree urbane, pesca ecc.), in questa fase di suddivisione delle risorse è possibile ipotizzare di riservare a questi un ammontare di risorse dato (es. 10 per cento) da ripartire tra regioni secondo i criteri descritti nel regolamento.

L'adozione di queste indicazioni rende possibile concentrare la discussione sul peso da dare ai diversi parametri della distribuzione. In particolare questi sono:

- il ruolo del *safety net*, espresso come quota minima rispetto alla popolazione ammessa nella precedente fase di programmazione;
- la ripartizione delle risorse tra aree in declino industriale e aree rurali;
- il peso dei problemi strutturali, espresso come quota della popolazione da distribuire secondo la rilevanza della disoccupazione regionale.
- la quota delle risorse da destinare agli obiettivi minori.

Il lavoro è in corso. Esso consentirà di discutere della ripartizione in piena trasparenza rispetto alle metodologie adottate e ai loro effetti. Successivamente, una volta effettuata la ripartizione tra regioni, sarà possibile trattare il problema dell'identificazione delle aree all'interno di ogni regione ammissibili all'intervento (cfr. capitolo I di questo documento, paragrafo 4.6). A questo proposito il regolamento lascia ampi spazi all'autonomia nazionale, sebbene sempre all'interno delle linee guida delineate. Ne deriva che l'identificazione delle aree potrà essere compiuta da ogni regione con metodologie specifiche, ma il criterio della trasparenza e la necessità di sostenere la validità tali proposte in sede comunitaria richiederanno, anche in questo caso, che i criteri adottati vengano resi espliciti.

4. LA VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI

Aspetti generali

La sorveglianza dei programmi finanziati nel quadro dell'attività dei fondi è lo strumento attraverso il quale la partnership di attuazione garantisce il buon andamento del programma, ne individua tempestivamente eventuali problemi o «rischi» al fine di individuare le eventuali misure correttive.

Oltre che sui dati di monitoraggio, che ne costituiscono la base informativa, il funzionamento del sistema di sorveglianza si basa sulle indicazioni che emergono dall'attività di valutazione: sulle previsioni, le analisi, le quantificazioni fornite dalla valutazione ex ante; sulle analisi, sui giudizi critici e sugli elementi propositivi forniti dal «valutatore indipendente» nel corso della valutazione in itinere; sui dati e sulle esperienze desumibili dalle valutazioni ex post.

La valutazione è quindi uno strumento di miglioramento delle capacità di analisi del programma, tanto più efficace se applicato correttamente in tutte le fasi del ciclo di programmazione, dalla formulazione e definizione dei documenti di programma, alla fase di gestione, alla fase di analisi dei suoi effetti.

Per quanto riguarda l'esperienza dell'attuale ciclo di programmazione 1994-99 va rilevato come, pur in un quadro controverso segnato da difficoltà e da aspetti discutibili e migliorabili, l'esercizio della valutazione ha comunque costituito un elemento dialettico e utile al confronto fra diverse posizioni, all'analisi di specifici problemi, alla crescita complessiva, anche all'interno delle amministrazioni, delle capacità di analizzare le cose che si vanno via via facendo. In sintesi il sistema di sorveglianza dei programmi ha indubbiamente trovato giovamento — anche se non sempre e non sempre nella stessa misura — dalla presenza della valutazione.

Quanto alle possibili indicazioni per il miglioramento del contributo che può venire dalla valutazione al buon andamento dei programmi, una almeno va sottolineata: la valutazione è tanto più utile quanto più è tempestiva e quanto più può basarsi su un sistema di informazioni affidabile. Emerge dunque ancora una volta con evidenza il problema del rapporto con il monitoraggio, come tecnica di rilevazione dell'attuazione il cui funzionamento efficiente è condizione indispensabile per il miglioramento non solo della valutazione ma dell'intero sistema di sorveglianza dei programmi.

I nuovi Regolamenti confermano per la valutazione gli orientamenti della Commissione del periodo 1994-99: la valutazione è parte integrante del processo di programmazione e rappresenta un supporto alle decisioni da prendere nelle tappe fondamentali del ciclo di vita dei programmi.

La centralità della valutazione nel processo di programmazione — ribadita dalla Commissione con i nuovi Regolamenti per i Fondi Strutturali e richiamata dal Governo italiano nel quadro della «nuova programmazione» — si accompagna tuttavia ad una sostanziale carenza di riflessioni approfondite recenti sull'approccio più efficace, sui metodi e le procedure, sulle tecniche da utilizzare, sugli strumenti che occorre individuare e rendere operativi.

Da questo punto di vista — pur in un quadro di coerenza con le indicazioni e gli indirizzi che la Commissione ha preannunciato per fine anno — sembra ormai matura e opportuna la possibilità di una riflessione più approfondita sulla valutazione a livello nazionale.

La formazione di un approccio nazionale alla valutazione — condiviso ed adattato alle caratteristiche e alle esigenze del nostro sistema — consentirebbe di rispondere agli obblighi regolamentari, valorizzando al tempo stesso le potenzialità degli strumenti utilizzati adeguandoli a realtà spesso specifiche e peculiari. La formazione di un approccio nazionale alla valutazione non significa tanto la definizione di metodi o tecniche, quanto l'inquadramento della valutazione all'interno di un sistema, attraverso la condivisione di un linguaggio comune, la ricognizione delle basi di dati disponibili, la definizione dei requisiti richiesti ai valutatori esterni.

Quella che segue è una breve rassegna dei requisiti posti dai nuovi Regolamenti in tema di valutazione e delle possibili azioni da intraprendere in vista della formazione di un sistema nazionale di valutazione. L'accento è posto in particolare sulla fase ex-ante, non solo per l'imminenza del nuovo ciclo di programmazione ma anche per l'importanza di questa fase all'interno del processo di valutazione. Con una adeguata valutazione ex-ante, che assicuri la valutabilità del programma, si possono infatti porre solide basi per le fasi successive della valutazione.

La valutazione ex-ante

Per quanto riguarda la fase *ex-ante*, la novità principale dei Regolamenti proposti riguarda l'attribuzione allo Stato membro della responsabilità di effettuare la valutazione. Nello specifico, per il periodo 2000-2006, la Commissione non prevede di effettuare proprie valutazioni, ma nei Regolamenti proposti precisa che nella valutazione dei piani giudicherà la pertinenza e la qualità delle valutazioni *ex-ante* presentate dagli Stati membri, sulla base di criteri previamente definiti, sollecitando, se necessario, supplementi di informazione.

Gli Stati membri avranno dunque la responsabilità esclusiva di effettuare la valutazione *ex-ante*, e potranno farlo nella massima libertà (con valutatori esterni o interni, con studi ad hoc o all'interno dei piani). Tuttavia il riferimento a criteri di pertinenza e qualità (che saranno diffusi dalla Commissione entro la fine dell'anno) e la possibilità di richiedere supplementi di informazione danno alla Commissione un margine di intervento sufficiente per incidere sul processo di valutazione.

L'articolo dei nuovi Regolamenti dedicato alla valutazione *ex-ante* (art. 40 del Regolamento generale) lascia intravedere elementi sufficienti per delineare finalità, criteri e oggetto che la Commissione attribuisce a questa fase della valutazione.

Quanto alla finalità:

– in generale la valutazione *ex ante* di piani e complementi di programmazione secondo i Regolamenti è di tipo formativo-conoscitivo, non di tipo selettivo. I Regolamenti indicano infatti che «la valutazione *ex-ante* serve a preparare ed adottare i piani, di cui è parte integrante».

Anche il riferimento al complemento di programmazione ribadisce implicitamente la finalità conoscitiva della valutazione *ex-ante*, che deve mostrare il raccordo tra questo livello e i livelli superiori della programmazione;

– nello specifico riferimento alla analisi della pertinenza dei criteri di selezione agli obiettivi della misura, invece, i Regolamenti legano la valutazione *ex-ante* anche al livello della scelta dei progetti che andranno a dare contenuto ai programmi; in questo caso essa assume quindi una finalità selettiva.

Per quanto riguarda i criteri:

– quelli da seguire nella valutazione *ex-ante*, discendono direttamente dalle finalità della valutazione dei programmi. Il primo criterio cui si fa riferimento sia a proposito dei piani che dei complementi di programmazione è infatti quello della coerenza: coerenza della strategia e degli obiettivi rispetto a ciò che è rilevato dalla diagnosi del sistema interessato, coerenza delle misure con gli obiettivi degli assi prioritari corrispondenti (coerenza interna), coerenza con le politiche comunitarie (coerenza esterna);

– quello dell'efficacia è il criterio di riferimento principale della valutazione, che viene introdotto più esplicitamente nell'articolo generale sulla valutazione (articolo 39): questo criterio, che nella concezione della Commissione si intende essenzialmente come confronto tra realizzato e previsto, ed assume dunque un senso compiuto nelle fasi successive della valutazione, in fase *ex-ante* comporta uno sforzo di definizione e quantificazione dei legami causali tra i vari livelli della programmazione (stima dell'impatto), e quindi di stima dell'impatto atteso e quantificazione degli obiettivi, sia a livello di piani che di complemento di programmazione.

Per quanto riguarda l'oggetto della valutazione *ex-ante*:

– nella definizione delle caratteristiche della valutazione *ex-ante* dei piani si specificano alcuni ambiti a cui si deve prestare particolare attenzione: concorrenza e innovazione in particolare nelle PMI, occupazione, risorse umane, ambiente e pari opportunità. La valutazione *ex-ante* deve inoltre dare indicazioni sulla qualità delle modalità di esecuzione e sorveglianza.

In vista della formulazione di un metodo di valutazione *ex ante* proponibile per la fase di programmazione, dall'analisi appena svolta emerge l'opportunità di individuare una metodologia che consenta di valutare i documenti proposti rispetto ai criteri della coerenza e dell'efficacia e in considerazione degli oggetti individuati. Tale metodologia potrebbe essere sviluppata a livello nazionale e adottata per tutti i documenti presentati dalle autorità italiane, come requisito minimo da rispettare per rispondere alla richiesta di valutazione *ex-ante* prevista dai Regolamenti.

Il modello di riferimento per la valutazione *ex-ante* potrebbe essere quello di una lista di controllo (*check-list*) allegata ai programmi. Nella *check-list* si presenterebbero le informazioni necessarie per la formazione di un giudizio sul grado di rispondenza (eventualmente con l'assegnazione di punteggi) del piano e del complemento di programmazione ai criteri della coerenza e dell'efficacia, adeguatamente articolati ed esplicitati (ad esempio completezza del sistema di indicatori, grado di coerenza interna, esplicitazione delle relazioni causali tra misure e obiettivi ecc).

Se si definiscono e si esplicitano in modo articolato e tempestivo criteri di valutazione comuni a tutti i programmi, la *check-list* potrebbe rappresentare il prodotto di sintesi finale di un processo di valutazione integrato nel processo di programmazione e che potrebbe quindi essere attivata fin dalla fase di predisposizione dei programmi.

In questo quadro assume importanza fondamentale la definizione — concordata tra le amministrazioni interessate — di un glossario contenente definizioni univoche dei termini riguardanti la programmazione e la valutazione, che consenta una migliore comprensione tra i vari livelli di amministrazione.

La valutazione in itinere

Con l'esperienza dell'attuale periodo di programmazione, la valutazione intermedia è entrata a pieno titolo nel ciclo di programmazione e attuazione delle politiche strutturali. I nuovi Regolamenti dedicano un articolo specifico alla valutazione intermedia (art. 41), attribuendone la responsabilità all'autorità di gestione, in cooperazione con la Commissione. La valutazione è effettuata da un valutatore indipendente dall'autorità di gestione. I risultati della valutazione intermedia sono presentati al Comitato di Sorveglianza e successivamente alla Commissione, che dovrebbe riceverla entro il 31-12-2003.

L'esperienza della valutazione intermedia del periodo 1994-99, e in particolare il ritardo generalizzato con cui è stata avviata e la mancanza di orientamenti nazionali da confrontare con il modello proposto dalla Commissione, suggeriscono anche in questo caso una riflessione, resa oltremodo necessaria dal ruolo che la valutazione intermedia dovrebbe assumere per l'assegnazione della riserva di efficienza. Oltre esigenza di disporre di programmi valutabili (obiettivi quantificati, disponibilità di dati finanziari, fisici e procedurali, etc.) e di condurre quindi un'azione di orientamento in fase di programmazione e valutazione *ex-ante*, è necessaria una attenta riflessione sulle modalità di affidamento degli incarichi di valutazione, sui requisiti e sulla professionalità dei valutatori, sulla capacità dell'amministrazione di interagire con il valutatore, sull'utilizzo dei risultati della valutazione.

Cenni sulle fasi successive della valutazione: bilancio finale e valutazione ex-post

I nuovi Regolamenti introducono una nuova tappa del processo di valutazione, il bilancio finale, funzionale all'integrazione della valutazione nel ciclo di programmazione. Nel nuovo ciclo di programmazione il bilancio finale deve essere presentato entro il 31-12-2005, come aggiornamento della valutazione intermedia e in funzione della predisposizione degli interventi successivi. Il bilancio finale anticipa la valutazione *ex-post*, fornendo un primo bilancio di ogni QCS e di ogni intervento.

La valutazione *ex-post* vera e propria, da affidare ad un valutatore indipendente entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione, compete alla Commissione, in collaborazione con lo Stato membro e l'autorità di gestione.

L'insieme di questi adempimenti va attentamente considerato in sede di programmazione e indirizzi di impostazione dei programmi.

Orientamenti operativi per l'attività di valutazione

Per rendere la valutazione uno strumento di supporto alle decisioni lungo l'intero ciclo di vita dei programmi, è utile dunque avviare fin dalle prime fasi del nuovo ciclo di programmazione un sistema nazionale di valutazione.

L'avvio del sistema comporta non tanto l'identificazione di metodi e tecniche di valutazione, quanto la definizione di requisiti minimi che programmi e valutazioni dovrebbero contenere per consentire l'utilizzabilità e la comparabilità dei risultati. Per la definizione di tali requisiti è necessario, da un lato, la ricognizione delle basi di dati territoriali, economici e sociali disponibili e, dall'altro, la costruzione di un patrimonio comune a partire in particolare dal linguaggio e dai concetti di base della valutazione.

I primi passi che si dovrebbero compiere per l'avvio del sistema di valutazione nazionale sono necessariamente legati alla predisposizione di un approccio per la valutazione *ex-ante* di piani e complementi di programmazione:

1. la definizione della lista di controllo e degli eventuali punteggi per la valutazione;
2. la definizione delle modalità attuative della valutazione (tempi, responsabilità, eventuale apporto esterno)
3. l'individuazione delle informazioni e dei dati minimi da fornire nei programmi relativamente agli indicatori di contesto e di programma, anche attraverso una ricognizione delle basi dati disponibili;
4. la predisposizione di un glossario della valutazione.

Si dovrà valutare in quale modo le Amministrazioni centrali e locali possano pervenire alla condivisione di una metodologia, anche attraverso un rapporto fra le unità tecniche già esistenti o in corso di formazione.

La predisposizione di una metodologia per la valutazione *ex-ante* dei programmi 2000-2006 sarebbe di grande utilità anche per indirizzare le amministrazioni responsabili a porre domande valutative puntuali ai valutatori indipendenti impegnati nella valutazione *in itinere* dei programmi 1994-99.

Il riorientamento dell'attività di valutazione *in itinere* dei programmi in corso in funzione delle esigenze del nuovo ciclo di programmazione risponderebbe peraltro alla proposta della Commissione di introdurre l'esercizio del bilancio finale tra le diverse fasi della valutazione. Il bilancio finale, che è stato comunque richiesto anche per il periodo di programmazione attuale sia dalla DGXVI che dalla DGV, sarebbe particolarmente utile per rendere meno formale e più sostanziale anche l'adempimento al requisito dei Regolamenti di considerare in fase di programmazione i risultati delle valutazioni dei programmi del periodo precedente.

5. LA FASE DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI: SORVEGLIANZA OPERATIVA, MONITORAGGIO, ADDIZIONALITÀ

5.1 La sorveglianza operativa, i Comitati di Sorveglianza, il partenariato nella fase di attuazione, il controllo

La principale novità prevista nella proposta di regolamento riguarda qui la designazione, da parte dello Stato membro, di una autorità di gestione per ciascun intervento, cui saranno affidati tutti i compiti di attuazione e di gestione.

Tali compiti riguarderanno, tra l'altro:

- la raccolta dei dati statistici e finanziari necessari per la sorveglianza;
- l'installazione di un sistema informatizzato di gestione sorveglianza e valutazione;
- la predisposizione e l'invio delle domande di pagamento alla Commissione;
- il rispetto dei principi di buona gestione finanziaria, delle politiche comunitarie e delle disposizioni in materia di informazione e pubblicità;
- la redazione e l'eventuale modifica del complemento di programmazione;
- l'elaborazione e l'invio alla Commissione dei rapporti annuali e finale di esecuzione dell'intervento;
- l'organizzazione della valutazione di metà percorso.

Nell'ottica di un rafforzamento del principio di sussidiarietà, l'autonomia che viene concessa alle autorità di gestione implicherà l'assunzione delle corrispondenti responsabilità e comporterà l'onere di un pieno e tempestivo adeguamento delle capacità gestionali delle autorità designate ai compiti da assolvere.

Fatte salve le disposizioni del Regolamento generale, le modalità delle relazioni tra autorità di gestione e Stato membro (composizione, istituzione, presidenza, regolamento del Comitato di Sorveglianza, adozione dei complementi di programmazione, utilizzo delle sovvenzioni globali, designazione delle autorità di pagamento, gestione dei flussi finanziari, controllo finanziario, monitoraggio, valutazione, informazione e pubblicità, etc.) potranno essere definite sulla base dei sistemi istituzionali, giuridici e finanziari dello Stato membro interessato e di criteri di opportunità ed efficienza organizzativa.

Il margine di flessibilità che il Regolamento generale nella sua formulazione definitiva assicurerà agli Stati membri per tenere nel dovuto conto le singole peculiarità nazionali, implicherà l'opportunità, o meglio, la necessità, di mettere a punto delle modalità attuative che consentano di adattare le specificità della situazione italiana ai vincoli imposti dal Regolamento generale, utilizzando in maniera appropriata gli spazi da esso lasciati alla definizione di regole interne .

Ciò potrà garantire oltre a una precisa distinzione di ruoli e di responsabilità — anche all'interno delle funzioni genericamente attribuite dal Regolamento allo Stato membro — una certezza procedurale che appare elemento essenziale degli obiettivi di efficienza.

In tale contesto andranno definiti anche i rapporti tra l'autorità di gestione ed il Comitato di Sorveglianza, che rappresenta lo strumento attraverso il quale viene assicurato il processo di concertazione nella fase di attuazione, di valutazione e di revisione programmatica.

I criteri alla base della composizione del Comitato di Sorveglianza saranno gli stessi ai quali si ispira l'esercizio del partenariato nella fase di programmazione, al fine principale di garantire il più ampio coinvolgimento della società civile anche nella fase del perseguimento degli obiettivi programmatici e della verifica dei risultati attesi.

In particolare, al Comitato di Sorveglianza saranno attribuiti i seguenti principali compiti:

- esaminare periodicamente i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici dell'intervento anche a livello delle misure;
- contribuire all'elaborazione del complemento di programmazione;
- esprimere un parere sul complemento di programmazione; esaminare e valutare le proposte presentate dall'autorità di gestione per adottare il complemento di programma;
- esaminare i risultati della valutazione intermedia;
- esaminare ed approvare le relazioni annuali e finali di esecuzione;
- esaminare e approvare gli indicatori fisici e finanziari da utilizzare per sorvegliare il programma;
- esaminare ed approvare le proposte di modifica riguardanti la partecipazione dei fondi;
- proporre all'autorità di gestione adattamenti o revisione degli interventi.

La proposta di riforma ha dunque l'obiettivo, in applicazione del principio di sussidiarietà, di ampliare la partecipazione delle autorità locali più direttamente interessate e delle autorità ambientali, nonché la consultazione degli organismi più attivi sul territorio o che attuino azioni sostenute dai Fondi strutturali (parti sociali, associazioni locali, organizzazioni non governative). Per rendere operativa tale impostazione è previsto che il funzionamento del partenariato possa eventualmente essere modulato in funzione della partecipazione finanziaria dei partner agli interventi.

Il ruolo della Commissione nell'attuazione delle politiche strutturali è ripensato e riorganizzato. La sua competenza principale consisterà, infatti, nel garantire che i risultati degli interventi dei Fondi strutturali contribuiscano alla realizzazione dell'obiettivo dell'articolo 130A, ossia la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo e che gli interventi medesimi siano conformi alle altre disposizioni del trattato e alle politiche comunitarie.

La responsabilità politica della Commissione viene limitata alla programmazione strategica, al rispetto delle priorità comunitarie ed alla verifica dei risultati tramite la sorveglianza, la valutazione e il controllo. Infatti *la partecipazione della stessa ai Comitati di Sorveglianza è in veste esclusivamente consultiva, senza quindi diritto di voto pieno nelle decisioni assunte dagli stessi Comitati.*

Agli Stati viene attribuita una maggiore responsabilità nei confronti della Commissione in materia di controllo, verifica e valutazione dei risultati.

In particolare, per quanto riguarda i controlli finanziari, la proposta di regolamento attribuisce la responsabilità in primo luogo agli Stati membri. Infatti agli stessi compete adottare le misure seguenti:

- verificano che i sistemi di gestione e di controllo siano stati predisposti e siano applicati in modo da garantire un impiego efficiente e regolare dei fondi comunitari;
- comunicano alla Commissione la descrizione dei suddetti sistemi;
- si accertano che gli interventi siano gestiti conformemente alla normativa comunitaria pertinente, anche qualora una lettera di diffida o un parere motivato sia stato loro comunicato in forza dell'articolo 169 del trattato, e che i fondi messi a loro disposizione siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria;
- garantiscono che le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione sono esatte e provengono da sistemi di contabilità fondati su documenti giustificativi verificabili;
- prevencono, individuano e correggono le irregolarità; conformemente alla normativa vigente, ne danno comunicazione alla Commissione, informandola sull'andamento delle procedure amministrative e giudiziarie;
- presentano alla Commissione, alla conclusione di ciascun intervento, una dichiarazione predisposta da una persona o da un servizio funzionalmente autonomo rispetto all'autorità di gestione; la dichiarazione sintetizza le conclusioni dei controlli effettuati negli anni precedenti ed esprime un giudizio sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legalità e la regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese; se lo stimano necessario, gli Stati membri accludono il loro parere alla dichiarazione;
- collaborano con la Commissione per garantire che i fondi comunitari siano utilizzati conformemente a principi di sana gestione finanziaria;
- recuperano i fondi perduti in seguito a irregolarità accertate, applicando se del caso interessi di mora.

Tali adempimenti comporteranno adeguamenti sostanziali del sistema di controllo attualmente in atto nel nostro Paese, anche alla luce degli adempimenti già previsti dal Regolamento della Commissione 2064 per l'attuale periodo di programmazione

La ripartizione delle responsabilità così definita, dovrebbe permettere un'attuazione più semplice e decentrata secondo modalità che garantiscano una maggiore efficacia e maggiori controlli.

5.2 Il monitoraggio

Nel quadro dei cicli di programmazione dei fondi strutturali, *il monitoraggio* (rilevazione sistematica dei dati relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dell'attuazione dei singoli programmi) *costituisce uno strumento della sorveglianza operativa esercitata sui diversi interventi nell'ambito del partenariato.*

Si sottolinea così la funzione precipua del monitoraggio che deve servire, attraverso il conseguimento di livelli migliori di conoscenza sullo stato di attuazione dei programmi, a rendere più efficiente ed efficace il sistema di sorveglianza operativa e, per questa via, a migliorare la capacità di orientare i programmi favorendone una maggiore incisività sui problemi di sviluppo.

Un sistema di monitoraggio efficiente deve essere quindi affidabile, tempestivo, versatile, capace di controllare la qualità dei dati che elabora, in grado di operare al livello di maggiore dettaglio della programmazione per poi pervenire, in tempo reale, a tutte le aggregazioni più significative.

Dalla breve analisi condotta sull'esperienza in corso in materia di monitoraggio nell'attuale ciclo di programmazione 1994-99, in estrema sintesi è emerso che:

- a) Per quanto riguarda il *monitoraggio finanziario*, si è in una situazione abbastanza avanzata, sia sotto il profilo dell'impostazione del sistema (con i due livelli primario e secondario), sia per quel che riguarda i flussi informativi; il sistema ha tuttavia ancora ampi margini di miglioramento, in particolare:
 - per quel che riguarda la verifica di «qualità» dei dati rilevati e inseriti nel sistema di monitoraggio centralizzato (il controllo di qualità potrebbe fra l'altro consentire di utilizzare in prospettiva i dati di monitoraggio come dati di certificazione della spesa, con notevole semplificazione delle procedure e accelerazione del circuito finanziario);
 - per le modalità di «restituzione» dei dati (dati di avanzamento per settore, per territorio, per tipo di progetto o tipo di beneficiario finale, e così via);
 - per i tempi di disponibilità e di accesso al sistema dei dati resi via via disponibili;
 - per il miglioramento dei sistemi di monitoraggio finanziario primari, anche attraverso l'estensione dei modelli di monitoraggio più avanzati.
- b) Per quanto riguarda il *monitoraggio procedurale* occorre prioritariamente:
 - pervenire alla definizione di una procedura e di una metodologia di rilevazione omogenea e facilmente applicabile a livello di tutti i programmi, anche attraverso l'eventuale revisione ed integrazione della procedura SINIT;
 - attivare il monitoraggio procedurale a livello di tutti i programmi definendo schede di rilevazione per tipologie di opere e modelli di aggregazione dei dati a livello di misura.
- c) Per quanto riguarda il *monitoraggio fisico* occorre prioritariamente:
 - pervenire alla definizione di un adeguato set di indicatori di realizzazione fisica e di metodologie e procedure di rilevazione e calcolo per quel che riguarda gli effetti degli investimenti in termini di risultati e di impatto specifico e globale;
 - individuare e sperimentare procedure per l'attivazione di flussi informativi specifici per le rilevazioni dell'avanzamento fisico individuando una metodologia di riferimento da fornire a tutti i programmi e che sia quindi flessibile, applicabile e il più possibile, esplicativa e rappresentativa di tutti i modelli e le tipologie progettuali;
 - pervenire, anche per la rilevazione delle realizzazioni fisiche, a metodi standard di attuazione del monitoraggio utili al sistema di sorveglianza dei diversi programmi e quindi in grado di fornire informazioni omogenee, confrontabili, verificabili.

Si tratta di obiettivi che impongono un programma di lavoro intenso da concludere in tempi brevi: non solo per gli impegni da soddisfare in relazione alla chiusura del ciclo 1994-99 (per la quale occorre comunque approntare un sistema di rilevazione delle realizzazioni fisiche che soddisfi i requisiti richiesti dalla Commissione) ma anche in vista dell'impostazione della programmazione 2000-2006. Infatti, *il primo passo per l'impostazione di un monitoraggio efficiente è dato dall'avvio — per tutto il QCS e per tutti i programmi operativi — di una valutazione ex ante che adotti lo stesso sistema di indicatori alla base del sistema di monitoraggio sia finanziario, sia fisico (per il monitoraggio procedurale non si adottano in genere indicatori, essendo un tipo di monitoraggio di carattere tecnico-descrittivo).*

Primo passo di questo lavoro da svolgere potrebbe essere la rilevazione sistematica e realistica della situazione di partenza, volta a consentire il massimo scambio di informazioni e know-how, a individuare le esperienze positive e soddisfacenti da estendere e rafforzare, a rilevare le esperienze in corso migliorabili e integrabili, a intervenire con tutte le risorse disponibili a risolvere (o comunque a individuare «vie d'uscita» accettabili) tutti i problemi (tecnici, procedurali, strutturali) che in questi anni di lavoro ancora non hanno trovato soluzione soddisfacente.

A partire da questo confronto e da questa analisi (da avviare e chiudere nei prossimi tre mesi con proposte operative e applicabili) possono poi essere affrontati i vari temi già individuati come rilevanti per l'impostazione di un sistema di monitoraggio complessivo più funzionale ed efficace: dall'esigenza di rendere omogenei metodi, procedure e tecniche (per consentire confrontabilità di risultati e trasferimento di know how); alla costruzione del sistema dei flussi informativi (anche, intanto, con misure assai semplici: si pensi per esempio alla assunzione dell'informazione sull'avanzamento dei singoli progetti come obbligo «procedurale/ amministrativo» del beneficiario finale); all'utilizzo più mirato, specialistico e finalizzato dell'assistenza tecnica (che non deve produrre dati ma essere finalizzata a far crescere le strutture interne dell'Amministrazione); al problema delle risorse: quelle umane (fabbisogno di formazione, accompagnamento, addestramento ai vari livelli), quelle tecniche (hardware e software specifico), quelle organizzative (possibile attivazione di unità tecniche per il monitoraggio nelle singole amministrazioni).

5.3 La verifica dell'addizionalità

I Regolamenti Comunitari che disciplinano l'attività dei Fondi Strutturali prevedono che le risorse con cui tali Fondi concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi.

Più in particolare, il principio di addizionalità, sancito dall'art. 9 del Regolamento CEE 2082/93, 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 (quelle definite come spese connesse allo sviluppo) almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

La ratio della regola, che rappresenta uno dei quattro principi (concentrazione, partenariato, programmazione, addizionalità) alla base della gestione dei Fondi Strutturali, è quella di rappresentare un fattore di attenzione obbligato ad un adeguato processo di sviluppo regionale dello Stato membro; viene, infatti, a determinarsi una sorta di riserva obbligata a favore della spesa di investimento a favore delle aree territoriali più deboli.

La stima dell'addizionalità per il nostro Paese ha comportato la necessità di superare una serie di problemi, da quello relativo all'assenza di conti pubblici territoriali a numerosi altri vincoli tecnici.

Il superamento di tali problemi e il rilievo che, al di là degli obblighi regolamentari, l'Italia ha attribuito alla verifica del principio di addizionalità hanno consentito una riflessione ormai abbastanza matura in materia, tale da poter definire le linee di una proposta per l'avvio, in partenariato con l'U.E., di una comune revisione del principio basata su una maggiore flessibilità e coerenza con l'obiettivo della coesione, che tenga conto delle seguenti valutazioni:

- *l'obiettivo della convergenza economica deve essere visto come precondizione per il perseguimento di una adeguata politica di coesione economica e sociale.*

Occorre dunque trovare la forma di compatibilità fra il vincolo al non decremento della spesa di investimento (art. 9 del Regolamento 2082/93) e la necessità contestuale di attuare politiche di rientro del deficit e di abbattimento delle dinamiche del debito pubblico (art. 104c del Trattato di Maastricht).

Si pone quindi la necessità di un miglior coordinamento tra le politiche economiche dell'U.E., in particolare tra la politica monetaria e la politica di coesione economica e sociale; il corollario è che il principio dovrà essere applicato con flessibilità in tutti i casi in cui risulti in corso un programma di convergenza, che deve essere visto come precondizione per lo sviluppo economico delle regioni arretrate.

- *la regola dell'addizionalità deve essere coordinata con tutte le altre politiche perseguite, sia a livello comunitario che nazionale e valutata tenendone conto.*

Il processo di liberalizzazione dei mercati e di miglioramento della competitività e della concorrenza ha avuto come effetto di breve periodo una consistente riduzione della spesa. In molti casi, l'adeguamento alla strategia comunitaria e nazionale di apertura del mercato di alcune produzioni alla concorrenza ha generato una notevole riduzione degli investimenti, cui si contrappone un investimento consistente nella realizzazione di nuovi impianti da parte di produttori privati. L'effetto sulla addizionalità è quello di un calo immediato e diretto della spesa del settore pubblico oggetto di indagine;

- *l'estensione dell'area pubblica a numerosi enti ormai difficilmente catalogabili come pubblici deve essere oggetto di ridefinizione.*

Tale estensione pone, oltre a problemi metodologici non irrilevanti, a causa della disomogeneità tra un sistema contabile di tipo privatistico e quello adottato nella contabilità pubblica, numerosi problemi concettuali, resi ancor più rilevanti dal fatto che il risultato finale relativo alla verifica dell'addizionalità è determinato pesantemente da tale componente. Quasi tutti gli Enti Economici e le Aziende Autonome che costituiscono l'aggregato definito come «Extra-Bilancio» (ENEL, FF.SS., Ente Poste, IRI, ENI,) o che comunque entrano nell'aggregato pubblico la cui spesa viene calcolata ai fini dell'addizionalità (ad esempio l'ANAS), sono stati recentemente trasformati in S.p.A..

- *metodi e criteri della verifica debbono essere oggetto di un «protocollo d'intesa» tra Commissione e tutti gli Stati membri (non il singolo Stato membro), per garantire l'applicazione di criteri di trasparenza e del principio del partenariato.*

Ciò dovrebbe essere stabilito, se ancora possibile, anche in sede di Regolamento, la cui attuale versione ripropone criteri di verifica dell'addizionalità talmente vaghi da lasciare, come è avvenuto nel passato, spazi troppo ampi alla discrezionalità degli uffici della Commissione. Tale protocollo dovrà riempire di contenuto definizioni quali «spese strutturali» (sono quelle che nei vari stadi della verifica abbiamo definito come «spese connesse allo sviluppo?»), «pubbliche» (l'aggregato di riferimento è di nuovo il «general government» o cosa?), «assimilabili» (le spese delle aziende privatizzate o in via di privatizzazione continuano a rientrare in tale categoria?).

- *le modalità stesse della verifica dovrebbero essere oggetto di ridefinizione.*

Attualmente la verifica, essendo basata su una logica incrementale, rappresenta un esercizio di statica comparata, poco applicabile ad un modello che, dovendo essere rappresentativo delle politiche di sviluppo del Paese, è per sua natura dinamico. Inoltre, non tenendo conto dei livelli di partenza della spesa, tale criterio di verifica penalizza le realtà in cui c'è stata una maggiore politica di infrastrutturazione e di sviluppo nel precedente periodo di programmazione ed in cui risulta evidentemente più difficile lo sforzo finanziario aggiuntivo.

Il livello delle «spese strutturali pubbliche o assimilabili che lo Stato membro manterrà nel periodo di programmazione 2000-2006» potrebbe essere misurato in rapporto ad altre grandezze economiche (ad esempio il PIL), consentendo in tal modo una più agevole comparazione con la situazione di altri Stati membri.

- *dovrebbe essere chiarito se e perché l'addizionalità debba essere calcolata al netto dei Fondi Strutturali.*

La necessità di avviare una comune riflessione sulle modalità, le regole e i criteri della verifica; da un lato, e sulla individuazione di criteri omogenei e trasparenti per tutti gli Stati membri, è resa ancora più cogente dal legame, presente nella attuale versione del Nuovo Regolamento, tra verifica di metà percorso e riserva di cui all'art. 43.

6. IL CIRCUITO FINANZIARIO

Premessa.

Nel quadro delineato dalla nuova programmazione, il circuito finanziario deve rispondere alle seguenti fondamentali esigenze:

- assicurare la *massima integrazione fra tutte le risorse disponibili*. L'integrazione finanziaria, al pari di quella istituzionale e programmatica, costituisce, infatti, una condizione essenziale ai fini della piena valorizzazione delle risorse attribuite a questi interventi e delle sinergie fra le diverse azioni finanziate;

- garantire la *dovuta flessibilità a tutte le procedure finanziarie* che regolano la programmazione ed attuazione degli interventi di sviluppo, in modo da consentire, se del caso, sia l'adeguamento alle nuove priorità che possono emergere in corso di attuazione, sia la *sostituibilità* fra progetti diversi accomunati dai medesimi obiettivi, per fare fronte alla *fisiologica mortalità* delle iniziative programmate. Le procedure di contabilità pubblica devono infatti *accompagnare* gli investimenti, e non costituire il confine nell'ambito del quale i soggetti attuatori debbono agire, e ciò anche al fine di evitare che eventuali rigidità del sistema contabile si traducano in una *ingessatura* dei programmi, compromettendone l'attuazione;

- determinare i *fabbisogni annuali*, di competenza e di cassa, *in relazione alle effettive capacità di spesa* dei soggetti responsabili degli interventi, tenendo tuttavia conto che il miglioramento di questa capacità di spesa, da perseguire garantendo sia una dotazione finanziaria commisurata agli specifici fabbisogni di intervento in ciascuno degli esercizi considerati dalla programmazione, sia una *maggiore fluidificazione delle procedure contabili*, costituisce un requisito indispensabile per una *sana* gestione delle risorse. Tale aspetto riveste particolare rilevanza alla luce delle nuove modalità di gestione finanziaria degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali prefigurate dai regolamenti comunitari in corso di negoziazione, che stabiliscono, in sostanza, una diretta correlazione fra capacità di spesa e possibilità di acquisire le risorse programmaticamente attribuite a questi interventi;

- definire *criteri e modalità di rappresentazione delle poste contabili* e di evidenziazione dei flussi finanziari che nel garantire la necessaria trasparenza, ai fini sia del controllo, sia della verifica dell'addizionalità delle risorse comunitarie, non influiscano sulla gestione

degli stessi. Si tratta, in questo caso, di soddisfare tutte le esigenze di rilevazione e verifica atte a rendere il nostro sistema di controlli pienamente rispondente ai requisiti, particolarmente rigorosi, richiesti dai nuovi regolamenti comunitari, senza però irrigidire la strumentazione finanziaria e le connesse procedure di gestione. Questi aspetti meritano un rilievo particolare anche ai fini della verifica del *principio di addizionalità*, per la quale si rende altresì necessaria l'adozione di una classificazione funzionale dei bilanci di tutti i soggetti a tal fine considerati maggiormente omogenea rispetto a quella adottata dalla programmazione comunitaria.

Molte delle innovazioni apportate in questi ultimi anni al quadro delle politiche pubbliche di investimento ed al sistema di contabilità pubblica possono efficacemente contribuire al soddisfacimento delle esigenze sopra rappresentate. Il perfezionamento di talune iniziative che si muovono in questa direzione, ancora in corso di definizione, consentirà di rafforzare questo processo, che necessita, tuttavia, di essere ulteriormente implementato, in primo luogo, attraverso la diffusione delle pratiche di eccellenza già sperimentate, nonché, laddove si renda necessario, mediante interventi di carattere legislativo e/o amministrativo.

Allo scopo di individuare le aree di miglioramento dell'attuale sistema e definire le soluzioni da adottare, occorre quindi valutare, tenendo conto delle esigenze richiamate in premessa, le varie fasi lungo le quali si articola il processo *dalla programmazione alla cassa*. L'analisi di questo processo coinvolge differenti tematiche specifiche, connesse sia alla impostazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sia alle procedure di allocazione e gestione delle risorse, e va ricondotta ai diversi livelli di governo che intervengono nella programmazione ed attuazione degli interventi di sviluppo.

La quantificazione dei fabbisogni finanziari.

Il punto di partenza di tale processo è quello della *valutazione ed esplicitazione dei fabbisogni finanziari*. Tenendo conto della nuova impostazione della programmazione nazionale, introdotta dalla disciplina della programmazione negoziata, l'individuazione ed esplicitazione dei fabbisogni finanziari deve essere effettuata *nell'ambito delle intese istituzionali di programma* e dei relativi accordi di programma quadro che ne sostanziano l'attuazione.

La quantificazione finanziaria che ha luogo all'interno delle Intese dovrà tenere conto, sulla base di un rapporto di reciproca interazione di quanto si stabilisce in sede CIPE, tenendo conto delle nuove modalità di organizzazione e funzionamento di tale organismo introdotte dalla disciplina di recente emanazione.

In questa ottica, la quantificazione dei fabbisogni finanziari connessi all'attuazione delle intese e, nello specifico, dei programmi cofinanziati dall'U.E. che concorrono, per la parte di loro pertinenza all'attuazione degli obiettivi definiti al tavolo delle intese, deve comunque, necessariamente, assumere come punto di partenza la ricognizione preventiva delle risorse già a disposizione dell'universo dei soggetti pubblici istituzionali competenti per la realizzazione degli interventi.

Nell'ambito delle Intese potrà così avere luogo una vera e propria *riqualificazione dell'uso delle risorse ordinarie* previste dalla legislazione vigente. È questo il passaggio obbligato per assicurare una adeguata dotazione finanziaria agli interventi concordati, *senza alterare il necessario rigore della politica di bilancio*. Sulla base delle risultanze di tale ricognizione potranno essere quantificate le ulteriori risorse necessarie per realizzare gli interventi secondo le priorità stabilite.

A questo riguardo è da evidenziare quanto disposto dal comma 6 bis dell'art. 2 della legge 468/78, introdotto dall'art. 1, comma 6 bis, della legge 94/97, che prevede, in un apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, *l'indicazione, per ogni unità previsionale di base, delle risorse destinate alle Regioni, distinte fra spese correnti ed in conto capitale.*

Nel bilancio a legislazione vigente per il 1999, presentato lo scorso 31° luglio, per la prima volta le risorse destinate agli investimenti sono indicate non solo in termini aggregati per i singoli obiettivi (strade, ferrovie, scuole, ecc), ma anche secondo una articolazione territoriale con base regionale.

Peraltro, l'esercizio di riclassificazione dei dati del bilancio a legislazione vigente, non si è limitato alla quantificazione della allocazione territoriale delle risorse. Si è operata, infatti, anche una ripartizione degli stanziamenti in quattro grandi categorie: risorse ripartite, risorse programmate, risorse da programmare, risorse non ripartibili, che consente di determinare, sia pure con una certa approssimazione, il livello di attivazione di tali risorse.

Le risultanze di questo esercizio, che dovranno peraltro essere poste in relazione con una parallela ricognizione di tutte le risorse disponibili nei bilanci di tutti gli altri soggetti che concorrono alla realizzazione degli interventi programmati, devono quindi consentire di quantificare le ulteriori risorse necessarie per il finanziamento di tali interventi sulla base di una impostazione che tende a contemperare il *criterio incrementale della spesa con i principi di sana gestione finanziaria.*

La programmazione finanziaria.

Le conseguenti correzioni quantitative al quadro tendenziale della legislazione vigente dovranno essere effettuate in sede di impostazione dei documenti finanziari. A livello centrale, tale azione dovrà essere sviluppata mediante, in primo luogo, il DPEF e, successivamente, con gli strumenti operativi che costituiscono il quadro generale di riferimento delle appostazioni finanziarie: la legge di bilancio, la legge finanziaria ed il provvedimento ad essa collegato.

A livello regionale si dovrà analogamente operare sia con i relativi documenti di programmazione economica e finanziaria, ove esistenti, sia con gli altri strumenti previsti dalla normativa di riferimento: bilancio annuale e pluriennale e, quando prevista, legge finanziaria. Parimenti tutti i documenti finanziari e contabili degli altri soggetti coinvolti nella impostazione ed attuazione dei programmi di intervento, concorreranno, per le parti specifiche, a delineare il quadro di riferimento finanziario complessivo di tali programmi.

La concreta realizzazione della strategia disegnata dai documenti di indirizzo politico e finanziario è affidata alla legge di bilancio, alla legge finanziaria ed al provvedimento ad essa collegato, per i quali è auspicabile una impostazione quanto più possibile coerente con le esigenze di rapida operatività delle risorse in essi appostate, e di unitarietà e flessibilità della relativa rappresentazione e gestione contabile.

Le innovazioni strutturali apportate alla tabella C ed alla tabella F della legge finanziaria, relativamente alle aree depresse (cfr. A.C. 5266 concernente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»), muovono senz'altro in questa direzione, contribuendo ad un notevole *snellimento dei tempi* necessari all'attivazione di tali risorse. Con il nuovo meccanismo proposto, già delineato dalla legge 208/1998, la spesa per le aree depresse, che è aggiuntiva rispetto a quella già prevista dalla legislazione vigente, viene infatti trasformata *da pluriennale, da finanziarsi con apposita legge di spesa annualmente approvata dal Parlamento, a pluriennale permanente*, attraverso il suo inserimento nella Tabella C.

L'appostazione delle risorse nello stato di previsione del Tesoro.

Le risorse preordinate in legge finanziaria affluiscono al fondo ex art. 19 del Dlgs. 96/93, che fa capo ad una specifica unità previsionale di base del Ministero del Tesoro, e vengono ripartite dal CIPE fra le diverse amministrazioni titolari degli interventi. Tale fondo, tuttavia, non costituisce *l'unico contenitore* delle risorse destinate alle aree depresse: al finanziamento degli interventi in tali aree concorrono, infatti, specifiche leggi settoriali o anche leggi a finalità strutturale, per le quali, per prassi o per espressa deroga, non è previsto il passaggio nel fondo. Inoltre per quanto riguarda il cofinanziamento nazionale degli interventi finanziati dai fondi strutturali, è da considerare la particolare procedura delineata dalla legge 183/87, istitutiva del Fondo di rotazione, che individua, fra i canali di alimentazione di questo fondo, le risorse appostate, nell'ambito della specifica unità previsionale di base, su un apposito capitolo dello stato di previsione del Tesoro, la cui quantificazione annua è effettuata in sede di approvazione del bilancio dello Stato.

Va altresì considerata anche la recente proposta, formalizzata attraverso un apposito emendamento al disegno di legge finanziaria 1999 (A.C. 5266), e al disegno di legge di bilancio, volta all'istituzione di una apposita unità previsionale di base per il finanziamento delle intese istituzionali di programma, alla quale dovranno affluire, in una prima fase, le risorse individuate dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998, ma che potenzialmente dovrebbe costituire il «collettore» delle «nuove» risorse specificatamente individuate per il finanziamento degli interventi previsti dalle intese, concorrendo con gli altri stanziamenti ad assicurarne la relativa copertura.

Se quindi la confluenza in unico fondo di tutte le risorse destinate alle aree depresse rappresenta, in linea di principio, un obiettivo di notevole importanza ai fini della unitarietà, trasparenza e flessibilità della programmazione finanziaria di tali interventi, occorre necessariamente tenere nella dovuta considerazione le obiettive difficoltà che concretamente ostacolano il perseguimento di tale obiettivo.

Realisticamente questa *esigenza di unitarietà* potrebbe essere assicurata ad un secondo livello della programmazione finanziaria, ferma restando, comunque, la necessità di utilizzare al meglio il fondo ex-art. 19, garantendo che sullo stesso transitino tutte le risorse con una esplicita finalità strutturale. A tal fine si può prevedere, in ciascuno stato di previsione della spesa per gli interventi in conto capitale, *l'istituzione di un unico fondo cui affluiscano le risorse provenienti dalle autorizzazioni di spesa iscritte nel medesimo stato di previsione*, da destinare alla realizzazione degli interventi previsti dalle intese istituzionali di programma cui partecipa l'amministrazione titolare di queste risorse.

In tale fondo dovrebbero quindi confluire tutte le risorse di varia provenienza di cui dispone l'amministrazione titolare degli interventi da realizzare nell'ambito delle intese, sulla base di valutazioni e negoziazioni effettuate in quella sede. A tal fine si può anche ipotizzare che, in sede di approvazione della legge di bilancio, si pervenga, laddove è il caso, ad una mera imputazione «per memoria» demandando alle successive variazioni di bilancio, l'appostazione delle relative risorse in funzione del perfezionamento delle intese.

L'opportunità di ricomprendere nel suddetto fondo anche le risorse comunitarie destinate all'attuazione dei programmi cofinanziati dalla U.E., salvaguardando così, anche in termini di programmazione finanziaria, l'unitarietà della programmazione economica assicurata dalle intese, deve essere valutata considerando a tal fine i requisiti di trasparenza della strumentazione contabile. Ciò sulla base di una impostazione che deve comunque tendere, quanto più possibile, ad assicurare modalità di evidenziazione dei flussi finanziari e di verifica della corretta imputazione ed utilizzo delle risorse, anche ai fini dell'attività di rendicontazione, che non influiscano sulla gestione delle stesse. Si

dovrebbe quindi operare in modo da utilizzare tutte le soluzioni atte a predisporre sistemi di rilevazione contabile di mera rilevanza interna che, nel soddisfare questi requisiti, non compromettano la funzionalità della gestione di bilancio.

La gestione di bilancio

È chiaro che *una simile impostazione deve essere accompagnata da una strumentazione in grado di assicurare l'esercizio di una effettiva flessibilità nella gestione di bilancio.*

Già l'art. 3 del Dlgs. n. 279/97 indica una strada di gestione del bilancio, improntata alla responsabilizzazione dei dirigenti, che assegna a questi, in relazione agli obiettivi perseguiti, un budget di risorse nell'ambito del quale è possibile esercitare autonomi poteri di spesa. Al comma 5 del medesimo articolo è conseguentemente prevista la possibilità, per il dirigente, di disporre variazioni compensative nell'ambito della stessa unità previsionale di base.

Il pieno dispiegarsi di questo contenuto normativo, che razionalizzerebbe soprattutto in termini di cassa l'utilizzo delle risorse, che verrebbero indirizzate verso gli interventi in avanzato stato di attuazione, con un risparmio, peraltro, sia in termini di interessi per ritardato pagamento, sia in termini di tempo occorrente per la procedura di reintegro dal fondo di riserva, è impedito, al momento, dalla formale provenienza delle risorse da una pluralità di leggi.

Nel disegno di legge collegato alla finanziaria 1999 (A.S. 3593, collegato ordinamentale) è prevista un'apposita norma, finalizzata ad estendere la possibilità di variazioni compensative anche agli stanziamenti disposti da leggi diverse, nell'ambito della stessa unità previsionale di base, a condizione, però, che si tratti di leggi che finanziano o rifinanziano lo stesso intervento. Tale condizione rappresenta un vincolo fortemente limitativo dell'effettiva flessibilità di gestione e pertanto andrebbe soppresso o quanto meno depotenziato mantenendo, ad esempio, come unica condizione, il riferimento allo stesso settore.

In ogni caso, al di là delle pur necessarie modifiche alla struttura ed alla gestione del bilancio dello Stato, è da tenere presente che *l'unitarietà e la flessibilità* della gestione delle risorse destinate alle intese può essere adeguatamente assicurata utilizzando per tali risorse le modalità e le procedure previste dagli articoli 8 e 10 del DPR n. 367/1994 che, attraverso il sistema delle aperture di credito a favore di unico funzionario delegato, consentono un notevole snellimento della gestione, assicurando al contempo modalità di controllo rigorose ed efficaci.

Un ulteriore, essenziale, *elemento di flessibilità* è dato dalla possibilità di attribuire le risorse, nell'ambito delle intese e dei connessi accordi di programma quadro, secondo l'effettivo stato di avanzamento dei progetti, e procedere, se del caso, alle necessarie riprogrammazioni, alla stregua di quanto già previsto per i programmi comunitari.

È noto che per le risorse, nazionali e comunitarie, destinate ai programmi cofinanziati dalla U.E. la riprogrammazione è attuata sulla base delle regole concordate in partenariato in sede di Comitato di Sorveglianza, risultando quindi superflua una specifica disposizione normativa in tal senso.

Tale possibilità deve essere comunque estesa a tutte le risorse nazionali destinate all'attuazione delle intese, mutuando dalla prassi comunitaria le relative procedure.

A questo scopo, ad integrazione delle disposizioni finalizzate ad introdurre un fondo unico per l'intesa, si dovrebbero prevedere modalità di riprogrammazione delle risorse sulla base di priorità preventivamente individuate (ad esempio, con il vincolo di una prioritaria riallocazione nell'ambito dello stesso accordo di programma quadro e, solo in caso di impossibilità, in accordi per settori diversi).

Le procedure di assegnazione in bilancio

In sostanza, sulla base di quanto sopra delineato, una volta approvata la legge finanziaria e tutti gli altri strumenti di bilancio, le assegnazioni dei fondi alle singole amministrazioni vengono stabilite in sede CIPE, con le apposite delibere di riparto, ovvero seguono le procedure ordinarie di assegnazione in bilancio, nel caso di finanziamenti autorizzati con specifiche disposizioni legislative.

Particolari modalità sono inoltre seguite per l'attribuzione delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei programmi comunitari.

Dal momento che alla copertura dei programmi cofinanziati possono concorrere una pluralità di risorse, provenienti da fonti diverse, è da considerare che, in molti casi, per l'attivazione finanziaria del programma non si può fare riferimento ad unica procedura di assegnazione delle risorse alla amministrazione responsabile del programma, dovendosi seguire, caso per caso, le singole procedure precedentemente descritte, in relazione alle differenti tipologie di intervento da realizzare e alle diverse fonti di finanziamento da utilizzare.

In particolare, per le risorse di cofinanziamento dei POP regionali, l'assegnazione ai bilanci regionali segue le procedure della legge 183/87, con il passaggio nei conti correnti di tesoreria appositamente costituiti, previa delibera CIPE di cofinanziamento, per la parte da questa assicurata, mentre per la quota residua operano le procedure di trasferimento ordinario, se tali risorse trovano copertura su questi canali di finanziamento. A questo proposito è da considerare che mentre i conti di tesoreria ove transitano le risorse del fondo di rotazione non sono assoggettati ai vincoli previsti per i conti ordinari, la gestione delle risorse che transitano su questi ultimi conti è comunque subordinata al rispetto dei limiti di giacenza e di tiraggio previsti dalla normativa vigente. Tuttavia, tale vincolo è fortemente attenuato dalle disposizioni di cui alla legge n. 449/97 (art. 47, 4° comma) che prevede per effettive e motivate esigenze la possibilità di operare in deroga ai suddetti limiti, previa richiesta al Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.

In ogni caso, per le risorse assicurate dalle delibere CIPE di cofinanziamento si pone comunque un *problema di tempestiva disponibilità di fondi, sia in termini di competenza che di cassa*, in relazione all'esigenza di attivare più rapidamente possibile, le connesse procedure di impegno e di spesa, a valere sui pertinenti capitoli del bilancio. A questo riguardo va considerato che, in termini di competenza (cioè di massa impegnabile) occorre che le Amministrazioni titolari di programmi siano poste in grado di predisporre tutte le procedure che consentono l'assunzione degli impegni (ad esempio, gare di appalto), a seguito della delibera CIPE di cofinanziamento, teoricamente possibile prima del 2000, ma comunque necessario a partire dal 1° gennaio 2000. A questo riguardo, *si potrebbe comunque estendere ai bilanci regionali la facoltà di assumere impegni pluriennali di spesa*, analogamente a quanto già previsto dalla legge 468/78 per le amministrazioni centrali e gli enti pubblici.

In termini di cassa, in considerazione del nuovo sistema di gestione finanziaria prefigurato dai regolamenti in corso di negoziato, risulta anche opportuno individuare modalità di intervento del fondo di rotazione che consentano una copertura dei fabbisogni annuali determinati dal nuovo sistema *a rimborso*, attraverso un meccanismo di anticipazione correlato a quello previsto per il contributo comunitario. In sostanza, *il fondo dovrebbe essere posto in grado di anticipare, all'atto della decisione di approvazione del programma, il 10% della quota nazionale a carico delle risorse statali, che sommato al 10% del contributo comunitario, consentirebbe alle amministrazioni di disporre di un volano sufficiente per attivare il programma*, effettuando le spese la cui rendicontazione è presupposto indispensabile per l'erogazione dei correlati pagamenti da parte della Commissione

europea. L'effettiva erogazione di questo anticipo da parte del fondo di rotazione dovrebbe comunque essere subordinata allo stato di avanzamento degli interventi, sulla base del monitoraggio procedurale degli stessi.

Le risorse introitate in bilancio vengono iscritte nei rispettivi capitoli e gestite secondo le modalità previste dalla normativa di riferimento. Per quanto riguarda le risorse statali, l'individuazione delle relative problematiche e le correlate proposte di soluzioni sono state segnalate nei punti precedenti.

Alcune considerazioni sul sistema di contabilità regionale.

Per ciò che concerne, invece, la *finanza regionale*, è da considerare che l'attuale sistema contabile delle Regioni è destinato ad essere adeguato ai principi e criteri direttivi di cui alla legge 94/97. Nelle more della definizione dell'apposito provvedimento legislativo, è tuttavia opportuno individuare delle soluzioni che consentano di superare gli ostacoli che attualmente impediscono la necessaria coerenza fra la programmazione finanziaria e la programmazione economica.

In primo luogo si dovrebbero privilegiare modalità di impostazione dei bilanci regionali tali da garantire, analogamente a quanto prefigurato per le amministrazioni centrali, la necessaria *unitarietà alle appostazioni finanziarie*, evitando i frazionamenti su più capitoli che attualmente caratterizzano molti dei documenti contabili regionali. Ciò nel quadro di una programmazione dello sviluppo che dovrebbe essere impostata sulle basi unitarie e nel rispetto dei principi di integrazione finanziaria, richiamati in premessa.

In molte Regioni, per quanto riguarda i programmi cofinanziati dalla U.E., si è già provveduto a semplificare la struttura del bilancio, prevedendo, a fronte della necessaria suddivisione dei capitoli in entrata in relazione alle diverse fonti di finanziamento, *un accorpamento dei correlati capitoli di spesa, a livello di sottoprogrammi, o di programma complessivamente inteso, mantenendo comunque una distinzione fra i capitoli attinenti alle risorse comunitarie e quelli relativi alle risorse nazionali*.

Tale impostazione potrebbe essere estesa anche alle Regioni nelle quali è tuttora operante un bilancio articolato su una pluralità di capitoli a livello di misura, ferma restando l'esigenza di una riflessione volta ad eliminare, quanto più possibile, la frammentazione dei capitoli di spesa per *titolo di copertura* (comunitaria, nazionale, regionale) che al momento «separa» i programmi cofinanziabili con fondi strutturali da quelli regionali ordinari, *ingessandoli* entro i limiti dei cofinanziamenti attribuiti e riducendo così artatamente i margini di fisiologica flessibilità che il pieno utilizzo dei fondi strutturali impone.

Tenuto conto, tuttavia, di quanto si è prefigurato per il bilancio dello Stato, con riferimento alla possibilità di istituire un fondo unico per le intese istituzionali di programma nei singoli stati di previsione, andrebbe valutata la possibilità di introdurre anche a livello regionale una simile soluzione, che consentirebbe di realizzare appieno le necessarie condizioni di *unitarietà e di flessibilità della programmazione e della gestione finanziaria*. A questo fine si dovrebbe valutare l'opportunità di convogliare su questo fondo anche le risorse comunitarie destinate agli interventi cofinanziati, coerentemente con una impostazione che riconduce questi interventi nell'ambito della programmazione per lo sviluppo definita al tavolo delle intese.

Anche in questo caso i requisiti di trasparenza potrebbero essere soddisfatti predisponendo un distinto sistema contabile a rilevanza interna, alla stregua di quanto già adottato in talune Regioni, che consenta di ottenere estratti ricapitolativi e dettagliati di tutti i movimenti finanziari attinenti ai diversi interventi, evitando così ogni possibile incidenza sui meccanismi di gestione e, conseguentemente, sui tempi di erogazione delle risorse.

7. ORGANIZZAZIONE, RISORSE, STRUMENTI

L'obiettivo di dare qualità ed efficienza al processo di programmazione e di attuazione di politiche ed interventi nelle aree depresse, con particolare riferimento al nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali, impone oltre un deciso rafforzamento delle potenzialità operative e delle competenze tecniche delle Amministrazioni responsabili della gestione dei programmi di intervento, anche la definizione di compiti e responsabilità dei vari livelli della pubblica amministrazione coinvolti.

Tale processo, per essere efficace e per consentire una diffusione più ampia delle «buone prassi» in ordine all'impostazione di procedure di programmazione e attuazione degli interventi di sviluppo, deve in particolare riguardare:

- il *potenziamento e la razionalizzazione delle strutture organizzative e degli uffici* che operano per la programmazione, l'attuazione e la gestione dei programmi comunitari;
- il *rafforzamento e la qualificazione tecnica* di tali strutture e, in particolare, la capacità delle Amministrazioni di utilizzare e diffondere l'utilizzo dell'insieme di tecniche, di strumenti e di approcci metodologici ed operativi in grado di supportare, garantendo i necessari requisiti di qualità, trasparenza e coerenza, le fasi di impostazione, valutazione di opportunità e di scelta della strategia e degli interventi (valutazione ex ante), di analisi e verifica della loro fase attuativa (monitoraggio e valutazione in itinere), di studio e di verifica degli effetti e dell'impatto indotti attraverso la loro attuazione (monitoraggio e valutazione ex post);

- l'*adeguamento della dotazione di strumenti* (hardware e software) necessari per un'efficiente espletamento delle competenze e delle funzioni di programmazione e gestione dei programmi;

- l'*adeguamento quantitativo e qualitativo delle professionalità* destinate a tali funzioni all'interno delle singole Amministrazioni;

- la *creazione di strutture interne alle Amministrazioni* specializzate nell'utilizzo e nell'applicazione di tecniche di programmazione, valutazione, monitoraggio (unità tecniche);

- la *creazione di strutture orizzontali fra le Amministrazioni* atte a consentire lo scambio di know how ed esperienze in materia di programmazione e gestione dei fondi;

- la *puntuale definizione delle competenze, dei ruoli e delle connesse responsabilità in materia di politiche regionali*, dei soggetti pubblici coinvolti sia a livello interno, nei rapporti tra le varie amministrazioni centrali e locali, sia a livello esterno, nei rapporti con l'Unione Europea.

In relazione a tale ultimo aspetto si rappresenta l'esigenza di definire chiaramente gli ambiti rispettivi di competenza tra le varie Amministrazioni centrali dello Stato, tra queste e le Amministrazioni regionali/locali e gli organismi pubblici a vario titolo coinvolti. Ciò risulta essenziale anche ai fini delle conseguente individuazione dell'autorità abilitata a curare, nei contenuti, i rapporti con l'Unione europea, condizione indispensabile al fine del conseguimento dei risultati prefissati.

CAPITOLO III

**FABBISOGNI
E OPPORTUNITÀ**

SOMMARIO

1. Capitale pubblico e servizi

2. Lo stato delle informazioni esistenti

2.1 la comparazione regionale

2.2 la dotazione delle province

3. Migliorare le informazioni per migliorare le scelte

4. Nuove indagini: la percezione delle imprese e dei cittadini

4.1 Percezione del divario di capitale pubblico da parte delle imprese

4.2 Percezione dei bisogni di investimento da parte dei cittadini del Mezzogiorno

APPENDICE – Indagine sulle imprese manifatturiere localizzate nel Mezzogiorno

Nota tecnica

Tabelle

FABBISOGNI E OPPORTUNITÀ

1. CAPITALE PUBBLICO E SERVIZI

Al centro della nuova programmazione degli investimenti pubblici sta l'identificazione dei fabbisogni e delle opportunità che possono trovare soddisfazione attraverso la realizzazione di quegli investimenti, aprendo possibilità di sviluppo. Ci si riferisce qui a tutti gli investimenti pubblici, ossia alle spese che danno luogo alla creazione o valorizzazione di capitale fisso fisico (reti di distribuzione, comunicazione, trasporto; aree pubbliche attrezzate; aree naturali, siti archeologici, monumenti o musei; infrastrutture di altra natura per la gestione della giustizia, dell'ordine pubblico, ecc.) o immateriale (formazione di soggetti privati o pubblici; banche dati; strumenti di elaborazione informatica; progetti; ecc.); e che accrescono la capacità di produrre servizi e dunque il benessere futuro. Si parlerà di seguito in modo indifferente, salvo precisazioni, di capitale pubblico, reti o infrastrutture.

Accrescere e migliorare la dotazione di capitale pubblico assume rilevanza ben al di là degli effetti di breve periodo (valutabili in termini di spesa, di attivazione economica e di sostegno all'occupazione in fase di cantiere). Rappresenta la condizione per mettere a disposizione delle imprese e dei cittadini servizi adeguati, che consentano alle prime di ridurre i costi di produzione e ai secondi di accrescere il proprio benessere.

Due sono infatti i metri rispetto ai quali valutare le politiche di investimento pubblico. L'effetto diretto che esse hanno sul benessere dei cittadini, perché accrescono la loro sicurezza, la loro formazione e dunque la loro capacità di lavoro e la soddisfazione in se stessi, la loro capacità di godere del patrimonio naturale e culturale in primo luogo delle aree in cui operano la qualità dell'acqua e dell'aria, dei prodotti di cui si avvalgono. E il loro effetto indiretto attraverso la convenienza relativa delle imprese a investire in quell'area: per i costi di trasporto, di approvvigionamento energetico, di scarico, per le condizioni di sicurezza, per la qualità dei servizi pubblici ricevuti.

Con questa impostazione si passa dalla logica «del mattone» alla logica del «servizio». Perché in molti casi il capitale da costruire non richiede affatto «mattoni» (l'ordine pubblico, la giustizia, la formazione). E perché il capitale che li richiede (trasporti, acqua, energia, etc.) conta per il modo in cui viene utilizzato.

L'accrescimento e il miglioramento del capitale pubblico rappresenta dunque un fattore duraturo di sviluppo *dal lato dell'offerta*. Le imprese diventano più competitive, godono di economie esterne che si traducono in minori costi per i trasporti, le comunicazioni, gli approvvigionamenti. I cittadini hanno migliori condizioni di accesso a servizi fondamentali alla vita civile dall'erogazione di acqua ed energia elettrica, alla propria sicurezza, alla mobilità, alle prestazioni sociali, alla difesa dalle calamità naturali.

Indubbiamente, nel breve periodo, gli investimenti pubblici agiscono anche *dal lato della domanda*. Ma oggi è tale in Italia l'arretrato di opere pubbliche e di capitale sociale che è agli effetti di offerta di servizi che si deve mirare.

Il percorso che va intrapreso per pervenire all'erogazione di servizi di qualità in settori essenziali alla vita civile, richiede innanzitutto un chiaro riconoscimento delle situazioni più critiche. Affinché l'innalzamento della qualità della vita divenga un principio ordinatore nelle scelte, molte delle caratteristiche dell'odierna programmazione regionale e nazionale (che mantiene separato di fatto il momento della progettazione fisica delle opere dall'analisi degli impatti permanenti) vanno di conseguenza cambiate, indirizzando a soddisfare bene identificati fabbisogni, a cogliere bene identificate opportunità.

Riconoscere quali siano gli interventi su cui è indispensabile concentrare gli sforzi, mettendo in discussione anche i «pesi relativi» tradizionalmente fin qui assegnati alle diverse componenti del capitale pubblico, è un passo necessario per una utilizzazione efficiente delle risorse disponibili. È necessario dunque procedere a colmare, prima di tutto, il gap conoscitivo che indiscutibilmente condiziona ogni successiva scelta di realizzazione.

Il dibattito economico (ad es. OCSE) ha posto l'accento sui rischi della sottodotazione di capitale pubblico per lo sviluppo del tessuto imprenditoriale in aree e regioni esposte alla concorrenza nel nuovo mercato globale¹⁾.

Tuttavia, nel porre l'accento sui rischi di una possibile sottodotazione di capitale fisso sociale bisogna chiarire a cosa facciamo riferimento. Se non esiste in letteratura una definizione univoca di «infrastruttura», essa è generalmente intesa come la quota dello stock di capitale fisso, di un Paese o di un'area, contraddistinto da una carattere fortemente «pubblico», a prescindere dall'eventualità che esso possa, anche, essere finanziato e gestito da soggetti privati.

La sua natura «pubblica» è accompagnata da una serie di caratteristiche: l'immobilità, l'indivisibilità, l'insostituibilità, la polivalenza, la non escludibilità. Il concetto di infrastruttura comprende allora, oltre agli investimenti «materiali», quali trasporti, telecomunicazioni, reti energetiche, ed altri, anche investimenti «immateriali» quali quelli in formazione, in sicurezza, o in ricerca e tecnologia.

In particolare, nel Mezzogiorno l'evidenza empirica segnala che occorre non solo il potenziamento delle infrastrutture «fisiche», ma anche delle infrastrutture «immateriali», quali la formazione di base, la giustizia, l'ordine pubblico, la sanità, dirette a promuovere il capitale umano, con evidenti riflessi positivi sulla produttività²⁾.

Statistiche aggiornate³⁾ sulla dotazione di capitale pubblico per regione, che nel seguito verranno riprese anche per evidenziarne i limiti, mostrano che nel 1995 la dotazione delle regioni meridionali dell'Italia era pari a poco più del 50 per cento di quello delle regioni del Centro-Nord. In astratto, la chiusura del divario infrastrutturale tra Sud e Centro-Nord richiederebbe un raddoppio dello stock di capitale del Mezzogiorno. Teoricamente, date le elasticità comunemente stimate, un tale aumento nel livello della dotazione di infrastrutture produrrebbe un incremento di circa il 20 per cento della produttività che è, all'incirca, la misura del divario di produttività del lavoro tra Sud e Centro-Nord, stimata, ad esempio, per il settore manifatturiero, dalla SVIMEZ⁴⁾.

2. LO STATO DELLE INFORMAZIONI ESISTENTI

Molte delle carenze di capitale pubblico del Paese sono note e incontrovertibili.

L'intero Paese, ed in particolare il Sud, evidenzia gravi ritardi nella qualità di molti servizi pubblici, riconducibili in parte a carenze infrastrutturali. Strade, ferrovie, porti e aeroporti, reti idriche, opere di difesa del suolo, ma anche infrastrutture per l'istruzione, la ricerca, la sicurezza e la sanità: molto di ciò che concorre a formare lo stock del capitale fisso economico e sociale presenta situazioni diffuse o puntuali di arretratezza.

Le conseguenze di questa sottodotazione di capitale sull'entità e la qualità dei servizi erogati, e quindi sulla competitività dell'apparato produttivo e sul livello di benessere, sono da lungo tempo esaminate e, almeno in parte, comprese. Ma l'entità del fabbisogno per singole componenti del capitale pubblico è più incerta.

¹⁾ Cfr. OECD, *Infrastructure Policies for the 1990s*, Parigi, 1993; Banca Mondiale, *World Development Report*, 1994.

²⁾ Vedi anche S. Quarelle e G. Tullio, *Disuguaglianze economiche tra le regioni italiane: il ruolo della criminalità e della spesa pubblica 1960-1993*, Quaderni di Ricerca LUISS n. 97, Agosto 1998.

³⁾ M. Di Palma, C. Mazziotta, G. Rosa, *Infrastrutture e sviluppo. Primi risultati: indicatori quantitativi a confronto 1987-95*, Studi e documenti n. 4, Confindustria, gennaio 1998.

⁴⁾ SVIMEZ, *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Rischi di sopravvalutazione del fabbisogno si hanno per quei settori dove operano servizi analoghi o in concorrenza fra loro, rivolti alla soddisfazione dei medesimi bisogni, dei medesimi segmenti di domanda. È il caso dei trasporti e della sovrapposizione – in assenza di coordinamento – fra la domanda di infrastrutture che emerge da diverse modalità (strade, ferrovie, porti) o anche all'interno della medesima modalità (porti, nella loro articolazione territoriale).

L'entità del fabbisogno resta incerta quando proviene da settori per i quali ancora oggi non si è pervenuti a una misurazione del fabbisogno sufficientemente attendibile. È ciò che si verifica per una risorsa sicuramente vitale per l'economia e la vita civile del Paese, qual è l'acqua, nelle fasi dell'approvvigionamento, della distribuzione e del trattamento a valle degli utilizzi ⁵⁾.

Carenze di programmazione e carenze di quadro conoscitivo vanno di pari passo.

2.1 *La comparazione regionale*

Il ricorso alla comparazione delle dotazioni in diverse realtà territoriali attraverso misure standard di riferimento (dotazione pro capite, per kmq etc.) ci consegna un quadro parziale della reale consistenza del fabbisogno ereditato, pur se ci aiuta nell'individuare le situazioni di deficit più grave. Poco ci dice, invece, del reale gap di quella specifica regione e, quindi, del fabbisogno prospettico da soddisfare attraverso nuovi interventi.

La misurazione del divario infrastrutturale fra le regioni italiane in termini aggregati, comparate mediante l'impiego di indici compositi che diano conto sinteticamente del capitale pubblico in esse installato, si configura solo come un primo passo sulla via del riconoscimento del gap esistente, utile per individuare disparità macroscopiche ma non ancora per avviare la programmazione delle azioni necessarie al suo superamento.

Nel filone di approfondimento del divario fra le reti regionali vanno segnalati alcuni studi recenti, che possono essere assunti come punto di partenza per successivi sviluppi.

Il primo studio, predisposto da Ecoter e Confindustria ⁶⁾, partendo da indici di dotazione riferiti alle principali categorie di capitale pubblico stimati su base regionale per il 1995 ⁷⁾, evidenzia come attualmente il livello globale di dotazione del Centro Nord risulta essere pressoché doppio di quello del Mezzogiorno, Mezzogiorno che raggiunge appena il 66% del valore medio nazionale (il 62% in termini di dotazione di reti economiche: trasporti, comunicazioni, energia, settore idrico; il 69% in termini di dotazione di infrastrutture sociali: istruzione, sanità, cultura).

Nell'ambito dello stesso Mezzogiorno, la Basilicata appare la regione più svantaggiata, in termini di stock, sotto il profilo della dotazione di reti di trasporto (53% del valore medio nazionale), il Molise e la Calabria per quanto attiene alle reti idriche (meno del 20% del valore medio nazionale), la Sardegna per l'energia (addirittura solo il 13%).

È evidente come da simili indicatori – di stock fisico, e come tali solo in parte utili per considerazioni in merito alla quantità e qualità dei servizi resi – non si possano trarre conclusioni circa l'entità degli interventi infrastrutturali necessari.

Tuttavia, il confronto con gli indicatori di dotazione infrastrutturale stimati nel 1987 dagli stessi autori e con la medesima metodologia, consente di sottolineare come negli otto anni trascorsi fra la prima e la seconda rilevazione si è assistito a un generale peggioramento della situazione del Mezzogiorno rispetto alla media nazionale: il divario infrastrutturale è aumentato, la convergenza non si è realizzata.

⁵⁾ Uno dei sintomi più evidenti del ritardo programmatico nel governo del ciclo dell'acqua è costituito dalla scarsità di informazioni intorno alla domanda e all'offerta di servizi idrici. Tale deficit informativo impedisce una soddisfacente stima del fabbisogno infrastrutturale.

⁶⁾ M. Di Palma, C. Mazziotta, G. Rosa (a cura di), 1998, cit.

⁷⁾ Ricondotti a due indici (di infrastrutturazione economica e di infrastrutturazione sociale) e quindi ad un indice sintetico finale.

Il secondo studio, predisposto dall'Istituto Tagliacarne e dall'Unioncamere⁸⁾, sulla base di un set di indicatori fisici di dotazione infrastrutturale (in questo caso solo economici, non sociali) associati a indicatori di performance e di servizio alle imprese, evidenzia parimenti la forte sottodotazione del Mezzogiorno (stimata nel 77% del valore medio nazionale), cui si aggiunge la forte sottodotazione di servizi alle imprese (il 60% del valore medio nazionale).

È rilevante notare come secondo questa fonte il divario del Mezzogiorno risulta assai rilevante per quanto attiene alle infrastrutture aeroportuali (42% del valore medio nazionale) e stradali (70%, ma alla Basilicata è proprio un valore pari al 51%), molto meno invece per quelle ferroviarie (92%, assai elevato a seguito del valore della Campania, che secondo questa fonte risulta essere la regione italiana con maggiore dotazione ferroviaria, con il 167% del valore medio nazionale) e addirittura il Sud è sopra la media nazionale per quanto riguarda le infrastrutture portuali (104%, con un indice della Sardegna del 218% e della Campania del 161%).

Pur conservando i limiti propri a ogni indice sintetico, anche le recenti valutazioni dello sviluppo economico e sociale delle Regioni e delle Province italiane elaborate da Confindustria⁹⁾ non fanno che rimarcare quanto osservato attraverso gli indici di infrastrutturazione, ossia la persistenza (e, nella maggior parte dei casi, l'approfondimento) del divario fra le regioni italiane, a scapito del Mezzogiorno nel suo insieme: anche con riferimento agli indicatori di sviluppo economico e sociale, Calabria, Basilicata, Sicilia, Campania, Puglia e Molise si collocano, distanziate, al fondo della graduatoria delle regioni italiane, non raggiungendo i 2/3 del valore medio nazionale. Emerge inoltre e si tratta di un elemento di non secondaria importanza che anche all'interno dello stesso Mezzogiorno non risultano riconoscibili «province eccellenti», ossia province il cui sviluppo economico e sociale le ponga a ridosso dei valori medi nazionali.

Ferma restando la indiscussa (anche se non appropriatamente ed esaurientemente, fino ad oggi, documentata) arretratezza dei servizi infrastrutturali del Mezzogiorno, i richiami precedenti inducono a ritenere che molte delle valutazioni sul fabbisogno infrastrutturale oggi disponibili dovrebbero essere utilizzate con grande cautela, in quanto talvolta derivano da stime settoriali condotte con metodologie ancora estremamente rozze, in altri casi nascono da forme inadeguate di organizzazione degli stessi servizi infrastrutturali prima ancora che da carenza di stock.

2.2 La dotazione delle province

I livelli provinciali di dotazione

Pur con i limiti sopra evidenziati, le disparità territoriali nel livello di dotazione infrastrutturale rendono particolarmente interessante per l'Italia una valutazione sulle consistenze di tali risorse a livello provinciale¹⁰⁾.

Il confronto tra le varie unità territoriali è fatto sia su indicatori infrastrutturali di sintesi (Infrastrutture Economiche, Sociali e Generale), che a livello di categorie principali (Trasporti, Comunicazioni, Energia, Idriche, Istruzione, Sanità, Sociali in senso stretto, Sport, Cultura). Per queste ultime, è rilevante notare come sia assente, pur se di notevole rilevanza, la Sicurezza.

⁸⁾ Istituto Tagliacarne, Unioncamere, «La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province», maggio 1998.

⁹⁾ P. Quirino, G. Rosa (a cura di), «Indici di sviluppo delle province italiane», Studi e Documenti, Confindustria, Roma aprile 1998.

¹⁰⁾ Cfr. A. Cacciamani, «Infrastrutture e sviluppo regionale», tesi di laurea non pubblicata, Roma ottobre 1998.

Al fine di rendere immediatamente espliciti i divari presenti sul territorio nazionale, si pone il valore della dotazione di infrastrutture dell'Italia pari a 100, così facendo il valore assunto da ogni provincia sarà rappresentativo del vantaggio o dello svantaggio accumulato da essa rispetto a tutte le altre.

Le province, raggruppate in base alla ripartizione territoriale cui appartengono, possono essere suddivise in 5 diverse classi di dotazione infrastrutturale: quelle con una dotazione largamente migliore della media nazionale (>125), quelle con una dotazione lievemente superiore alla media (100-125), quelle lievemente inferiori alla media (75-100) ed infine quelle fortemente sottodotate (50-75 e <50).

Numero di province comprese in ciascuna classe di dotazione complessiva di capitale pubblico, raggruppate secondo la ripartizione territoriale di appartenenza.

Classe	NO	NE	Centro	Centro Nord	Sud	Totale Italia
>125	2	8	2	12	–	12
125-100	12	9	9	30	–	30
100-75	5	4	6	15	5	20
75-50	1	–	3	4	22	26
<50	–	–	–	–	7	7
Totale	20	21	20	61	34	95

Fonte: elaborazioni su dati Confindustria

Dall'osservazione del prospetto risulta immediatamente evidente lo squilibrio, nella dotazione di capitale pubblico, tra Mezzogiorno e resto del paese.

Per nessuna delle 34 province del sud l'indicatore di dotazione complessiva supera il livello medio nazionale, ma ancor più preoccupante è il fatto che ben 29 tra di esse non raggiungono neppure il 75% di tale valore. Nella classe di dotazione più bassa sono comprese due province siciliane (Caltanissetta ed Agrigento), due calabresi (Catanzaro e Cosenza) e tre della Campania (Caserta, Benevento e Avellino).

Della classe intermedia di dotazione, che comprende 5 province meridionali, fanno parte tutte e quattro le province abruzzesi la cui situazione complessiva può quindi ritenersi paragonabile a quella di molte altre province del centro-nord.

Passando ad analizzare la situazione del centro-nord, nessuna delle province di questa ripartizione territoriale ricade nell'ultima classe di dotazione. I 2/3 delle province collocate nella classe più alta sono localizzate nel nord-est.

Le marcate differenze tra centro-nord e sud nella dotazione di capitale pubblico, che si rivelano dall'osservazione dell'indice di infrastrutturazione complessiva, vengono solo in parte confermate nell'analisi separata delle singole categorie.

Il fenomeno che desta maggiori preoccupazioni, in termini di estensione territoriale e di popolazione coinvolta, è la carenza di strutture per l'approvvigionamento idrico ed energetico nel Mezzogiorno; per l'energia, in particolare, le 30 province con un indice inferiore al 75% della media nazionale concentrano il 38,5% della superficie territoriale e il 30% della popolazione.

Per le infrastrutture delle comunicazioni, sanitarie, e dell'istruzione il divario tra nord e sud del paese è meno accentuato.

Fenomeni di sottodotazione di infrastrutture sociali in senso stretto e culturali, poi, sono presenti tanto al nord quanto al sud, anche se comunque le province del sud rimangono le più colpite. In termini di sottodotazione a livello territoriale e di popolazione, le

infrastrutture sociali in senso stretto fanno registrare i valori più elevati; non è trascurabile neppure il fenomeno di sottodotazione di strutture culturali, che coinvolge il 37% della popolazione nazionale.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale tra nord e sud del paese, il sistema dei trasporti rappresenta infine un caso particolare. Infatti, sono più le province del nord che quelle del sud a soffrire (sia in termini di dimensioni demografiche che di superficie territoriale coinvolta) di carenze nella rete dei trasporti e ben 5 province del Mezzogiorno (Napoli, Pescara, Oristano, Trapani e Palermo) presentano una dotazione superiore di oltre il 25% alla media nazionale.

Tipologie provinciali

Per cercare di comprendere meglio le differenze territoriali nella diffusione delle infrastrutture, può essere utile mettere in relazione la dotazione di capitale fisso sociale con altre caratteristiche territoriali, che possono aver favorito la maggior dotazione di infrastrutture di alcune zone a discapito di altre. A questo scopo le province sono state classificate in gruppi sulla base della ripartizione territoriale di appartenenza (Centro-Nord o Mezzogiorno), delle dimensioni del capoluogo ¹¹⁾ e della concentrazione relativa di soggetti economici, sulla base dell'indice elaborato dal Censis ¹²⁾ per il suo Rapporto annuale sulla situazione sociale del paese. Dalla combinazione delle tre modalità di dimensione demografica e delle due riferite al livello di concentrazione relativa di soggetti economici si ricavano sei possibili tipologie provinciali per il centro-nord ed altrettante per il Mezzogiorno.

Con riferimento alla dimensione demografica si evidenzia immediatamente come questa variabile influenzi in modo consistente la dotazione infrastrutturale delle province del centro-nord. A prescindere dal grado di dinamismo economico, il livello complessivo di capitale fisso sociale cresce significativamente passando da capoluoghi con dimensione demografica modesta a quelli di dimensioni via via maggiori.

Se si analizzano separatamente le infrastrutture economiche e quelle sociali si giunge a conclusioni analoghe; tuttavia il divario risulta più consistente per le prime piuttosto che per le seconde. Infatti, mentre per i capoluoghi di piccole dimensioni la dotazione di entrambi i tipi di infrastrutture si aggira attorno ai livelli medi nazionali, le grandi metropoli superano tale valore di più del 24% per le infrastrutture sociali, di addirittura il 46% per quelle di tipo economico.

Nel Mezzogiorno le differenze tra le tre tipologie provinciali, individuate in base alla diversa struttura urbana, non sono altrettanto consistenti; al contrario sembrerebbe che i grandi capoluoghi, malgrado un livello medio di infrastrutture economiche superiore a quello dei piccoli centri, siano notevolmente svantaggiate sul fronte della dotazione di infrastrutture sociali.

¹¹⁾ In base alla struttura urbana le province sono state raggruppate in tre classi:

- con capoluogo di piccole dimensioni (meno di 100mila abitanti)
- con capoluogo di medie dimensioni (100-300mila abitanti)
- con capoluogo di grandi dimensioni (oltre 300mila abitanti).

¹²⁾ È un indicatore sintetico calcolato come la risultante dell'aggregazione dei valori provinciali di sette indicatori parziali (n. localismi agricoli e manifatturieri; n. iscritti ai vari ordini professionali; n. aziende speciali delle Ccippa; n. consorzi; n. associazioni economiche; n. totale imprese; n. attività del terziario avanzato), costruiti ciascuno rapportando il dato assoluto alla popolazione residente e ponendo il livello più alto pari a 100. Per calibrare il contributo di ciascuna tipologia soggettuale all'indicatore sintetico, è stato impiegato un sistema di ponderazione che privilegia in modo particolare il totale imprese.

Anche la maggiore concentrazione di soggetti economici favorisce la dotazione di infrastrutture, ma l'influenza di questo fattore sembra esercitarsi maggiormente su quelle di tipo sociale piuttosto che su quelle economiche e questo avviene con la stessa intensità al sud come al centro-nord.

Dal punto di vista della dotazione complessiva, come era facile aspettarsi dall'effetto combinato dei due fattori, le tipologie provinciali maggiormente favorite sono quelle localizzate nel centro-nord con capoluogo di dimensione superiore ai 300mila abitanti ed a più alta concentrazione relativa di soggetti economici, mentre il valore più basso si registra per i piccoli centri del sud economicamente meno dinamici, la cui dotazione generale di infrastrutture è di poco superiore al 50% della media nazionale.

L'analisi delle infrastrutture economiche

Il livello di dotazione delle varie categorie di infrastrutture economiche nei 6 gruppi provinciali del centro nord rivela una correlazione abbastanza stretta sia con la struttura urbana che con il grado di dinamismo economico.

La situazione delle province del Mezzogiorno è definibile meno chiaramente, ma in generale si può dire che siano i centri economicamente più dinamici a godere di una dotazione più elevata di alcune infrastrutture (come le reti di comunicazione e dell'energia), mentre la localizzazione in un'area metropolitana sembra essere un elemento di svantaggio per imprese e cittadini che domandano di accedere a determinati servizi, in particolare quelli legati al settore delle comunicazioni e dell'energia. Nel quadro d'insieme, l'unico settore per il quale le differenze tra Mezzogiorno e resto del paese non sono particolarmente rilevanti è quello delle reti di *trasporto*. Esse si sviluppano in modo più articolato attorno ai grandi centri metropolitani del centro-nord, ma fanno registrare valori elevati del rispettivo indicatore anche al sud.

È invece con riferimento al livello di agglomerazione urbana che si manifestano gli scarti maggiori nella rete di trasporto tra tipologie provinciali. Tali differenze vanno attribuite per lo più al fatto che è proprio nei capoluoghi di grandi dimensioni che si concentrano gli scali portuali e aeroportuali, oltre alle infrastrutture tipicamente urbane (metropolitane, tramvie, etc.), che però rimangono scarsamente presenti al sud.

Per le reti di *telecomunicazione* non si verifica lo stesso fenomeno di concentrazione territoriale osservato per gli altri tipi di infrastrutture economiche; all'interno delle due macro-aree la diffusione della rete è abbastanza omogenea, la distanza maggiore è quella che separa il Mezzogiorno dal resto del paese. A differenza di quanto visto per i trasporti, sia al nord che al sud la presenza di un ambiente economico più dinamico necessariamente porta alla crescita del numero di utenti per i servizi di telecomunicazioni.

Il livello di dotazione di infrastrutture dell'*energia* è fortemente influenzato dalla dimensione demografica del capoluogo. Tale tendenza si avverte anche al sud, ma con un'intensità senza dubbio inferiore rispetto al nord, dove nei centri con più di 300mila abitanti e ad alta concentrazione relativa di soggetti economici la dotazione di reti dell'energia è del 80% superiore alla media nazionale.

Per le infrastrutture *idriche* la situazione è talmente grave da far parlare di una vera e propria crisi dell'approvvigionamento idrico. I valori registrati nei centri sia di piccole che di grandi dimensioni si aggirano attorno al 50% della media nazionale, contro un valore di quasi tre volte superiore per le grandi metropoli del centro-nord. Anche in questo caso, laddove l'agglomerazione di popolazione e imprese è maggiore più elevati sono i livelli di dotazione di infrastrutture.

In conclusione, per le infrastrutture economiche i problemi maggiori possono individuarsi nella presenza nel Mezzogiorno di reti idriche ed energetiche fortemente inadeguate rispetto alle esigenze attuali, e tanto meno idonee a sostenere e stimolare un ulteriore sviluppo produttivo. Nel centro-nord esiste una certa correlazione tra dotazione di infra-

strutture economiche e presenza di attività produttive; al sud i pur bassi livelli di sviluppo (che generano presumibilmente una domanda più debole, rispetto al nord, di determinati servizi) non possono in alcun modo giustificare un deficit infrastrutturale tanto ampio.

L'analisi delle infrastrutture sociali

Anche per le infrastrutture sociali, così come per quelle di tipo economico, il quadro italiano è scindibile abbastanza nettamente in due realtà territoriali, caratterizzate non solo da un diverso livello di dotazione di strutture sociali in senso stretto, sportive, culturali, etc., ma soprattutto da una loro diversa ripartizione tra province con capoluoghi di piccole, medie e grandi dimensioni.

Nel centro-nord la tendenza è alla maggiore concentrazione di servizi di questo genere nelle province con capoluoghi più densamente popolati; al sud invece i capoluoghi di piccole e medie dimensioni hanno una dotazione pari a circa il 70% della media nazionale, mentre per le città più grandi questo valore scende al 61,8%. Comune è d'altro lato la presenza, tanto al nord quanto al sud, di un più alto livello di dotazione di infrastrutture sociali laddove è maggiore la concentrazione di soggetti economici in rapporto alla popolazione residente.

Dall'analisi separata delle cinque categorie principali di infrastrutture emergono alcune differenze rispetto al quadro generale finora descritto.

Per le infrastrutture dell'*istruzione*, si osserva una distribuzione abbastanza omogenea.

Riguardo alle infrastrutture *sanitarie*, pur presentandosi anche per esse il problema della sottodotazione relativa del Mezzogiorno, i divari territoriali possono complessivamente ritenersi quasi trascurabili. A tal proposito, si può osservare come questa sia l'unica categoria infrastrutturale per la quale al sud esistono ben due tipologie provinciali (quelle comprendenti i centri di medie e grandi dimensioni economicamente più dinamici) la cui dotazione di strutture sanitarie è in linea con la media nazionale, mentre per tutte le altre i livelli di dotazione non scendono comunque al di sotto del 75% di tale valore.

Per i grandi capoluoghi si registrano valori leggermente più elevati, ma è probabile che siano proprio queste aree a soffrire più delle altre di carenze di posti letto rispetto alla domanda esistente, proveniente spesso da un bacino di utenza che si estende anche al di là dei confini regionali.

Le strutture *sociali in senso stretto* sono quelle per le quali si registra il massimo squilibrio territoriale. Tanto che le province delle grandi città del nord hanno mediamente una dotazione più di tre volte superiore a quelle del sud di dimensioni analoghe. La presenza di un maggior numero di imprese e di altre attività economiche in rapporto alla popolazione residente, favorisce la dotazione di strutture di questo tipo. Esse però rimangono ancora scarsamente presenti in tutte le province del Mezzogiorno, in particolare in quelle più popolate che, a differenza di quanto accade nel centro-nord, risultano essere quelle maggiormente sfavorite.

Negativa è poi la correlazione tra dotazione provinciale di infrastrutture *sportive* e dimensione del capoluogo. Nel Mezzogiorno, solo le province con centri più piccoli ed economicamente più dinamici hanno una dotazione in linea con la media nazionale. In assoluto la migliore dotazione la fanno registrare le province delle città di media grandezza del centro-nord, mentre le più sfavorite sono ancora le province delle grandi città meridionali.

Le infrastrutture *culturali* infine, sono localizzate principalmente nelle province con capoluoghi più densamente popolati. Si riscontra inoltre una correlazione positiva tra infrastrutture culturali e grado di dinamismo economico della provincia.

In conclusione, anche per le infrastrutture sociali si ripresenta in tutta la sua ampiezza il problema dello squilibrio tra nord e sud, dimostrando che esse non svolgono quel ruolo di compensazione ed integrazione ai modesti livelli di reddito di quest'area, così come ci si aspetterebbe data la natura di questo tipo di investimento.

La situazione risulta particolarmente grave nei grandi centri urbani del Mezzogiorno. Ad essi fanno da contraltare le province nelle quali insistono le metropoli del centro-nord le quali, a parte il caso delle infrastrutture sportive, presentano la migliore dotazione di infrastrutture economiche e sociali, toccando i livelli più alti nel campo dei trasporti e della cultura. Infine, la presenza diffusa di infrastrutture di tipo sociale nelle province con centri economicamente più attivi è un fattore che conferisce ulteriore vitalità a queste aree, grazie alla loro capacità di stimolo del capitale umano.

3. MIGLIORARE LE INFORMAZIONI PER MIGLIORARE LE SCELTE

Se la comparazione di indicatori sintetici di dotazione può essere utile come primo e parziale passo per identificare tale dotazione¹³⁾, essa non deve essere presa a riferimento per la valutazione degli investimenti pubblici da realizzare. La mera «sottodotazione» di stock in termini comparati su base regionale non rappresenta pertanto, a maggior ragione in un contesto di risorse scarse, un criterio sufficiente (né, tanto meno, può essere il principale criterio) per identificare quanto debba essere realizzato e ciò che deve essere realizzato con priorità.

Piuttosto che alla quantità fisica, la misurazione della sottodotazione andrebbe riferita infatti alla quantità (alla qualità, all'economicità, all'adeguatezza rispetto alla domanda) dei servizi che derivano dalla disponibilità di infrastrutture.

Se non si vuole ricadere nell'errore che il traguardo delle politiche di investimento pubblico risieda nella tendenziale rincorsa delle regioni meno sviluppate alla *dotazione* di stock di capitale fisso installato nelle regioni più avanzate (situazione che, quando anche fosse raggiunta, ancora non garantirebbe affatto una corrispondente crescita dei servizi realmente messi a disposizione delle imprese e dei cittadini), occorre muoversi verso misurazioni più soddisfacenti del fabbisogno di capitale pubblico. Occorre costruire indici di adeguatezza e di inadeguatezza di prestazione dei servizi ed indici di «benessere», anziché indicatori fisici di stock.

Il cambiamento dei criteri da utilizzare per definire e misurare l'intensità del divario regionale di servizi così come per ripartire le risorse destinate al suo contenimento deve divenire oggetto di approfondimento e di accordo fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali. In questa direzione muove l'iniziativa in corso di costituire presso la Conferenza Stato-Regioni un gruppo tecnico che in tempi brevi identifichi un insieme di indicatori di servizio pubblico sufficientemente affidabili e che raccolgano consenso.

Nella stessa direzione muove la scelta, che può essere attuata nella stessa sede, di approssimare una valutazione del «benessere» delle diverse aree attraverso l'analisi della struttura dei consumi delle famiglie.

Queste iniziative potranno consentire di migliorare gli attuali metodi per la ripartizione delle risorse destinate alle aree depresse. Oggi, oltre alla popolazione, sono impiegati indicatori quali reddito pro capite e disoccupazione. Anche ai fini della ripartizione

¹³⁾ L'esercizio di *misurare* la consistenza dello stock infrastrutturale richiede infatti che vengano esplicitati gli elementi che entrano nella misurazione e gli elementi che invece ne restano esclusi: fra i primi, la lunghezza delle reti, fra i secondi, la qualità delle stesse, l'entità delle risorse destinate alla loro conservazione, accrescimento, trasformazione qualitativa. L'esercizio di *comparare* la consistenza dello stock infrastrutturale proprio a diverse regioni richiede, specie se condotta non in termini settoriali ma aggregati, decisioni non neutrali sui pesi da assegnare alle diverse componenti: strade vs autostrade, lunghezza delle banchine portuali vs lunghezza delle piste aeroportuali, etc.

della «quota certa» dei fondi strutturali (cfr. capitolo II, paragrafo 3), si potrebbero invece impiegare indicatori di «consumo» e, soprattutto indicatori di servizio pubblico (o di carenza di servizio).

4. NUOVE INDAGINI: LA PERCEZIONE DELLE IMPRESE E DEI CITTADINI

Per intanto, a questo stadio del lavoro, appare utile esaminare con più attenzione la percezione che produttori e cittadini hanno della carenza di capitale pubblico e degli interventi utili a ridurle. È quanto viene fatto nelle pagine che seguono, attraverso l'esame dei risultati di nuove indagini.

Una tale linea di lavoro è anche in grado di fornire alle Amministrazioni, segnatamente a quelle locali, segnali importanti sulle effettive occorrenze dei loro cittadini e delle imprese localizzate sul proprio territorio. E di dare alla politica e alle scelte di investimento pubblico un metro di riferimento.

4.1 *Percezione del divario di capitale pubblico da parte delle imprese*

L'indagine è stata condotta con la partecipazione di Confindustria su un campione di 200 imprese (180 localizzate nel Sud e 20 grandi imprese plurilocalizzate) nel mese di ottobre 1998. Le caratteristiche strutturali del campione intervistato sono risultate significative, a posteriori, e rappresentative.

Lo scopo dell'indagine è stato di approfondire:

- la percezione degli svantaggi di localizzazione, anche mediante quantificazione in termini di costo;
- l'utilizzo degli incentivi disponibili, anche mediante riconoscimento ed apprezzamento del singolo provvedimento;
- la struttura di approvvigionamento delle materie prime e semilavorati e di sbocco dei prodotti finiti, per tipologie di mezzo di trasporto utilizzato, al fine di comprendere le esigenze di infrastrutture di trasporto in maniera differenziata;
- il giudizio su 12 tipologie di capitale pubblico, con riferimento sia al presente che alle tendenze in atto in confronto con la percezione della situazione al Centro-Nord.

Nelle tabelle riportate in appendice viene proposta una sintesi dei principali risultati sul campione di imprese intervistato (185 imprese), riservandoci di approfondire, a breve, la gran mole di informazioni raccolte, alla quale verranno aggiunte quelle provenienti dalle imprese di grandi dimensioni e plurilocalizzate sul territorio nazionale (non ancora esaminate).

Le caratteristiche delle imprese intervistate

Seguendo la struttura del questionario (vedi appendice) nelle tabelle 4.1a e 4.1b sono state riportate le caratteristiche strutturali (utilizzate per tutte le tabelle seguenti) in cui si propone la localizzazione territoriale delle imprese (Sud-ovest, sud-est e isole), il settore di appartenenza in classificazione Pavitt (settori di scala, settori tradizionali, settori ad alta tecnologia e settori di specializzazione), la classe di fatturato (da 50 a 100 miliardi, tra 100 e 200 miliardi ed oltre 200 miliardi) ed, infine, tre classi di addetti¹⁴⁾ medi per il biennio 1997-1998 (inferiore a 100, tra 100 e 200 e oltre 200 addetti).

¹⁴⁾ Le classi di fatturato e di addetti riportate nelle tabelle di sintesi differiscono, per comodità espositiva, da quelle presenti nella documentazione complessiva dell'indagine, che si allega, in cui sono riportate tutte le risposte date al questionario.

Per quanto riguarda le principali caratteristiche strutturali del campione di imprese, come riportato nella tabella 4.1b, le imprese con un utile positivo nel 1997 (fatto pari a 100 il totale del campione), sono state 138 ovvero il 74 per cento del totale. Da un punto di vista territoriale, sono localizzate per il 39,9 per cento nell'area sud-ovest del Mezzogiorno, per il 41,3 in quella sud-est e per il restante 18,8 per cento nelle isole.

La maggior parte delle imprese intervistate, si concentra nei settori tradizionali (40,6 per cento); la maggior frequenza (107 imprese) per il fatturato medio si osserva nella classe intermedia e l'addensamento maggiore per classe di addetti si ha per quella con meno di 100 addetti.

Le informazioni sulla produzione sono sintetizzate nella tabella 4.2a e 4.2b. Nell'analisi delle imprese la cui provenienza delle materie prime è stata superiore alla soglia fissata nella percentuale del 25 per cento (valore prossimo al rapporto tra importazioni e valore aggiunto per il totale economia nazionale) si osserva un'equidistribuzione territoriale.

La percentuale di imprese con destinazione locale dei prodotti superiore al 25 per cento (ovvero una proxy del grado di apertura delle imprese a livello nazionale) è il 28 per cento del campione.

Per quanto riguarda le imprese che fanno uso di trasporto per l'approvvigionamento delle materie prime su gomma, e fissato il valor medio attorno al 87 per cento, ben il 70 per cento di esse rientrano in questa modalità e per il trasporto dell'out-put la percentuale di imprese, in misura superiore alla media fissata nel 90 per cento, sale al 73 per cento.

La percezione del divario di capitale pubblico

Nella prima tabella relativa alla percezione del capitale pubblico (tabella 4.3 e grafico 4.1) è riportato il giudizio espresso dalle unità produttive sulla situazione attuale e sulle sue recenti tendenze.

Da essa emerge una suddivisione abbastanza equilibrata delle imprese tra quelle che hanno espresso un giudizio positivo e quelle per le quali la situazione è negativa. Riguardo alla tendenza, invece, la percentuale di aziende che reputano che la situazione sia in via di miglioramento è, per tutte le categorie di rete considerate, più bassa rispetto a quelle che la giudicano stabile o addirittura in via di peggioramento.

I giudizi sulle diverse categorie di capitale pubblico sono molto variegati. I problemi maggiori riguardano l'*accessibilità ferroviaria alle grandi reti*; infatti, il 58% delle imprese la giudica negativamente. Hanno poi espresso parere negativo sulle infrastrutture collegate allo *smaltimento dei rifiuti* il 53% delle imprese del campione. Mentre per la *qualità dei servizi della PA* la percentuale sale al 65%.

Interessante è anche il giudizio delle imprese sulle tendenze in atto nella dotazione di capitale. Qui la graduatoria di insoddisfazione è diversa. Il giudizio più negativo è per i servizi di telecomunicazione (in peggioramento per il 47%, in miglioramento solo per il 3,0%), per la mobilità locale (rispettivamente, 40,0% e 4,0%), per i servizi bancari e finanziari (39,0% e 4,0%). Mentre si delineano giudizi meno negativi per i servizi della P.A. (in miglioramento per il 20%, in peggioramento per il 22), per lo smaltimento dei rifiuti e per l'accessibilità ferroviaria alle grandi reti (che resta tuttavia, staticamente, in cima ai giudizi negativi delle imprese)

Nella tabella 4.4 è riportata la frequenza (assoluta e percentuale) di imprese che valutano la propria situazione molto peggiore rispetto alle imprese localizzate nel Centro-Nord oppure in altre aree del Sud.

Nella tabella si osserva che, per l'intero campione, la disparità più forte con il nord è percepita ancora per quanto riguarda l'accessibilità ferroviaria alle grandi reti, la presenza di depuratori esterni allo stabilimento e la qualità della P.A.; mentre, rispetto alle altre aree del Sud, si può osservare un giudizio meno negativo, ma la graduatoria delle infrastrutture che risultano peggiori resta la stessa.

Se si analizzano le risposte alla stessa domanda, analizzando i dati per macroaree geografiche, settore, classe di fatturato e, infine, classe di addetti, si può osservare che, per le imprese localizzate nel Sud Est, la percentuale di imprese che percepiscono la propria situazione come molto peggiore a quella delle altre aree del Sud è di almeno il 15% per tutte le modalità dei trasporti e quando si considera il giudizio distinto per settore produttivo di appartenenza dell'impresa, i valori percentuali per tipologia di capitale pubblico all'interno delle tre categorie sono tra loro più vicini.

Ciò non accade, invece, quando si considerano le risposte per classe di fatturato dell'impresa. Dall'analisi si può quindi dedurre che la variabile settore produttivo è un fattore connesso con il giudizio negativo rispetto alle reti, mentre non lo è la variabile classe di fatturato.

La tabella 4.5 riproduce la posizione, in una graduatoria pesata, di diverse categorie di capitale pubblico in base all'effetto che la dotazione inadeguata ha sui costi aziendali; a punteggio più alto in graduatoria corrisponde un più forte effetto sui costi aziendali. Le categorie che rappresentano la fonte maggiore di costo sono, rispettivamente per le tre graduatorie, *l'accessibilità stradale alle grandi reti*, *lo smaltimento dei rifiuti* e *la qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione*.

4.2 Percezione dei bisogni di investimento da parte dei cittadini del Mezzogiorno

Accanto alla ricognizione sui fabbisogni di investimento e di intervento di promozione dell'imprenditorialità, la «nuova programmazione» nasce con l'idea di incorporare una analisi dei fabbisogni soggettivi, percepiti dai cittadini, sia dell'intera opinione pubblica nazionale, sia di quella specifica delle aree di intervento.

L'analisi dei fabbisogni soggettivi ha una duplice finalità. Essa è utile all'attività di elaborazione della strategia di sviluppo e alla valutazione dei progetti. Essa è condizione necessaria per l'attività di comunicazione sugli interventi stessi. L'attività di informazione istituzionale – a sua volta – assolve a molteplici scopi: elevare il grado di trasparenza del processo decisionale dell'investimento (e il seminario di Catania ne è un esempio), rendere controllabile al cittadino il percorso che porta alla scelta dell'investimento, valutarne la rispondenza con i propri bisogni, seguire il percorso di attuazione delle opere, favorire il monitoraggio «in itinere», porre le premesse per una valutazione «ex post» che tenga conto delle aspirazioni delle comunità nelle quali l'intervento si è realizzato.

In quest'ottica la letteratura sull'analisi dell'opinione pubblica sullo sviluppo appare modesta. «Che cosa sa e che cosa pensa la gente di ciò che stiamo facendo?», questa è una domanda che – per metodo – è importante tener presente nel corso del processo decisionale che condurrà alla realizzazione dei programmi 2000-2006. È importante anche dotarsi di strumento scientifici, codificati nella prassi dei mercati, per monitorare anche tali aspetti soggettivi.

A tal fine, in via preliminare, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ha realizzato una prima serie di materiali di ricerca. In particolare:

- una prima rassegna della letteratura esistente, ovvero dei sondaggi realizzati sul tema e resi pubblici dai committenti delle indagini («*Opinione pubblica e questione meridionale. Analisi di alcuni recenti sondaggi*»), realizzata nel luglio scorso dalla fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo.
- una indagine realizzata dall'istituto Abacus su *Lo sviluppo del Mezzogiorno* su un campione di 100 interviste approfondite a «opinion leaders», nelle regioni dell'obiettivo 1 con l'aggiunta di Lazio e Abruzzo, realizzata tra il 6 e il 14 del luglio 1998.

- una indagine quantitativa con metodo CATI (interviste telefoniche assistite da computer) su un campione di 2.000 telefonate (delle quali 1.500 rappresentative della popolazione italiana maggiorenne, e 500 di sovracampionatura su 6 regioni del Mezzogiorno) realizzata dall'istituto Cirm tra il primo e il 4 di settembre 1998.

L'esito dei sondaggi

Dai sondaggi presi in esame dall'Istituto Cattaneo risulta che è molto elevata la percezione dei cittadini italiani di partecipare a un processo di modernizzazione del Paese.

Alla domanda «secondo lei il nostro Paese in questi anni pur tra difficoltà, si sta modernizzando o sta regredendo?», rispondono «si sta modernizzando» il 65,1% degli intervistati al Nord e il 60,1% degli intervistati al Sud¹⁵⁾. Il legame tra questo processo di modernizzazione e la prospettiva europea è fortissimo, e presenta tassi di consenso che al Sud sono ancora più forti che nel resto del Paese.

Alla domanda «Lei pensa che il nostro paese abbia tratto più vantaggi o svantaggi dalla partecipazione all'Unione europea?» rispondono «più vantaggi il 46% degli intervistati settentrionali e il 63% di quelli meridionali¹⁶⁾.

Sul futuro, sulla capacità di reggere nel tempo la sfida europea la fiducia generale è elevata e si conferma più forte al Sud: alla domanda «se prosegue su questo cammino, l'Italia sarà in grado di reggere la sfida con i paesi europei. Lei è d'accordo?», rispondono sì il 54,4% degli intervistati al Nord e il 64,5% di quelli al Sud¹⁷⁾. Tale indicazione trova conferma nelle indagini di opinione pubblica realizzate dal Ministero del Tesoro e del Bilancio durante la fase di adesione all'euro. Il secondo di una serie di sondaggi approfonditi – realizzato dall'Abacus tra il 2 e il 7 di settembre 1997 – indicava negli abitanti del Sud e delle Isole i più favorevoli alla moneta unica con un indice di consenso del 75%. Anche per quanto riguarda il grado di «fiducia» (posto in alternativa al grado di «preoccupazione»), vedeva al Sud un livello di fiduciosi nettamente maggioritario con il 53%. Tali dati sono ancor più interessanti in quanto il primo sondaggio Abacus sulla moneta unica – realizzato nel febbraio del 1997 – registrava nel Mezzogiorno un grado di consenso lievemente inferiore alla media nazionale: il 65%¹⁸⁾. L'opinione pubblica meridionale ha dunque reagito positivamente e rapidamente all'aumentare dell'informazione sull'ingresso nell'euro e sugli sforzi dell'Italia per raggiungere questo obiettivo.

Il legame forte con l'identità europea, non sembra tuttavia connesso – come è stato più volte ipotizzato – con una debole identità nazionale. Alla domanda «quanto si sente orgoglioso di essere italiano?», la risposta «molto» e «abbastanza» vince in misura schiacciante: «molto» ha il 35,6% al Nord e il 48,6% al Sud; «abbastanza» il 50,9% al Nord e il 42% al Sud¹⁹⁾. Se identità italiana e identità europea tendono a convergere, l'identità regionale tende invece a divergere. Mentre il 64,5% dei cittadini abitanti al Nord percepisce la propria regione come «all'avanguardia in Italia», la percentuale al Sud scende al 37,4%²⁰⁾.

¹⁵⁾ Sondaggio SWG, 1998, citato dall'Istituto Cattaneo, documento cit. tab. 6.

¹⁶⁾ SWG, 1998, Cattaneo cit. tab. 18.

¹⁷⁾ ibd. Tab. 7.

¹⁸⁾ Abacus, ricerca per conto del Ministero del Tesoro sull'atteggiamento dei cittadini italiani nei confronti dell'introduzione della moneta unica, realizzato dal 4 al 7 febbraio 1997 su un campione di 1.000 interviste telefoniche con metodo CATI rappresentative della popolazione italiana maggiorenne.

¹⁹⁾ ibd, Tab. 8, si tratta di una indagine Iard del 1996 su un campione di giovani tra i 15 e i 29 anni di età.

²⁰⁾ Ibid. Tab. 10, SWG, 1998.

I due sondaggi Abacus e a Cirm hanno tentato una prima valutazione su come viene percepita oggi la condizione dell'economia del Mezzogiorno, e sulla sua tendenza evolutiva. Il campione, più ristretto, di «opinion leaders», significativo dello stato d'animo delle «élite» locali, segnala una situazione che viene percepita «in lieve miglioramento».

Alla domanda «qual è l'evoluzione recente del Mezzogiorno?» rispondono «lievemente migliorata» il 44%, «fortemente migliorata» un trascurabile 1%; nella metà negativa un 15% vede un «forte peggioramento» e un 17% un «lieve peggioramento». *Il saldo segnala una situazione che sembra muovere i primi passi nella giusta direzione, ma non di più.*

Il sondaggio Cirm – più significativo dal punto di vista quantitativo – registra nell'opinione pubblica generale una percezione opposta rispetto a quella degli «opinion leaders»: chi vede una situazione peggiorata per l'economia del Mezzogiorno è il 40%, chi vede una situazione migliorata supera di poco il 20%, mentre il 36% vede una situazione statica. Questa valutazione sull'oggi si accompagna a uno sguardo verso il futuro che non rinuncia alla progettualità e che individua delle possibilità positive: il 56% dei 2.000 intervistati ritiene che vi siano possibilità di miglioramento a medio termine, mentre il 21% ritiene che la situazione economica del Mezzogiorno «non migliorerà mai».

La divergenza dei due sondaggi – élite locali e popolazione generale – coesiste con una perfetta convergenza dell'analisi su base regionale: qual è la regione nella quale si percepisce una situazione in miglioramento o in peggioramento? Una sensazione di netto miglioramento si riscontra – nella valutazione dei due campioni – per Puglia e Basilicata (anche per l'Abruzzo nel campione di opinione pubblica generale); mentre una situazione di disagio crescente si concentra in Calabria e, in misura inferiore, in Campania.

Passando dalla valutazione soggettiva sulla situazione della propria regione a quella individuale, il sondaggio Iard del 1996 citato dall'Istituto Cattaneo, farebbe pensare a una situazione di relativa soddisfazione rispetto alla propria specifica attività: alla domanda «in generale quanto si ritiene soddisfatto dalla sua attuale attività lavorativa?» nel Sud chi risponde «molto» è il 24,5%, chi risponde «abbastanza il 42,1%. A ciò fa da contrappeso una forte percezione dell'esclusione sociale che al Nord raggiunge comunque il 20% e nel Sud sale al 28%.

Esiste il consenso per uno sforzo straordinario?

La disponibilità a considerare il Mezzogiorno l'area nella quale va tentato il massimo sforzo per realizzare uno sviluppo di tutto il Paese esiste: l'83% degli abitanti del Sud ritiene il Mezzogiorno «una risorsa per il Paese», ma anche il 56% dei settentrionali – e dunque una forte maggioranza assoluta – la pensa nello stesso modo²¹⁾. Il 54% dei settentrionali è ottimista sul futuro delle regioni del Mezzogiorno; il 53% degli intervistati al Nord vede oggi «un maggior dinamismo della gente del Sud rispetto al passato». La differenza persiste nella valutazioni degli strumenti dello sviluppo che si ritengono necessari e nella valutazione di quali sono le autorità dalle quali ci si attende un intervento. Al Sud persiste una forte attesa di un intervento del governo centrale. Alla domanda: «È compito del governo assicurare un lavoro ad ognuno che lo richiede?», si dichiarano d'accordo il 55,6% degli intervistati nel Mezzogiorno e il 38% di quelli del Nord²²⁾. Tale indicazione viene confermata dalla ricerca Cirm del 1-4 settembre che alla domanda «da chi vi aspettate interventi per lo sviluppo» la percentuale del 50% al Nord sale a quasi il 60% al Sud.

²¹⁾ ibd. Tab. 40, SWG, 1998.

²²⁾ ibd. Tab. 24, fonte: SRC Berkeley, Università di Trento Ricerca sul pregiudizio etnico nell'Italia contemporanea, 1994.

Questo si coniuga con un forte bisogno di una presenza rassicurante dell'autorità pubblica nel campo dell'ordine pubblico: il 39% dei cittadini abitanti nel Sud chiedono come «bene pubblico» primario la sicurezza e l'ordine pubblico.

La propensione al lavoro autonomo e all'impresa.

Un elemento importante che interessa direttamente il «policy maker» emerge già dalle analisi preliminari realizzate. Esiste infatti una convergenza schiacciante dell'opinione pubblica – in particolare nel Mezzogiorno – affinché gli interventi pubblici siano finalizzati ad aiutare il cittadino a mettersi in proprio. *Il lavoro autonomo attira le aspirazioni degli individui. Rappresenta, potenzialmente, la base culturale del rischio d'impresa, dell'imprenditorialità.* Siamo in presenza di un carattere culturale profondo, primario. *L'opinione pubblica chiede allo Stato di investire in quella direzione.* Vediamo alcuni dati di differenti istituti di ricerca:

- Il sondaggio Cirm, 1-4 settembre 1998 prevedeva una domanda con 9 opzioni possibili di risposta su quale sia l'intervento pubblico a sostegno del Mezzogiorno che lo Stato potrebbe fare. Le risposte si sono polarizzate in maniera schiacciante. Metà del campione (47% dei rispondenti nel Sud) si è concentrato sulla risposta «lo Stato aiuti i cittadini a mettersi in proprio». L'altra metà di risposte di distribuisce su 8 diverse possibilità in modo uniforme, e la seconda opzione più votata non raggiunge il 14%.

- Un importante sondaggio Poster-Limes del maggio-giugno 1997²³⁾ pone la domanda: «per far fronte al problema della disoccupazione quanto possono essere efficaci le seguenti soluzioni?». Tra le opzioni, la quarta è «aiutare chi si vuole mettere in proprio». Le risposte positive (sommando i «molto» e gli «abbastanza») sono del 90,4% nel Nord e del 96,1% nel Sud, e cioè più del doppio rispetto alle preferenze raccolte da qualsiasi altra opzione.

- Il sondaggio SWG del 1998 citato sopra testa anche la popolarità del lavoro autonomo in generale con la domanda «il maggior contributo al paese è dato dai lavoratori autonomi. Lei condivide questa affermazione?». Nord e Sud divergono: al Sud le risposte positive sono del 58,6%, contro il 37,6% delle negative; viceversa, al Nord i «sì» sono il 43,5% contro il 49,1% di «no».

- La possibilità che questa disposizione culturale sia la base per una cultura dell'impresa e del rischio d'impresa è studiata in un articolo pubblicato nel periodico dell'Abacus, *L'Italia al Macroscopio*, sulla base di una ricerca dell'ottobre-novembre 1996. Alla domanda «lei sarebbe disposto ad avviare un'attività in proprio?», al Nord le risposte positive sono del 29,6%, contro il 42,6% del Sud.

Naturalmente, la presenza di un modulo culturale così profondo conforta scelte della «nuova programmazione» come tutto l'insieme di strumentazioni a favore della nascita d'impresa. Si spiega in questa luce il gradimento riscosso da quello strumento a favore della microimpresa e dell'emersione del sommerso che si è rivelato il cosiddetto «prestito d'onore».

La percezione delle strozzature

Il dubbio metodico spinge a domandarsi come mai lo sviluppo stenti su una base di opinione pubblica *disponibile alla modernizzazione, al cambiamento, in presenza di una insoddisfazione per lo stato presente.* Anche in questo senso, le indagini a disposizione consentono di proporre una ipotesi di lavoro di consenso.

²³⁾ Ibid. Tab. 33.

- L'indagine Cirm del 1-4 settembre scorso poneva la domanda «quali sono, secondo lei, gli ostacoli allo sviluppo?» offrendo all'intervistato 16 diverse opzioni di risposta. I 2.000 rispondenti abitanti nel Mezzogiorno si sono concentrati su 4 opzioni, in ordine: «la mancanza di volontà politica», «la criminalità organizzata», «gli investimenti economici sbagliati», «l'incapacità amministrativa degli enti locali».

- L'indagine Abacus sulla «classe dirigente» del Sud presenta una maggioranza schiacciante che individua nella «mancanza di infrastrutture» il fattore cruciale di freno allo sviluppo (75% sommando prima, seconda e terza opzione), mentre solo il 15% alla «mancanza di convenienze economiche» (come tassi d'interesse, incentivi, agevolazioni fiscali). In questo senso si trova riscontro a spunti presenti in recenti inchieste giornalistiche, dalle quali emerge la suggestione che il fattore fiscale o l'incentivo non rappresenti necessariamente l'elemento decisivo per risolvere il problema dell'economia sommersa, ma la disponibilità di aree, locali rispondenti a criteri di sicurezza ed economicità.

- Esiste un fortissimo fabbisogno di informazione e di conoscenza che non trova soddisfazione. La stessa esistenza dei fondi strutturali europei è scarsamente conosciuta. Nel Mezzogiorno ben l'87% degli intervistati non ha mai sentito parlare di opere o di iniziative realizzate con il contributo dei fondi strutturali. Segmentando per aree di intervento, gli unici settori dove si riscontra un certo grado di conoscenza è nella formazione-lavoro (con il 20% degli intervistati che sono a conoscenza di progetti finanziati) e sul turismo (con il 19% su scala nazionale che però sale al 25% nel Mezzogiorno) e segnala una maggiore attività delle regioni su questo tipo di comunicazione realizzata con finanziamento e «logoi» europei.

APPENDICE

Indagine sulle imprese manifatturiere localizzate nel Mezzogiorno

Nota tecnica

Nelle pagine seguenti viene presentata una sintesi delle informazioni raccolte nel corso di un'indagine che aveva come obiettivo principale quello di raccogliere informazioni in merito al divario di capitale pubblico esistente tra le imprese localizzate nel nord e quelle localizzate nel sud del paese.

Per perseguire tale obiettivo, sono stati proposti ad un campione di imprese con sede principale nel Mezzogiorno, alcuni argomenti e temi, affinché queste esprimessero indicazioni puntuali, giudizi ed opinioni in merito all'assetto produttivo, alla situazione infrastrutturale ed alle (eventuali) carenze infrastrutturali riscontrate nell'area di operatività, rispetto ad altre aree del Mezzogiorno e rispetto alle aree del Centro-Nord del paese.

I temi affrontati, ed ai quali le imprese hanno contribuito fornendo indicazioni ed opinioni, sono stati i seguenti:

- *informazioni generali sull'impresa*: anno di costituzione, fatturato, numero di dipendenti e variazioni nell'ultimo biennio, risultato economico dell'ultimo biennio, indicatori di redditività aziendale, modalità di finanziamento degli investimenti, fruizione di agevolazioni per gli investimenti ed incentivi sul lavoro;
- *informazioni sulle modalità produttive*: livello tecnologico del sistema produttivo, aree di provenienza e mezzi di trasporto utilizzati per i prodotti in input al processo produttivo, aree di destinazione e mezzi di trasporto utilizzati per i prodotti in output dal processo produttivo, vantaggi e svantaggi dell'attuale localizzazione rispetto a condizioni infrastrutturali esistenti, utilizzatori finali e canali distributivi dei prodotti d'impresa, struttura dei costi aziendali;
- *informazioni sulle caratteristiche infrastrutturali dell'area di operatività*: valutazioni sulla situazione attuale e tendenze, costi aziendali derivanti da carenze infrastrutturali.

Le indicazioni emerse nel corso delle interviste sono state sintetizzate ed elaborate in tavole statistiche allegate a queste note di commento.

Aspetti metodologici dell'indagine

L'indagine è stata realizzata telefonicamente nel mese di ottobre 1998 (dal 21 al 30) dalla DOXA, ed ha riguardato un campione di 185 imprese con sede principale nel Mezzogiorno, con più di 50 addetti, attive nel settore manifatturiero. La maggior parte delle imprese intervistate per questa indagine (79%) avevano già collaborato ad una precedente ricerca svolta per CONFINDUSTRIA da DOXA nel Febbraio 1998.

Il campione di imprese, distribuito in misura proporzionale rispetto all'universo, è stato stratificato per i seguenti caratteri:

- regione di localizzazione della sede principale (Sud Ovest, Sud Est, Isole)
- numero di addetti in Italia (Classi: 50-99 / 100-250 / oltre 250)
- settore di attività economica nell'ambito del settore manifatturiero,

per i settori:

- industrie alimentari e delle bevande
- industrie tessili e dell'abbigliamento
- industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e simili
- industria del legno e dei prodotti in legno
- industria della carta - editoria
- fabbricazione e raffinazione petrolio

- fabbricazione prodotti chimici e fibre sintetiche
- fabbricazione articoli in gomma e materie plastiche
- fabbricazione di prodotti di minerali non metalliferi (vetro, ceramica, calcestruzzo, pietra)
- prodotti in metallo
- fabbricazione di macchine e apparecchiature metalliche
- fabbricazione di macchine elettriche ed ottiche
- fabbricazione mezzi di trasporto
- altre industrie manifatturiere

I settori di attività delle imprese sono stati aggregati successivamente secondo la metodologia di Pavitt in:

- settori tradizionali
- settori di scala
- settori specializzati
- settori ad alta tecnologia

Nella tabella seguente viene rappresentata la distribuzione delle interviste, distintamente per area geografica e numero di addetti.

	Interviste Realizzate
2.2.2.1 Totale imprese	185
Area (*):	72
– Sud Ovest	75
– Sud Est	38
– Isole	
Numero di addetti:	80
– 50-99	78
– 100-250	27
– >250	

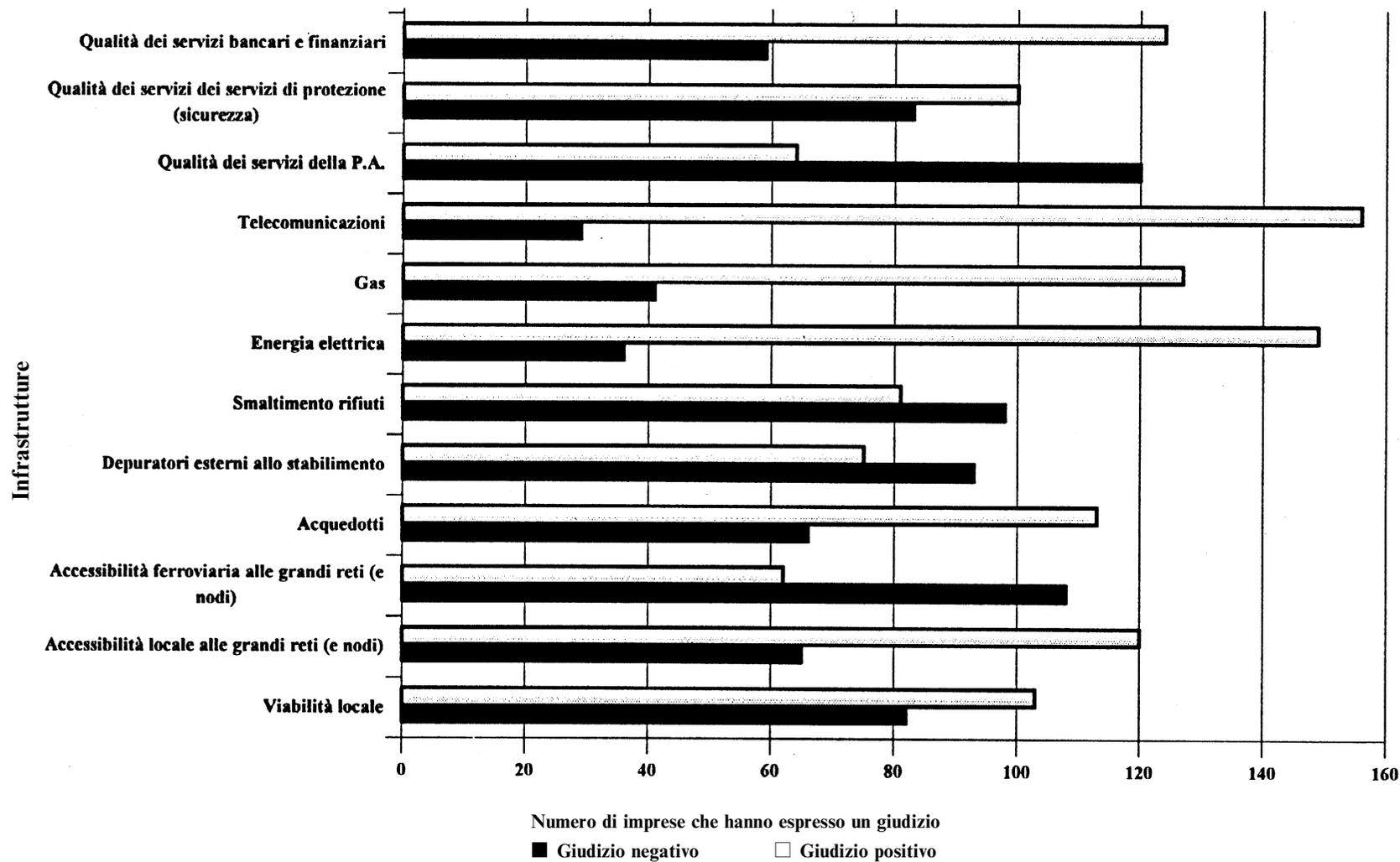
(*) Sud Ovest: Campania, Basilicata, Calabria
 Sud Est: Abruzzo, Molise, Puglia
 Isole: Sicilia, Sardegna

L'indagine estensiva è stata preceduta da una fase «pilota», nella quale sono state sperimentate alcune varianti delle domande e nella quale sono stati messi a punto e definiti i contenuti del questionario proposto nell'edizione definitiva. Data la complessità delle informazioni rilevate e per la presenza di numerosi «filtri» (cioè salti logici) contenuti nel questionario, per la rilevazione è stato utilizzato il metodo CATI (Computer Aided Telephone Interviewing). L'impiego di tale strumento ha consentito di «guidare» le interviste e controllare gli aspetti indicati.

Il questionario ha impegnato gli intervistati, in media, per circa 30 minuti. Gli intervistati hanno collaborato con impegno ed interesse all'indagine, ed i casi di rifiuto sono stati molto limitati. Di maggiore complessità, sono stati il reperimento dei responsabili delle imprese e, in generale, delle persone più informate sugli argomenti dell'intervista e l'individuazione di un momento adeguato nella giornata per proporre l'intervista.

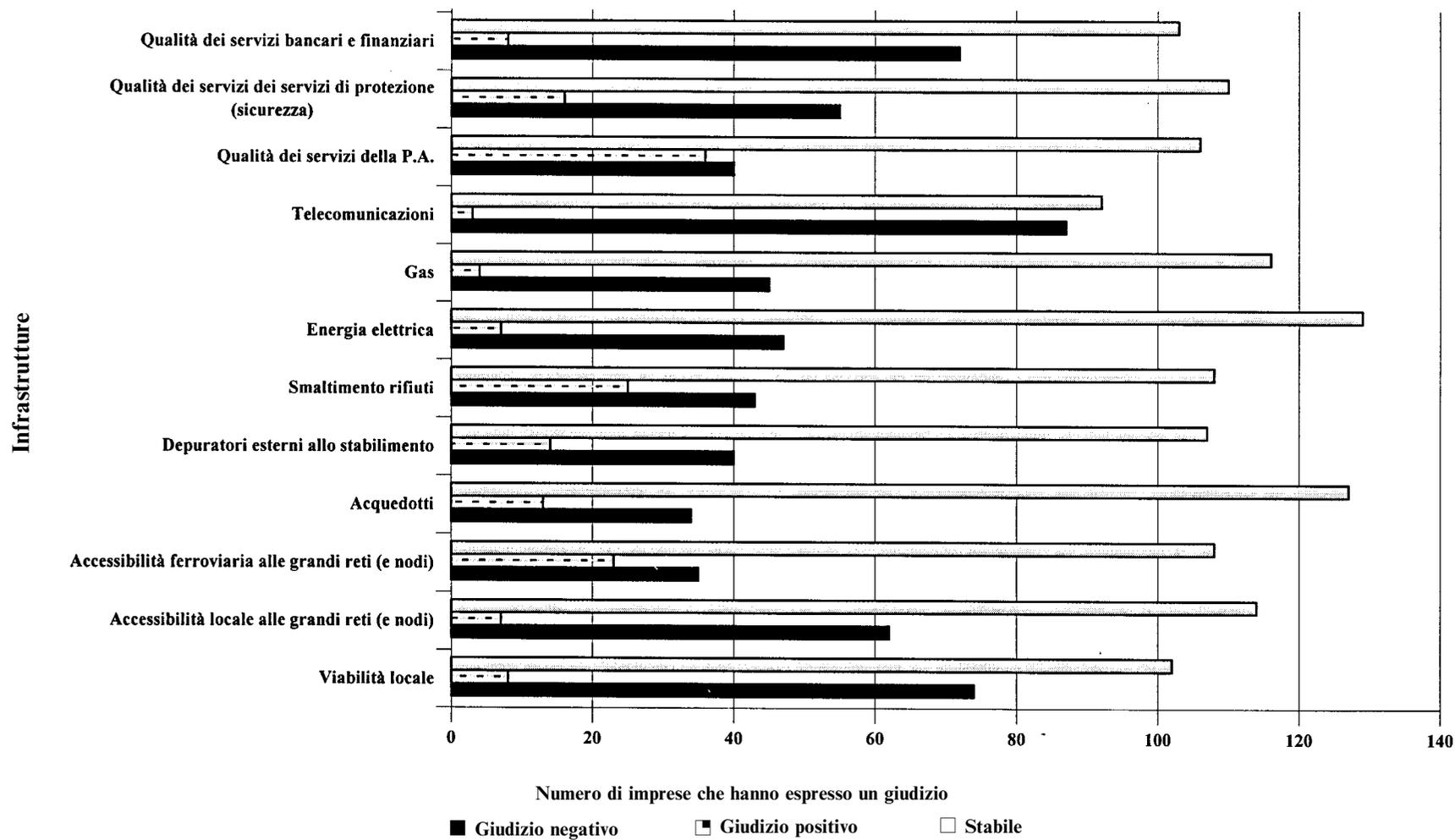
Nel 37.8% dei casi è stato intervistato un membro del consiglio di amministrazione (Titolare, Socio, Amministratore Delegato, Presidente, ecc.), nel 42.2% dei casi il direttore amministrativo o il direttore finanziario, nell'11.9% dei casi il direttore generale, e nel 8.1% dei casi altri dirigenti informati sugli argomenti oggetto dell'indagine.

Grafico 4.1
Giudizio sulla situazione attuale delle infrastrutture nel Mezzogiorno
(le risposte sono riferite alla tabella 4.3)



Fonte: elaborazione unità di valutazione su dati indagine Doxa

Grafico 4.2
Giudizio sulla situazione attuale delle infrastrutture nel Mezzogiorno
(le risposte sono riferite alla tabella 4.3)



Fonte: elaborazione unità di valutazione degli investimenti pubblici su dati indagine Doxa

Tabella 4.1a

Indagine "I divari infrastrutturali" (Ministero del Tesoro-Confindustria)

Informazioni di carattere generale
(valori assoluti)

CARATTERISTICHE STRUTTURALI	Totale (caratteristiche strutturali)	Imprese con utile positivo nel 1997	Imprese per cui gli incentivi sono stati maggiori della percentuale media di agevolazione sull'investimento	Imprese che hanno finanziato gli investimenti con una percentuale di capitale proprio maggiore del valore mediano	Imprese che hanno finanziato gli investimenti con una percentuale di capitale di autofinanziamento maggiore del valore mediano	Imprese che hanno usufruito delle agevolazioni previste dalla Legge 488/1992
Ripartizione geografica						
Sud ovest	72	55	23	11	23	37
Sud est	75	57	14	13	26	30
Isole	38	26	11	4	13	12
Settore (classificazione Pavitt)						
Settori di scala	48	35	11	7	15	22
Settori tradizionali	77	56	26	8	27	39
Settori ad alta tecnologia	9	8	2	2	4	2
Settori di specializzazione	51	39	9	11	16	16
Classe di fatturato						
Bassa (50-100 mld)	18	9	6	5	4	4
Media (100-500 mld)	139	107	33	17	48	58
Alta (>500 mld)	28	22	9	6	10	17
Numero medio di dipendenti (1997-1998)						
Classe 1 (<100 addetti)	80	61	25	13	29	32
Classe 2 (100-200 addetti)	57	47	11	11	16	27
Classe 3 (>200 addetti)	48	30	12	4	17	20
TOTALE (valori assoluti)	185	138	48	28	62	79
Percentuale sul campione totale	100	74,6	25,9	15,1	33,5	42,7
Media			38%	58,5%	72,3%	
Mediana			35%	50,0%	100%	

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

Tabella 4.1b

Indagine "I divari infrastrutturali" (Ministero del Tesoro-Confindustria)

Informazioni di carattere generale
(valori percentuali)

CARATTERISTICHE STRUTTURALI	Totale (caratteristiche strutturali)	Imprese con utile positivo nel 1997	Imprese per cui gli incentivi sono stati maggiori della percentuale media di agevolazione sull'investimento	Imprese che hanno finanziato gli investimenti con una percentuale di capitale proprio maggiore del valore mediano	Imprese che hanno finanziato gli investimenti con una percentuale di capitale di autofinanziamento maggiore del valore mediano	Imprese che hanno usufruito delle agevolazioni previste dalla Legge 488/1992
Ripartizione geografica						
Sud ovest	38,9	39,9	47,9	39,3	37,1	46,8
Sud est	40,5	41,3	29,2	46,4	41,9	38,0
Isole	20,5	18,8	22,9	14,3	21,0	15,2
Settore (classificazione Pavitt)						
Settori di scala	25,9	25,4	22,9	25,0	24,2	27,8
Settori tradizionali	41,6	40,6	54,2	28,6	43,5	49,4
Settori ad alta tecnologia	4,9	5,8	4,2	7,1	6,5	2,5
Settori di specializzazione	27,6	28,3	18,8	39,3	25,8	20,3
Classe di fatturato						
Bassa (50-100 mld)	9,7	6,5	12,5	17,9	6,5	5,1
Media (100-500 mld)	75,1	77,5	68,8	60,7	77,4	73,4
Alta (>500 mld)	15,1	15,9	18,8	21,4	16,1	21,5
Numero medio di dipendenti (1997-1998)						
Classe 1 (<100 addetti)	43,2	44,2	52,1	46,4	46,8	40,5
Classe 2 (100-200 addetti)	30,8	34,1	22,9	39,3	25,8	34,2
Classe 3 (>200 addetti)	25,9	21,7	25,0	14,3	27,4	25,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Media			38%	59%	72%	
Mediana			35%	50%	100%	

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

Tabella 4.2a

Indagine "I divari infrastrutturali" (Ministero del Tesoro-Confindustria)

La produzione
(valori assoluti)

CARATTERISTICHE STRUTTURALI	Totale (caratteristiche strutturali)	Imprese con provenienza locale delle materie prime superiore alla soglia di riferimento	Imprese che utilizzano tra- sporto su gomma per materie prime superiore al valor medio	Imprese i cui prodotti hanno destinazione locale superiore alla soglia di riferimento	Imprese che utilizzano trasporto su gomma per il trasporto dei prodotti superiore al valor medio	Imprese con mercato privato finale superiore al valor medio	Imprese con mercato intermedio superiore al valor medio	Imprese con mercato pubblico superiore alla soglia di riferimento
Ripartizione geografica								
Sud ovest	72	12	45	19	47	22	30	13
Sud est	75	13	58	16	61	30	28	15
Isole	38	11	25	16	28	13	10	8
Settore (classificazione Pavitt)								
Settori di scala	48	9	32	16	39	12	21	11
Settori tradizionali	77	15	55	19	51	34	30	4
Settori ad alta tecnologia	9	3	4	2	6	3	3	3
Settori di specializzazione	51	9	37	14	40	16	14	18
Classe di fatturato								
Bassa (50-100 mld)	18	5	18	9	14	6	7	4
Media (100-500 mld)	139	30	99	38	105	49	51	27
Alta (>500 mld)	28	1	11	4	17	10	10	5
Numero medio di dipendenti (1997-1998)								
Classe 1 (<100 addetti)	80	18	63	27	62	31	27	15
Classe 2 (100-200 addetti)	57	13	41	16	49	18	28	11
Classe 3 (>200 addetti)	48	5	24	8	25	16	13	10
TOTALE (valori assoluti)	185	36	128	51	136	65	68	36
Percentuale sul campione totale	100	19,5	69,2	27,6	73,5	35,1	36,8	19,5
Media		33,0%	87,1%	37,2%	89,4%	69,6%	71,2%	39,7%
Mediana		20,0%	100,0%	20,0%	100,0%	90,0%	90,0%	30,0%
Soglia di riferimento utilizzata		25%		25%				25%

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

Tabella 4.2b

Indagine "I divari infrastrutturali" (Ministero del Tesoro-Confindustria)

La produzione
(valori percentuali)

CARATTERISTICHE STRUTTURALI	Totale (caratteristiche strutturali)	Imprese con provenienza locale delle materie prime superiore alla soglia di riferimento	Imprese che utilizzano tra- sporto su gomma per materie prime superiore al valor medio	Imprese i cui prodotti hanno destinazione locale superiore alla soglia di riferimento	Imprese che utilizzano trasporto su gomma per il trasporto dei prodotti superiore al valor medio	Imprese con mercato privato finale superiore al valor medio	Imprese con mercato intermedio superiore al valor medio	Imprese con mercato pubblico superiore alla soglia di riferimento
Ripartizione geografica								
Sud ovest	38,9	33,3	35,2	37,3	34,6	33,8	44,1	36,1
Sud est	40,5	36,1	45,3	31,4	44,9	46,2	41,2	41,7
Isole	20,5	30,6	19,5	31,4	20,6	20,0	14,7	22,2
Settore (classificazione Pavitt)								
Settori di scala	25,9	25,0	25,0	31,4	28,7	18,5	30,9	30,6
Settori tradizionali	41,6	41,7	43,0	37,3	37,5	52,3	44,1	11,1
Settori ad alta tecnologia	4,9	8,3	3,1	3,9	4,4	4,6	4,4	8,3
Settori di specializzazione	27,6	25,0	28,9	27,5	29,4	24,6	20,6	50,0
Classe di fatturato								
Bassa (50-100 mld)	9,7	13,9	14,1	17,6	10,3	9,2	10,3	11,1
Media (100-500 mld)	75,1	83,3	77,3	74,5	77,2	75,4	75,0	75,0
Alta (>500 mld)	15,1	2,8	8,6	7,8	12,5	15,4	14,7	13,9
Numero medio di dipendenti (1997-1998)								
Classe 1 (<100 addetti)	43,2	50,0	49,2	52,9	45,6	47,7	39,7	41,7
Classe 2 (100-200 addetti)	30,8	36,1	32,0	31,4	36,0	27,7	41,2	30,6
Classe 3 (>200 addetti)	25,9	13,9	18,8	15,7	18,4	24,6	19,1	27,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Media		33,0%	87,1%	37,2%	89,4%	69,6%	71,2%	39,7%
Mediana		20,0%	100,0%	20,0%	100,0%	90,0%	90,0%	30,0%
Soglia di riferimento utilizzata		25,0%		25,0%				25,0%

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

Tabella 4.3

Indagine «I divari infrastrutturali» (Ministero del Tesoro-Confindustria)

Giudizio sul capitale pubblico

Categorie	Situazione attuale				Tendenza					
	Negativa		Positiva		Negativa		Stabile		Positiva	
	v. assoluto	v. percentuale (*)	v. assoluto	v. percentuale (*)	v. assoluto	v. percentuale (*)	v. assoluto	v. percentuale (*)	v. assoluto	v. percentuale (*)
Trasporti										
Viabilità locale	82	44,3	103	55,7	74	40,0	102	55,1	8	4,3
Accessibilità locale alle grandi reti (e nodi)	65	35,1	120	64,9	62	33,5	114	61,6	7	3,8
Accessibilità ferroviaria alle grandi reti (e nodi)	108	58,4	62	33,5	35	18,9	108	58,4	23	12,4
Altre infrastrutture e servizi										
Acquedotti	66	35,7	113	61,1	34	18,4	127	68,6	13	7,0
Depuratori estenni allo stabilimento	93	50,3	75	40,5	40	21,6	107	57,8	14	7,6
Smaltimento rifiuti	98	53,0	81	43,8	43	23,2	108	58,4	25	13,5
Energia elettrica	36	19,5	149	80,5	47	25,4	129	69,7	7	3,8
Gas	41	22,2	127	68,6	45	24,3	116	62,7	4	2,2
Telecomunicazioni	29	15,7	156	84,3	87	47,0	92	49,7	3	1,6
Servizi generali										
Qualità dei servizi della P.A.	120	64,9	64	34,6	40	21,6	106	57,3	36	19,5
Qualità dei servizi dei servizi di protezione (sicurezi	83	44,9	100	54,1	55	29,7	110	59,5	16	8,6
Qualità dei servizi bancari e finanziari	59	31,9	124	67,0	72	38,9	103	55,7	4,3	

(*) Il totale sul quale è stata calcolata la percentuale è dato dal numero di imprese che hanno espresso un giudizio sulla categoria considerata.

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS) su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

Tabella 4.4

Indagine «I divari infrastrutturali» (Ministero del Tesoro-Confindustria)

Giudizio sulla situazione del capitale pubblico della propria zona**Totale del campione intervistato**

Categorie	Situazione molto peggiore rispetto a			
	Centro-Nord		Altre aree del Sud	
	v. assoluto	v. percentuale (*)	v. assoluto	v. percentuale (*)
Trasporti				
Viabilità locale	43	23,2	25	13,5
Accessibilità locale alle grandi reti (e nodi)	39	21,1	23	12,4
Accessibilità ferroviaria alle grandi reti (e nodi)	67	36,2	34	18,4
Altre infrastrutture e servizi				
Acquedotti	33	17,8	16	8,6
Depuratori esterni allo stabilimento	50	27,0	29	15,7
Smaltimento rifiuti	46	24,9	26	14,1
Energia elettrica	23	12,4	9	4,9
Gas	27	14,6	13	7,0
Telecomunicazioni	17	9,2	5	2,7
Servizi generali				
Qualità dei servizi della P.A.	56	30,3	29	15,7
Qualità dei servizi dei servizi di protezione (sicurezza)	39	21,1	18	9,7
Qualità dei servizi bancari e finanziari	36	19,5	14	7,6

(*) Il totale sul quale è stata calcolata la percentuale è dato dal numero di imprese che hanno espresso nn giudizio sulla categoria considerata.

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS) su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

Tabella 4.5 *Indagine "I divari infrastrutturali" (Ministero del Tesoro-Confindustria)*
Giudizio sul capitale pubblico

Categorie	Causa di maggiori costi e imprese che hanno indicato quella posizione		Effettuazione di interventi integrativi per infrastrutture carenti
	posizione nella graduatoria pesata (*)	imprese per le quali è la prima	imprese per le quali è la prima causa
Trasporti			
1. Viabilità locale	2,12	50	14
2. Accessibilità stradale alle grandi reti (e nodi)	2,15	44	6
3. Accessibilità ferroviaria alle grandi reti (e nodi)	1,84	46	3
Altre infrastrutture e servizi			
4. Acquedotti	4,12	20	20
5. Depuratori, esterni allo stabilimento	4,22	18	26
6. Smaltimenti rifiuti	5,17	69	34
7. Energia elettrica	4,26	26	15
8. Gas	3,09	11	4
9. Telecomunicazioni	3,01	10	4
Servizi generali			
10. Qualità dei servizi della P.A.	2,40	92	–
11. Qualità dei servizi di protezione (sicurezza)	1,90	27	–
12. Qualità dei servizi bancari e finanziari	1,72	44	–

(*) Per la categoria relativa ai «trasporti» i pesi utilizzati sono stati: 1° posto=3; 2° posto=2; 3° posto=1. Per la categoria relativa alle «altre infrastrutture e servizi» i pesi utilizzati sono stati: 1° posto=6; 2° posto=5; 3° posto=4; 4° posto=3; 5° posto=2; 6° posto=1. Per la categoria dell'infrastruttura relativa ai «servizi generali» i pesi utilizzati sono stati: 1° posto=3; 2° posto=2; 3° posto=1.

Fonte: elaborazione Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS) su dati Doxa (indagine eseguita nel mese di novembre 1998)

CAPITOLO IV

IDEE-PROGRAMMA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

SOMMARIO

1. LE REGIONI DEL CENTRO-NORD

REGIONE VALLE D'AOSTA

1. Premessa

2. Obiettivi prioritari

2.1 Migliorare le relazioni della regione con quelle contermini e rafforzare la sua posizione nel contesto europeo.

2.2 Riqualificare e diversificare il tessuto produttivo.

2.3 Tutelare e valorizzare il patrimonio ambientale.

2.4 Riorganizzare la Valle sotto il profilo urbanistico e territoriale.

3. Principali interventi da realizzare

3.1 nell'ambito dell'obiettivo prioritario migliorare le relazioni della regione con quelle contermini e rafforzare la sua posizione nel contesto europeo.

3.2 nell'ambito dell'obiettivo prioritario riqualificare e diversificare il tessuto produttivo.

3.3 nell'ambito dell'obiettivo prioritario tutelare e valorizzare il patrimonio ambientale.

3.4 nell'ambito dell'obiettivo prioritario riorganizzare la Valle sotto il profilo urbanistico e territoriale:

REGIONE PIEMONTE

1. Agricoltura

1.1 Salvaguardia, valorizzazione e gestione delle risorse naturali del patrimonio ambientale

1.2 Migliorare la qualità della vita e la vivibilità dell'area.

1.3 Adeguatezza e riconversione del settore agricolo

2. Turismo

3. Parchi naturali e aree protette

4. Beni Culturali.

5. Attività produttive

6. Ambiente, Energia, Sviluppo sostenibile

7. Trasporti Comunicazioni - Viabilità

8. Riqualificazione urbana

9. Conclusioni

REGIONE LOMBARDIA

1. Premessa

2. Le linee programmatiche regionali

2.1 La dimensione istituzionale della Regione

2.2 I servizi alla persona

3. Le infrastrutture per la mobilità

4. La competitività del sistema economico lombardo

5. Territorio e ambiente

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

1. Artigianato

1.2 Acquisizione di aree produttive nel settore dell'artigianato:

1.2 Agevolazioni investimenti nel settore artigianato:

1.3 Valorizzazione dell'attività artigianale

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

1. Premessa

2. Orientamenti per la nuova fase di programmazione

2.1 Gli obiettivi

2.2 I progetti

2.3 L'ammontare del fabbisogno finanziario e le fonti di finanziamento

REGIONE VENETO

1. Quadro di programmi comunitari per le infrastrutture materiali:

2. Quadro di programmi comunitari per le infrastrutture telematiche.

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

REGIONE LIGURIA

1. Il quadro socio economico e le linee strategiche regionali

3. Le azioni
 - 3.1. *Le zone industriali*
 - 3.2 *Le zone rurali*
 - 3.3 *Le zone urbane*
 - 3.4 *Riqualificazione del settore della pesca.*

REGIONE EMILIA ROMAGNA

1. Considerazioni generali
2. Gli obiettivi prioritari per lo sviluppo sostenibile della Regione Emilia-Romagna
 - 2.1 *Sistema Metropolitano Policentrico*
 - 2.2 *Competitività dei capitali cognitivi relazionali*
 - 2.3 *Garantire l'equità sociale*
 - 2.4 *Sostenibilità dello sviluppo*
 - 2.5 *Il PTR come riferimento strategico per la programmazione negoziata comunitaria e nazionale*
3. Gli strumenti attuativi della programmazione regionale

REGIONE MARCHE

1. Introduzione
 - 1.1 *Area di influenza del Camerinese*
 - 1.2 *Area di influenza del Fabrianese*
 - 1.3 *Area di influenza dell'alto Chienti*
2. Il Piano Regionale di Sviluppo
3. Intesa Istituzionale di programma, Accordi Quadro di Programma e Programmazione Regionale
4. Programmi Obiettivo
 - 4.1 *Valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali*
 - 4.2 *Valorizzazione delle risorse umane e culturali*
 - 4.3 *Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata.*
 - 4.4 *Sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terrieri.*
 - 4.5 *Collegamento fisico ed immateriale con altre aree.*

REGIONE UMBRIA

2. Il quadro di riferimento
2. Interventi generali e plurisettoriali
 - 2.1 *Regimi di aiuto alle imprese*
 - 2.2 *Progetti per le aree urbane e i villaggi rurali*
 - 2.3 *Innovazione e ricerca*

2.4 *Formazione professionale e politiche dell'occupazione*

3. Interventi settoriali
 - 3.1 *Agricoltura, foreste e sviluppo rurale*
 - 3.2 *Attività industriali e turistiche*
 - 3.3 *Economia sociale*
 - 3.4 *Beni culturali e ambientali*
4. Sviluppo locale e cooperazione interregionale

REGIONE LAZIO

1. I problemi strutturali della Regione
2. Obiettivi e linee di azione prioritaria
3. Le linee strategiche per il 2000-2006 per le aree ob 2
 - 3.1 *Valorizzazione sociale ed economica del fattore umano*
 - 3.2 *Adeguamento delle infrastrutture*
 - 3.3 *Rafforzamento e ammodernamento dei sistemi produttivi*
 - 3.4 *Recupero delle situazioni urbane di maggior disagio*

2. LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

REGIONE ABRUZZO

1. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali
 - 1.1 *Obiettivo strategico prioritario: completare l'attrezzatura ed il contesto di fruibilità, tutela e valorizzazione del sistema dei parchi naturali.*
 - 1.2 *Obiettivo strategico prioritario: Esaltare le concessioni tra ambiente, qualità e competitività eco-sostenibile del "sistema Abruzzo" attraverso la tutela e la piena utilizzazione delle risorse idriche*
 - 1.3 *Obiettivo strategico prioritario: Gestione integrata dell'area costiera*
 - 1.4 *Obiettivo strategico prioritario: Tutela e gestione delle georisorse acqua e suolo*
2. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse umane e culturali
 - 2.1 *Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di consolidamento*

- 2.2 *Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione del sistema "ricerca e sviluppo"*
- 2.3 *Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione dei beni culturali ed archeologici*
- 3. Grande asse trasversale miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata
 - 3.1 *Obiettivo strategico prioritario: Realizzazione programmi integrati di recupero e riqualificazione urbana e dei centri storici minori*
 - 3.2 *Obiettivo strategico prioritario: Completare le infrastrutture che agevolano il decongestionamento della conurbazione costiera e l'evoluzione a sistema metropolitano policentrico.*
 - 3.3 *Obiettivo strategico prioritario: Innovare i percorsi ed i sistemi di smaltimento rifiuti*
- 4. Grande asse trasversale sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari
 - 4.1 *Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare i sistemi produttivi locali*
- 5. Grande asse trasversale collegamento fisico ed immateriale con altre aree
 - 5.1 *Obiettivo strategico prioritario: Costituire un moderno sistema di trasporti e di collegamenti integrato con l'Europa*
- 6. Grande asse trasversale dello sviluppo rurale
 - 6.1 *Obiettivo strategico prioritario: mantenimento e rafforzamento del tessuto sociale e vitale delle aree rurali*
 - 6.2 *Obiettivo strategico prioritario: Agroambiente*
 - 6.3 *Obiettivo strategico prioritario. diversificazione economica dei sistemi locali agricoli e rurali a basso sviluppo.*

REGIONE MOLISE

- 1. Grande asse trasversale e valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali
 - 1.1 *Obiettivo strategico prioritario: tutela e valorizzazione del patrimonio idrico.*
 - 1.2. *Obiettivo strategico prioritario: Difesa dal rischio idrogeologico delle grandi infrastrutture e dei centri urbani maggiori*

- 2. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse umane e culturali
 - 2.1 *Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione dei beni archeologici*
 - 2.2. *Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di strutturazione.*
 - 2.3. *Obiettivo strategico prioritario: Potenziare il sistema regionale della ricerca*
- 3. Grande asse trasversale miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata
 - 3.1 *Obiettivo strategico prioritario: Potenziare le attrezzature urbane di livello superiore*
 - 3.2 *Obiettivo strategico prioritario: Potenziare la sicurezza del territorio*
- 4. Grande asse trasversale sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari
 - 4.1 *Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare i sistemi produttivi locali*
- 5. Grande asse trasversale collegamento fisico ed immateriale con altre aree
 - 5.1 *Obiettivo strategico prioritario: Costituire un sistema di trasporti e di collegamenti moderno ed integrato*

REGIONE CAMPANIA

- 1. Premessa
- 2. Il Contesto economico e territoriale della regione
- 3. Gli obiettivi prioritari della programmazione regionale
- 4. I Principali Interventi da realizzare

REGIONE BASILICATA

- 1. Il nuovo modello di sviluppo.
 - 1.1 *Il ritardo nello sviluppo.*
 - 1.2 *Elementi e fattori per il rilancio.*
 - 1.3 *Obiettivi*
- 2. Potenziamento delle infrastrutture di collegamento.
 - 2.1 *Viabilità*
 - 2.2 *Ferrovie.*
 - 2.3 *Rete Telematica.*
- 3. Tutela, valorizzazione risorse idro-minerarie e difesa suolo.
 - 3.1 *Le risorse petrolifere.*
 - 3.2 *Risorse idriche*

3.3 *La difesa del suolo.*

4. Tutela, valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali.

5. Potenziamento dei vantaggi localizzativi per le imprese

REGIONE PUGLIA

1. I fabbisogni
2. Gli obiettivi prioritari
3. Le azioni di tipo infrastrutturale
 - 3.1 *Viabilità*
 - 3.2 *Ferrovie*
 - 3.2 *Aeroporti*
 - 3.3 *Porti*
 - 3.4 *Interporti*
 - 3.5 *Metanizzazione*
 - 3.6 *Telecomunicazioni*
 - 3.7 *Difesa del suolo*
 - 3.8 *Sistemi idrici*

REGIONE CALABRIA

1. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali
 - 1.1 *Obiettivo strategico prioritario: tutela e valorizzazione del patrimonio idrico.*
 - 1.2 *Obiettivo strategico prioritario: Difesa dal rischio idrogeologico delle grandi infrastrutture e dei centri urbani maggiori*
 - 1.3 *Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione e sviluppo dei parchi nazionali*
2. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse umane e culturali
 - 2.1 *Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione dei beni archeologici*
 - 2.2 *Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di strutturazione.*
 - 2.3 *Obiettivo strategico prioritario: Potenziare il sistema regionale della ricerca*
3. Grande asse trasversale miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata
 - 3.1 *Obiettivo strategico prioritario: Potenziare le attrezzature urbane di livello superiore*
 - 3.2 *Obiettivo strategico prioritario: Potenziare la sicurezza del territorio*

3.3 *Obiettivo strategico prioritario: Realizzare programmi integrati di recupero e riqualificazione urbana e dei centri storici minori*

3.4 *Obiettivo strategico prioritario: Completare la realizzazione del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti*

4. Grande asse trasversale sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari
 - 4.1 *Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare i sistemi produttivi locali*
5. Grande asse trasversale collegamento fisico ed immateriale con altre aree
 - 5.1 *Obiettivo strategico prioritario: Costituire un sistema di trasporti e di collegamenti moderno ed integrato*

REGIONE SICILIA

Finalità generali:

2. Il metodo
3. Le politiche: gli obiettivi specifici
 - 3.1 *Grandi infrastrutture*
 - 3.2 *Tutela e risanamento ambientale*
 - 3.3 *Beni culturali, ambientali e turismo*
 - 3.4 *Innovazione, ricerca e risorse umane*
4. Le idee-programma prioritarie
 - 4.1 *Grandi Infrastrutture*
 - 4.2 *Tutela e Risanamento Dell'ambiente*
 - 4.3 *Beni Culturali, Ambientali e Turismo*
 - 4.4 *Risorse Umane, Ricerca e Innovazione*
5. Gli strumenti

REGIONE SARDEGNA

1. Introduzione
 - 1.1 *Valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali*
 - 1.2 *Valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche*
 - 1.3 *Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata*
 - 1.4 *Sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari*
 - 1.5 *Collegamento fisico ed immateriale con altre aree*

ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI: L'ANCI

Le idee delle città per programmare lo sviluppo

1. LE REGIONI DEL CENTRO-NORD

REGIONE VALLE D'AOSTA

1. Premessa

La presente relazione descrive gli orientamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta in ordine al quadro strategico e alle principali opzioni della programmazione regionale a finalità strutturali per il periodo 2000-06 nonché in ordine agli interventi specifici da realizzare, con relativi costi, fonti di finanziamento e tempi di attuazione anche in riferimento al livello di progettazione acquisito.

I predetti orientamenti:

– traggono origine, essenzialmente, dal Piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta (PTP), approvato dal Consiglio regionale con legge 10 aprile 1998, n. 13 ed in vigore dal 12 agosto 1998 e dal programma della maggioranza presentato dal Presidente della Giunta al Consiglio regionale il 30 giugno 1998, oltre che dai programmi settoriali richiamati con riferimento a ciascuno degli specifici investimenti;

– costituiscono la coerente prosecuzione delle linee strategiche e degli interventi attuati nella fase di programmazione per il sessennio 1994/99, in quanto non si sono verificati mutamenti nel tessuto socio-economico tali da giustificare la cessazione o la modificazione;

– postulano che le zone della Valle d'Aosta interessate da fenomeni di declino industriale e rurale continuino, nel periodo 2000-06, ad essere incluse tra quelle interessate al perseguimento dell'obiettivo n. 2 dei fondi strutturali e a fruire delle deroghe di cui all'articolo 92.3.c) del trattato che istituisce la Comunità europea.

Gli obiettivi prioritari della programmazione e gli interventi specifici sono individuati con riferimento a due macro-categorie di azioni:

– opere fisiche di infrastrutturazione o di riqualificazione economica e riorganizzazione urbanistica e territoriale;

– azioni di sistema per favorire la crescita e il consolidamento dell'imprenditoria locale.

2. Obiettivi prioritari

La programmazione regionale per il periodo 2000/06 sarà finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi prioritari, individuati in coerenza con gli indirizzi del Piano territoriale paesistico (PTP):

2.1 Migliorare le relazioni della regione con quelle contermini e rafforzare la sua posizione nel contesto europeo:

la Valle d'Aosta è una regione a bassa densità demografica (32 ab/kmq), contornata dalle vette più alte della catena montuosa delle Alpi e ubicata in posizione baricentrica rispetto ai bacini economici che fanno capo a Milano, Torino, Ginevra e Lione.

La valorizzazione economica di questi suoi particolari connotati è per buona parte basata sulla intensificazione delle relazioni con l'esterno (economiche, sociali, culturali), da favorire attraverso:

- a) la qualificazione e il potenziamento delle infrastrutture di trasporto e telecomunicazione;
- b) una maggiore cooperazione con i soggetti economico-istituzionali dei due paesi confinanti;

2.2 Riqualificare e diversificare il tessuto produttivo:

a partire dalla fine degli anni ottanta la regione ha avviato un importante processo di riconversione economica reso necessario dal sostanziale venir meno delle principali attività manifatturiere di primo insediamento (principalmente siderurgia e fibre chimiche) e dall'esigenza di salvaguardare l'attività agricola - anche per la sua funzione di presidio del territorio - incentivando l'affermazione di forme di «pluriattività rurale», nonché di diversificare l'offerta turistica (attualmente incentrata sugli sport invernali e il turismo familiare estivo) per ridurre la concentrazione spaziale e temporale della domanda, favorire lo sviluppo del turismo in forme compatibili con la conservazione delle risorse, del paesaggio e dell'ambiente e promuovere la crescita socio-economica delle aree meno favorite.

Ai fini di detta riconversione, è necessario operare principalmente su tre fronti:

- a) recupero economico ed urbanistico dei principali insediamenti ubicati nelle sole aree pianeggianti a tal fine esistenti lungo la valle centrale (le aree destinabili agli insediamenti permanenti rappresentano l'11% del territorio regionale);
- b) sviluppo e consolidamento della «cultura d'impresa», attraverso la maggiore selettività degli aiuti regionali alle attività produttive, l'elevazione del livello formativo e la qualificazione dell'offerta culturale, in particolare nel campo della ricerca scientifica e dell'alta specializzazione;
- c) organizzazione di una qualificata offerta di turismo culturale e ambientale, che metta in relazione, nell'ambito di pacchetti turistici integrati, le differenti risorse presenti sul territorio, esaltando le peculiarità della Valle quale «sistema di risorse paesaggistico-ambientali» di elevata qualità;

2.3 Tutelare e valorizzare il patrimonio ambientale:

a fronte delle peculiarità del territorio valdostano, caratterizzato dalla presenza di un eccezionale patrimonio naturale e culturale, le azioni di tutela e valorizzazione costituiscono la condizione di fondo per uno sviluppo più equilibrato e sostenibile della regione, prima ancora di rispondere agli obblighi imposti da leggi nazionali o regionali. In questa logica l'attenzione si incentra sul ruolo positivo delle amministrazioni pubbliche nelle iniziative di recupero e riqualificazione piuttosto che su quello di garanti per il rispetto dei vincoli di tutela (idrogeologica, paesaggistica ...). La strategia di valorizzazione, più che privilegiare i nuclei di maggior pregio o quelli dove si concentrano i flussi turistici, sarà orientata principalmente ad enfatizzare i «sistemi» di risorse, le reti di fruizione, i contesti paesistici, operando attraverso due linee direttrici:

- a) la salvaguardia del territorio dal dissesto idrogeologico e dall'inquinamento;
- b) la valorizzazione di particolari e importanti «giacimenti ambientali».

2.4 Riorganizzare la Valle sotto il profilo urbanistico e territoriale.

La riorganizzazione urbanistica e territoriale nasce, principalmente, dalle seguenti esigenze:

a) migliorare le condizioni di vita, di mobilità e di lavoro, anche attraverso la promozione del recupero e dell'adeguamento del vasto patrimonio abitativo e rurale sottoutilizzato;

b) articolare le maggiori funzioni urbane nei nodi principali della valle centrale, anche attraverso appositi piani pluriennali di riqualificazione dei due principali insediamenti (Aosta e Saint-Vincent),

c) migliorare le possibilità di accesso e comunicazione in tutto il territorio abitato, favorendo nel contempo il decongestionamento del capoluogo regionale e dei grandi centri turistici.

3. Principali interventi da realizzare

La tabella allegata alla presente relazione indica, con riferimento agli obiettivi prioritari descritti nel precedente paragrafo, gli interventi da realizzare nel periodo 2000/2006, specificando, per ciascuno di essi, l'ammontare dell'investimento previsto, il programma di pertinenza e relative fonti di finanziamento (distinguendo tra: programmi interamente finanziati dalla Regione e dalle Amministrazioni locali, programmi cofinanziati dallo Stato e programmi cofinanziati da Unione Europea e Stato, oltre che dalla Amministrazione regionale), i tempi di realizzazione e il livello di progettazione disponibile.

In particolare gli interventi previsti concernono:

3.1 nell'ambito dell'obiettivo prioritario *migliorare le relazioni della regione con quelle contermini e rafforzare la sua posizione nel contesto europeo*:

a) il completamento del centro intermodale per merci e passeggeri, alle porte di Aosta (alla confluenza della autostrada Torino-Ginevra/Lione, attraverso il traforo del Monte Bianco con la superstrada Aosta-Martigny, attraverso il traforo del Gran San Bernardo), mediante riqualificazione economica e riordino urbanistico dell'autoporto doganale di Pollein-Brissogne le cui prevalenti attività sono drasticamente cessate a seguito dell'abolizione, nel 1993, delle frontiere interne della comunità;

b) il potenziamento e la riqualificazione della ferrovia Aosta-Chivasso (sulla direttrice Milano-Torino; a binario unico e non elettrificata; esclusivo collegamento su rotaia della regione, caratterizzato da elevati tempi di percorrenza) e suo collegamento con la linea ad alta velocità Torino-Lione anche dal lato francese;

c) l'abbassamento in sotterraneo del piano del ferro nel tratto Quart-Sarre per recuperare alla città di Aosta l'area Cogne (un sesto dell'intera area urbana) in fase di riconversione economica e riorganizzazione urbanistica (cfr. successivo punto 3.2);

d) il potenziamento dell'aeroporto, che attualmente incontra limiti nel rapportarsi con il potenziale bacino di utenza turistica, mediante collegamenti di livello regionale, per l'insufficiente lunghezza della pista e la carenza di dotazione strumentale di assistenza al volo. Al fine di connotarsi in futuro quale scalo aeroportuale regionale sono state ottenute le autorizzazioni e programmati gli interventi per rimuovere le suddette carenze;

e) la prosecuzione delle azioni di cooperazione transfrontaliera con la Francia e il Cantone Vallese, considerati i soddisfacenti risultati finora conseguiti in termini di coinvolgimento dell'utenza potenziale e di compenetrazione dei rispettivi ambiti economico-istituzionali, con i programmi INTERREG del periodo 1991/99;

3.2 nell'ambito dell'obiettivo prioritario *riqualificare e diversificare il tessuto produttivo*:

a) la prosecuzione dei seguenti interventi di recupero, avviati con i programmi a titolo dell'ob. 2 del periodo 1992/99, in aggiunta a quelli da effettuare nell'area autoportuale soprarichiamata e già attuati nell'area «ex Illsa Viola» di P.S. Martin (P.O.P ob.2 1989/93):

– riconversione dell'area «ex Illva Cogne» di Aosta (area siderurgica di 100 ha. di superficie, nel centro urbano del capoluogo) a nuovi insediamenti manifatturieri e relativi servizi;

– riqualificazione del forte e del borgo medioevale di Bard (superficie di 1,3 ha, solo il forte), per destinarli a funzioni museali, espositive, promozionali di beni e servizi espressi dalla valle (punto di marketing), congressuali, formative nelle tecniche di restauro dei materiali;

b) azioni di sistema che si sostanziano in particolare:

– nella promozione del «popolamento» delle aree di cui in 3.2.a) mediante idonei incentivi alle PMI, caratterizzati da selettività, coerenza con la normativa comunitaria in materia di aiuti regionali ed intensità tale da presupporre, nel periodo 2000/06, il perdurare del regime di deroga di cui attualmente fruisce la Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 92.3.c) del trattato che istituisce la Comunità europea;

– nel favorire l'accessibilità delle PMI a servizi di animazione economica e di assistenza tecnica, finanziaria e formativa, in prosecuzione di quanto già attuato nel periodo 1992/99 in applicazione dei programmi a titolo dell'ob.2;

– nel sostegno alle produzioni agricole minori con caratteristiche di sufficiente innovatività ed esemplarità;

c) l'organizzazione di una qualificata offerta di turismo culturale e ambientale basata principalmente sull'attuazione del piano di valorizzazione dei beni culturali, già definito nell'ambito del P.O.P. ob. 2 1992/93, che contempla 3 itinerari tematici (archeologia protostorica e romana, castelli medioevali, arte gotica), 5 microsistemi territoriali (caratterizzati da concentrazione e complementarietà di beni culturali e ambientali in ambiti spaziali circoscritti), percorsi culturali e ambientali di tipo automobilistico, ciclabile e pedonale e che dovrà fare perno sul riqualificato forte di Bard;

3.3 nell'ambito dell'obiettivo prioritario *tutelare e valorizzare il patrimonio ambientale*:

a) programmi di investimento di medio e lungo periodo mirati a mantenere e rinnovare importanti investimenti di sistemazione idraulica effettuati in precedenza e, in particolare, a metà degli anni ottanta, consolidare i versanti interessati da importanti fenomeni di dissesto, salvaguardare le principali vie di comunicazione da frane e valanghe, anche attraverso l'espansione delle attività forestali;

b) il mantenimento degli insediamenti e delle attività agricole in media e alta montagna, attraverso la promozione di specifiche forme di pluriattività;

c) il completamento della bonifica (avviata con i programmi RESIDER e ob.2 del periodo 1994/99) dell'area ex Ilva Cogne di Aosta, interessata, per circa un secolo, dal deposito dei materiali di risulta della lavorazione siderurgica, anche ai fini del recupero economico-urbanistico anzidetto;

d) lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel lungo periodo, in ragione del fatto che il sistema di compattazione impiegato a partire dagli anni ottanta potrà essere utilizzato per non oltre un quinquennio;

e) la valorizzazione economica e culturale dei principali giacimenti ambientali di rilevanza europea (Parco nazionale del Gran Paradiso; Comprensorio italo-franco-elvetico del Monte Bianco) che interessano il territorio valdostano e dei sistemi ambientali di rilevanza regionale e locale individuati dal Piano territoriale paesistico;

3.4 nell'ambito dell'obiettivo prioritario *riorganizzare la Valle sotto il profilo urbanistico e territoriale*:

a) azioni di recupero del diffuso patrimonio edilizio e di architettura rurale di interesse storico-culturale, in stato di degrado o comunque sottoutilizzato rispetto alle suscettività che lo caratterizzano ai fini della rivitalizzazione economica dei centri minori;

b) interventi per la riqualificazione dei due maggiori centri urbani della Valle (Aosta e Saint Vincent) - sulla base di piani di medio-lungo periodo già approvati dai competenti organi amministrativi locali e in fase di attuazione - e per migliorare la dotazione infrastrutturale dei villaggi di media montagna, che risultano penalizzati dalla concentrazione dei flussi turistici verso le mete tradizionali del turismo alpino.

REGIONE PIEMONTE

Questa scheda presenta una sintesi della strategia di programmazione economica adottata dalla Regione Piemonte, settore per settore, tenendo conto delle incertezze che tuttora permangono quanto alla disponibilità di fondi, e ai nuovi regolamenti Europei per il DOCUP.

1. Agricoltura

Per quanto attiene questo settore le linee-guida possono così essere configurate.

1.1 Salvaguardia, valorizzazione e gestione delle risorse naturali del patrimonio ambientale

Questa linea strategica si articolerà in una molteplicità di interventi mirati:

a) valorizzazione delle riserve ambientali ed agro-forestali attraverso la pianificazione territoriale. L'obiettivo è quello di costituire una base conoscitiva completa in modo da consentire interventi organici per lo sviluppo della gestione selvicolturale di boschi, di pascoli e per interventi di sistemazione idrogeologica;

b) valorizzazione filiera del legno. Si prevedono interventi a sostegno di imprese di lavoro e trasformazione del legno, privilegiando l'approvvigionamento di materia prima locale.

1.2 Migliorare la qualità della vita e la vivibilità dell'area.

Si prevedono una serie di misure organiche tra loro connesse. La prima è mirata a favorire la diffusione di servizi sociali alla popolazione (Servizi scolastici, Servizi socio-assistenziali, sportelli informatici). Altre azioni riguardano:

l'analisi del patrimonio architettonico e interventi di recupero, anche nell'ottica di valorizzazione turistica ed economica, potenzialità oggi inespresse; recupero di borgate prioritariamente quelle che rivestono natura di pregio, privilegiando i titolari di attività produttiva e coloro che si insediano in modo stabile nelle zone montane e collinari.

1.3 Adeguamento e riconversione del settore agricolo

Anche in questo caso le misure saranno molteplici ed indirizzate al raggiungimento di alcuni obiettivi il cui principale è quello di favorire la migliore competitività del sistema. Si punta inoltre al recupero dei ritardi strutturali dalla produzione e trasformazione, alla commercializzazione di prodotti di qualità e tipici, all'introduzione di nuove tecnologie, al riorientamento della produzione agricola.

E' previsto inoltre un approccio di filiera che colleghi la produzione con la trasformazione e la commercializzazione.

In connessione sono previsti inoltre interventi per migliorare le infrastrutture (strade rurali, reti acquedottistiche, ecc).

2. Turismo

Le linee di intervento finalizzate alla valorizzazione delle risorse turistiche si traducono nel promuovere la predisposizione a livello locale di «progetti integrati di area» finalizzati allo sviluppo di nuovi prodotti turistici o alla qualificazione e al potenziamento di quelli esistenti attraverso l'azione comune e sinergica di soggetti e investimenti pubblici e privati.

Tale integrazione non si deve ridurre a una mera procedura amministrativa ma deve determinare una aggregazione territoriale di soggetti e risorse rispetto a un obiettivo comune, garantita sia dall'elaborazione progettuale, sia soprattutto da una reale condivisione di finalità e azioni tra i vari soggetti presente in tutte le sue fasi (progettuale - attuativa - gestionale).

Accanto ai progetti integrati, rivolti ad aree ben delimitate con potenzialità turistiche saranno previste azioni volte a migliorare la struttura alberghiera, a rafforzare le strutture turistiche qualificate (ad es. centri congressi, strutture sportive, ecc.), azioni di promozione turistica.

Una stretta connessione dovrà essere garantita con gli interventi previsti nell'ambito del filone specifico dedicato alla valorizzazione del patrimonio culturale.

3. Parchi naturali e aree protette

Per quanto concerne le linee di programmazione regionale per le iniziative inerenti le aree protette e i parchi naturali, si ritiene opportuno ampliare lo spettro dei beneficiari dei finanziamenti, comprendendo anche altri soggetti pubblici e privati qualora partecipino ad iniziative rientranti nelle finalità di tutela del territorio protetto e per lo sviluppo delle economie locali.

A tal fine si può ipotizzare l'attivazione di programmi proposti e coordinati dagli enti di gestione che, in qualità di Enti strumentali della Regione, provvederanno alla gestione procedurale, sulla base di precise indicazioni della Regione.

Gli interventi riguarderanno progetti di valorizzazione complessiva dei parchi, in sostanza saranno realizzate e potenziate strutture turistiche, strutture dedicate alla gestione dei parchi, strutture per consentire la fruizione di beni ambientali, ma anche interventi di tipo agro-silvo-pastorale.

Saranno inoltre previste idonee misure dedicate alle attività produttive e sociali poste immediatamente a ridosso di parchi e aree protette al fine di attenuarne l'impatto e renderle compatibili con zone particolarmente sensibili e pregiate.

4. Beni Culturali

Le linee di intervento dovranno realizzarsi attraverso un progetto integrato finalizzato non solo alla salvaguardia - conservazione e restauro dei beni, ma anche alla loro valorizzazione con la conseguente ricaduta turistica ed occupazionale che ne deriva.

Gli interventi coinvolgeranno abbazie, castelli, complessi di archeologia industriale, architetture rurali e fortificazioni presenti sul territorio regionale.

In particolare verranno realizzati appositi «circuiti» turistici al fine di una valorizzazione anche di tipo economico delle strutture storiche e architettoniche sopra richiamate.

Questa impostazione è già stata sperimentata nel DOCUP 97-99 e quindi questo filone riprende e amplia quanto sperimentato.

L'Amministrazione Regionale, peraltro, sta perseguendo una organica politica di valorizzazione del patrimonio architettonico con l'obiettivo precipuo di attrarre flussi turistici importanti.

5. Attività produttive

Ci si riferisce principalmente all'industria di piccola e media dimensione, all'artigianato, al commercio. Le linee di indirizzo sono duplici:

da un lato ammodernare tecnologicamente e finanziariamente il sistema; dall'altro dotare l'apparato produttivo di infrastrutture adeguate in modo da creare le premesse per un suo radicamento e sviluppo.

Pertanto le linee di intervento si articoleranno in una serie di filoni così assimilabili:

a) **interventi a sostegno delle attività produttive**, per nuove tecnologie, progetti di ricerca e sviluppo, diffusione dell'innovazione tecnologica. Con una serie di misure tra loro concertate, si punterà a orientare le PMI a dotarsi di macchinari, processi produttivi e prodotti fortemente caratterizzati dall'innovazione tecnologica.

Le ricadute che si attendono sono: il mantenimento dei livelli occupazionali, l'aumento della competitività del sistema, l'aumento delle esportazioni in Europa ed extra continente.

a) **servizi avanzati e diffusione delle innovazioni**. Si constata: la scarsa propensione delle PMI a ricorrere a servizi avanzati di tipo immateriale; una non soddisfacente osmosi tra ricerca pura (Università, Centri di Ricerca) e sistema produttivo; l'insufficiente ricorso delle PMI ai servizi telematici; la scarsa conoscenza delle innovazioni disponibili sui mercati internazionali.

Con una serie di misure appropriate si prevede di favorire: il ricorso a servizi specializzati nella ricerca, la diffusione dell'innovazione tecnologica, l'utilizzo dei servizi telematici, l'armonizzazione del mondo produttivo con quello della ricerca;

b) **interventi di ingegneria finanziaria**. Riprendendo le esperienze sperimentali già avviate con il DOCUP 1997/99 si intende intervenire con una serie di misure appropriate al fine di migliorare la patrimonializzazione delle aziende, ampliare il capitale sociale delle stesse, favorire l'accesso al credito del sistema produttivo.

c) **interventi infrastrutturali al servizio del sistema produttivo**. Questo filone si affianca a quelli diretti alle imprese, si intendono realizzare una serie di iniziative «esterne» alle imprese ma che creino un ambiente favorevole ed i presupposti per il loro radicamento e sviluppo.

Si segnalano in particolare interventi nella realizzazione e consolidamento di parchi tecnologici, di centri di servizi comune, di infrastrutture logistiche.

d) **valorizzazione di aree-sistema, distretti industriali e promozione di nuove attività produttive**.

Questa linea è concepita per rispondere a particolari esigenze di ambiti territoriali specifici caratterizzati o da forti elementi di declino (crisi del settore dominante, marginalità territoriale, ecc...) o, viceversa, contrassegnati da marcate ed omogenee connotazioni produttive (aree-sistema) che richiedono interventi di valorizzazione e miglioramento, ma anche di diversificazione produttiva.

Le misure riguarderanno pertanto progetti di tipo integrato che assumeranno in se una pluralità di interventi. In questo ambito - ma non solo - si ipotizzano anche interventi per favorire la nascita di nuove imprese, costituite soprattutto da giovani e da donne facendo emergere potenzialità imprenditoriali ed orientandole sui settori con maggiori prospettive di sviluppo.

6. Ambiente, Energia, Sviluppo sostenibile

In linea con gli impegni assunti dallo Stato italiano in diverse sedi internazionali per il contenimento dei fattori inquinanti, l'Amministrazione Regionale sta procedendo ad una serie di interventi che guidino, non soltanto il sistema produttivo, ma i comportamenti stessi delle famiglie e dei singoli cittadini verso uno stile di vita eco-compatibile e di tutela ambientale.

Nell'ambito del DOCUP in particolare si potranno in essere idonee misure in campo ambientale tra loro coordinate. Esse riguardano principalmente:

a) **iniziative nel campo energetico** quali: l'impiego di risorse energetiche endogene, di produzione di energia da fonti rinnovabili, incentivi all'introduzione di processi produttivi a basso consumo energetico, valorizzazione delle biomasse per la produzione di energia: interventi sperimentali nel campo dei superconduttori;

b) **nel campo dei rifiuti**: raccolta differenziata; impianti di smaltimento, recupero e riutilizzo, interventi di recupero energetico (biogas, CDR, ecc...), interventi sul sistema produttivo per favorire l'introduzione di certificazioni ambientali (Eco label, ecc...);

c) **interventi di bonifica territoriale**: si prevedono interventi di recupero siti industriali dismessi; il risanamento, la bonifica e il riuso di comprensori industriali gravemente compromessi dal punto di vista ambientale.

Sempre nell'ambito di questo filone strategico si prevedono iniziative specifiche a riguardo dell'assetto del territorio. Si intendono porre in essere azioni di studio e realizzazione di infrastrutture nell'ambito delle politiche di tutela e difesa del territorio (raccolta, elaborazione e diffusione delle conoscenze concernenti i fattori naturali di previsione e vulnerabilità dell'ambiente) con finalità di pianificazione, nonché di miglioramento e coordinamento delle reti di comunicazione e servizio nell'interesse delle popolazioni locali nel campo della meteorologia, difesa del suolo e protezione civile.

7. Trasporti Comunicazioni - Viabilità

Il Piemonte, per la sua collocazione geografica, si pone tra l'altro come regione di transito di grandi flussi di merci, sia su rotaia che su gomma che per via aerea. E' inoltre regione - cerniera tra il sistema portuale di una parte significativa del Mediterraneo e il centro-nord Europa.

Tale situazione evidenzia la necessità di dotare la Regione di opportune infrastrutture logistiche nel campo dei trasporti. Conseguentemente si prevedono interventi mirati a potenziare e/o a realizzare centri intermodali, centri di smistamento merci, interporti ed altre strutture similari che garantiscano l'integrazione di più sistemi di trasporto (terra, mare e aria).

8. Riqualificazione urbana

Una delle linee direttrici della Commissione dell'UE è la promozione di interventi nelle aree urbane ove si concentrano pesanti e variegate problematiche sociali, occupazionali, economiche. La Regione Piemonte ha già attivato (DOCUP 1997-99 / ob. 2) alcune azioni di integrazioni tra le politiche nazionali, regionali su quartieri degradati con i fondi strutturali. Si intende amplificare questa sperimentazione ampliando la gamma degli interventi in modo da costituire veri e propri progetti integrati mirati a favorire sia il recupero urbanistico, edilizio e residenziale dei quartieri, sia quello economico, produttivo e sociale.

Nello specifico si punterà a rilocalizzare le attività produttive, a favorire la nascita di nuove imprese, a promuovere attività artigianali, commerciali e di servizio alla persona. Una seconda serie di interventi sarà volta a creare centri multifunzionali e sociali per il recupero dei giovani e di categorie «a rischio». Tali centri dovranno configurarsi come elemento di socializzazione e dovranno inoltre offrire servizi culturali, formativi e ricreativi che consentano di creare le premesse per l'avviamento al lavoro dei giovani e delle persone a rischio di emarginazione.

9. Conclusioni

Come già evidenziato, quelle riportate sono linee che potranno subire aggiornamenti e ulteriori implementazioni. Riteniamo opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità, avvertita da questa Amministrazione, di pervenire nei prossimi mesi alla definizione di progetti compatibili e rispondenti alle linee di intervento sopra sintetizzate.

E' noto che i nuovi regolamenti e gli indirizzi della Commissione dell'UE prevedono il raggiungimento di soglie - circa gli impegni ed i pagamenti - molto ravvicinate ed impegnative, pena la riprogrammazione automatica delle risorse. Al fine di rispettare tali indirizzi e di evitare la decurtazione di importanti e decisivi fondi, la Regione Piemonte intende individuare, selezionare e mettere a punto un consistente numero di progetti definitivi e immediatamente cantierabili.

Ciò presuppone una notevole disponibilità di risorse finanziarie alle quali la Regione ed altri Enti Pubblici potenzialmente interessati non possono farvi fronte. E' pertanto importante ed urgente che l'Autorità Nazionale metta a disposizione risorse adeguate e significative che potranno sommarsi a quelle regionali e di altri enti.

REGIONE LOMBARDIA

1. Premessa

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria della Regione Lombardia per il triennio 1999-2001 contiene secondo quanto disposto dalla legge istitutiva lo stato di attuazione e l'aggiornamento del Programma Regionale di Sviluppo, nonché la programmazione economico-finanziaria e gli indirizzi per la gestione.

Dalla lettura del Documento è possibile comprendere quali sono i fronti di impegno su cui sta lavorando l'amministrazione regionale e le relative priorità e ricadute operative, all'interno di un quadro programmatico coerente e ben delineato che, prendendo avvio dal Documento Programmatico sul quale si è insediata la Giunta, si è poi sviluppato e articolato in dettaglio nel PRS e nel primo DPEFR, approvato lo scorso anno per il triennio 1998-2000.

In tal senso gli interventi sono stati aggregati su cinque linee di impegno politico e programmatico:

1. la dimensione istituzionale della Regione
2. i servizi alla persona
3. le infrastrutture per la mobilità
4. la competitività del sistema economico lombardo
5. il territorio e l'ambiente

In sintesi viene ribadito l'impegno prioritario sui temi del federalismo, anche attraverso un forte impegno per l'attuazione delle Leggi Bassanini, del riordino della Sanità e dei servizi alla persona, spostando l'accento sulla fase attuativa della riforma, delle infrastrutture di mobilità, nonché sulla competitività del sistema economico, anche alla luce del nuovo scenario europeo, e della valorizzazione delle risorse del territorio e dell'ambiente nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Nondimeno si ribadisce pure una forte attenzione al lavoro e alle sue dinamiche, sia per quanto riguarda le forme contrattuali «atipiche» diffuse in Lombardia, sia per quanto riguarda la garanzia dei posti di lavoro più tradizionali.

2. Le linee programmatiche regionali

2.1 La dimensione istituzionale della Regione

Nella struttura degli obiettivi del primo gruppo di politiche deve essere ricordato per maggiore rilevanza il federalismo, per l'attenzione con cui è stato considerato dal Governo regionale e per la funzione di guida e di orientamento che svolgerà ancora. L'azione trainante della Regione Lombardia, finora svolta in vari modi nel dibattito federalista e nella riforma delle istituzioni, fino alla proposta dei referendum abrogativi e ai ricorsi alla Corte Costituzionale, proseguirà con l'impegno per la riforma federale a tre livelli: Stato, Regione e sistema delle Autonomie locali lombardo. Il secondo aspetto di questo gruppo di politiche, il rapporto con le parti sociali, viene definito con proposte per il confronto e la condivisione dello sviluppo regionale, da attuare con gli strumenti del «Patto per lo sviluppo» e della programmazione negoziata. La relazione con l'Europa diventa sempre più una dimensione di riferimento, mentre un contributo alle problematiche istituzionali viene fornito anche con l'impegno riorganizzativo delle strutture regionali, con le politiche della trasparenza, comunicazione, valorizzazione del patrimonio, con lo sviluppo del sistema informativo regionale al servizio dei cittadini e degli enti locali.

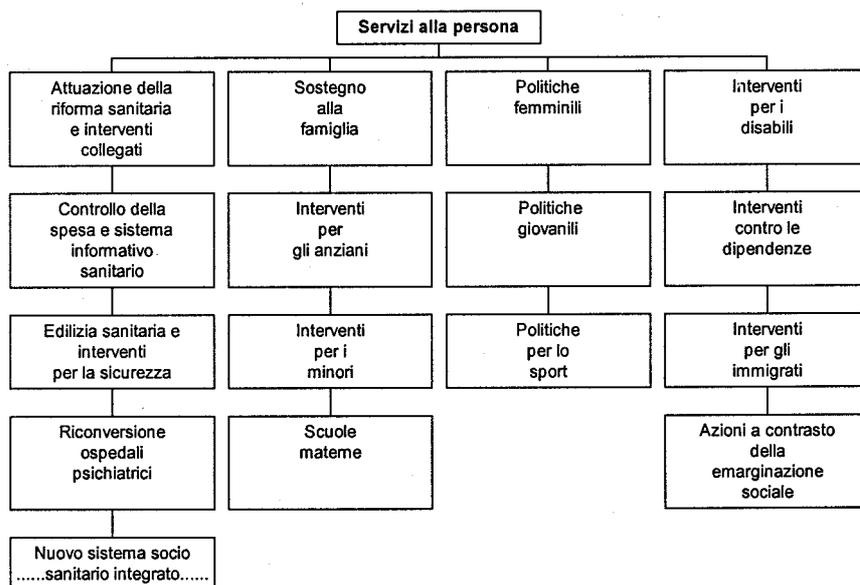
2.2 I servizi alla persona

Il secondo gruppo di interventi assume come centrale l'obiettivo dell'attuazione della legge di riforma sanitaria e gli interventi ad esso collegati, temi che hanno caratterizzato maggiormente i lavori di questa Giunta nella prima parte della legislatura. La filosofia ispiratrice della riforma che dovrà continuare a orientare le azioni e gli atti amministrativi conseguenti si propone di:

- rendere il sistema più efficiente e rispondente ai bisogni dei cittadini, distinguendo ed integrando l'ambito sociale da quello sanitario ed introducendo meccanismi in grado di ridurre i tempi di attesa e innalzando la qualità del servizio;

- realizzare un sistema integrato con forme di competizione tra strutture gestite da soggetti pubblici e strutture private o non profit, in modo da offrire ai cittadini la più ampia possibilità di libera scelta.

Nella fase di implementazione e messa a regime della riforma e degli interventi collaterali verrà assunto anche l'obiettivo del contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria insieme agli interventi per l'edilizia sanitaria, la sicurezza, la riconversione degli ospedali psichiatrici. Un altro livello di azione viene finalizzato al sostegno della famiglia e alle politiche per gli anziani, i minori, il sistema delle scuole materne. All'interno dei servizi alla persona le politiche femminili, giovanili e per lo sport trovano collocazione programmatica per la logica di servizio che le contraddistingue. L'insieme descritto nella seconda linea di attività si completa con gli interventi per i disabili, contro le dipendenze, per gli immigrati e le azioni a contrasto dell'emarginazione sociale.



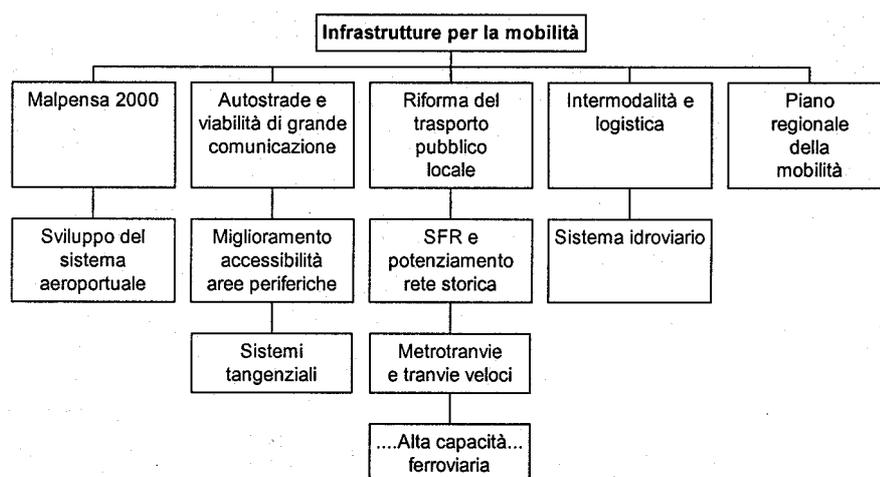
3. Le infrastrutture per la mobilità

Il deficit di dotazione infrastrutturale della Lombardia è uno dei vincoli più gravi per la competitività del nostro sistema regionale nel contesto europeo e globale. Per questa ragione, fin dall'inizio della legislatura è stata posta una forte priorità sugli interventi finalizzati a ridurre il sottodimensionamento dell'offerta d'infrastrutture di mobilità e a

limitare i rischi di congestionamento. Fra questi va segnalata innanzitutto la centralità di Malpensa 2000, insieme agli interventi sul sistema aeroportuale lombardo, a partire dalla soluzione ai problemi di accessibilità e di valorizzazione delle ricadute economiche indotte dal nuovo aeroporto.

Il sistema viario, autostradale e tangenziale, di grande comunicazione e di viabilità minore, viene indicato come ambito in cui avviare opere finalizzate a risolvere alcuni nodi di particolare urgenza. La riforma del trasporto pubblico locale apre invece gli interventi per migliorare l'offerta di servizio pubblico, che si intende riqualificare con l'attuazione del Sistema Ferroviario Regionale, con il potenziamento della rete ferroviaria storica, la realizzazione dei quadruplicamenti delle tratte interessate dall'Alta capacità, le tramvie veloci. Per quanto riguarda l'inter-scambio delle merci e l'intermodalità viene ribadita la necessità di un modello a rete con poli distribuiti sul tutto il territorio lombardo. Una attenzione al sistema idroviario e l'impegno alla redazione del piano regionale della mobilità completano la struttura dei contenuti degli interventi per la mobilità regionale.

4. La competitività del sistema economico lombardo



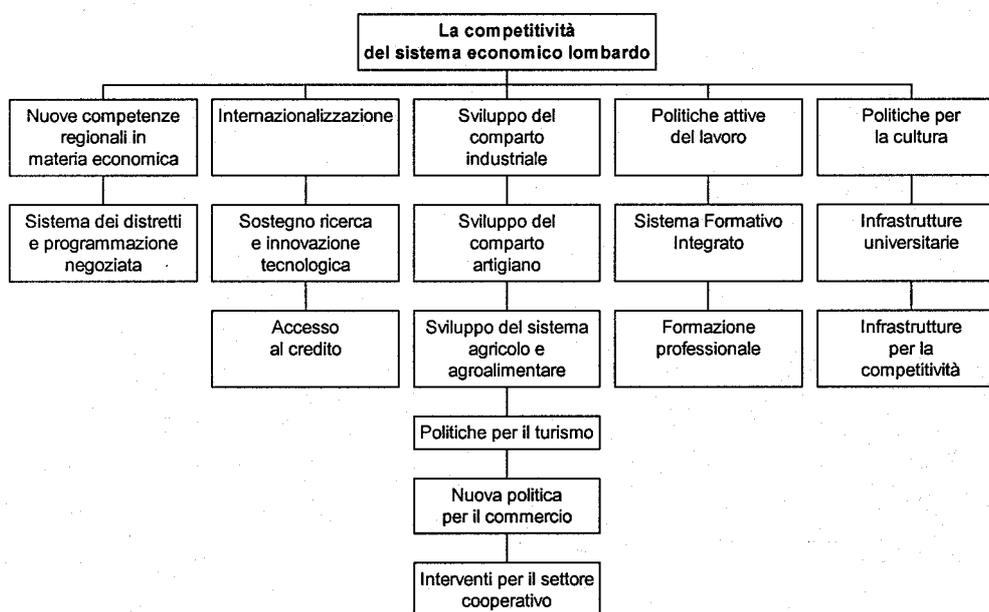
La Regione Lombardia si trova a dover affrontare alcuni importanti mutamenti di scenario in ambito economico:

- Il riassetto delle competenze istituzionali derivante dall'applicazione delle Leggi «Bassanini» in ambito economico (commercio, attività produttive, aiuti alle imprese, investimenti produttivi, formazione professionale, ecc.)

- Il rafforzamento degli istituti di programmazione negoziata che offre l'occasione per un processo di trasformazione funzionale alla sussidiarietà, alla semplificazione amministrativa e alla promozione di uno sviluppo condiviso;

- L'internazionalizzazione della struttura produttiva, accentuata dall'integrazione monetaria europea, che produrrà effetti più tangibili nei confronti delle imprese, dei lavoratori, dei cittadini.

Le capacità di sviluppo della Lombardia nella direzione di più elevati livelli produttivi, migliore qualità della vita e più compiuta integrazione con gli standard europei sarà sostenuta ed incentivata attraverso diverse linee d'intervento: le politiche di sviluppo sistemico volte ad affrontare le azioni di sviluppo locale; le politiche funzionali relativamente all'internazionalizzazione, alla ricerca e all'innovazione tecnologica, e alla finanza d'impresa; specifici interventi di settore; il sistema formativo integrato; la promozione delle infrastrutture per la competitività, in particolare quelle universitarie; la politica per la cultura.



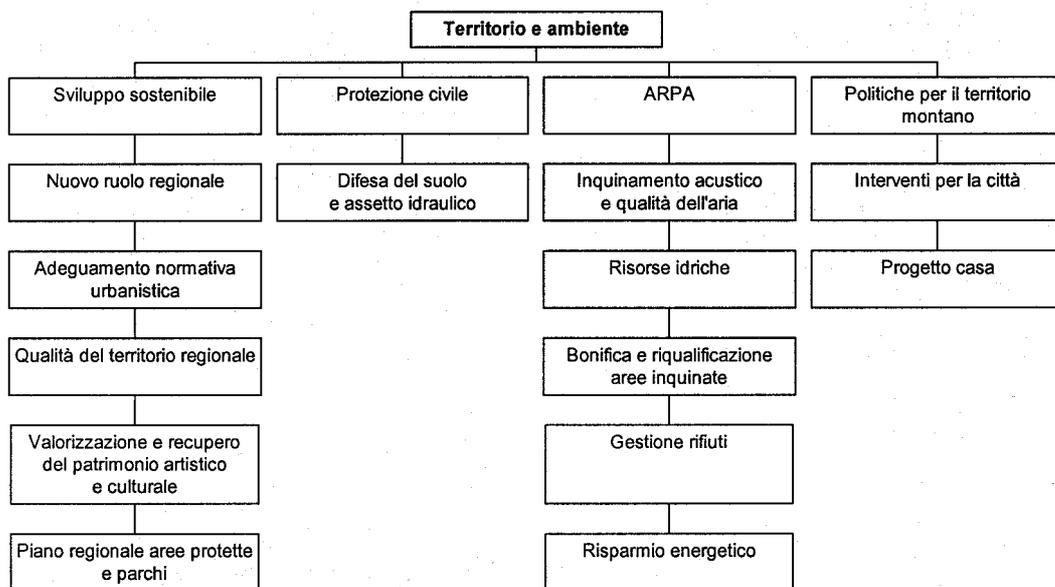
5. Territorio e ambiente

I contenuti programmatici considerati per il territorio e l'ambiente pongono al centro lo sviluppo sostenibile e una azione di indirizzo da attuarsi con l'adeguamento della normativa urbanistica.

L'azione di rinnovamento legislativo considera i due livelli di pianificazione sottordinati, provinciale e comunale, e si esprime nella definizione di indirizzi generali per l'assetto territoriale regionale e la qualità del territorio regionale.

Attenzione specifica viene dedicata alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale. Le problematiche della sicurezza e del rischio vengono considerate in relazione alla protezione civile e alla difesa del suolo. Il rilevante insieme di azioni specifiche per l'ambiente trova articolazione con l'agenzia regionale Arpa, con gli interventi per la difesa dall'inquinamento acustico e della qualità dell'aria e dell'acqua, con le azioni per la definizione dei bacini ottimali, con le bonifiche, la gestione dei rifiuti e delle problematiche energetiche.

Interventi settoriali per il territorio montano, per la città e per la casa completano il quinto gruppo di linee programmatiche.



PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

1. Artigianato

Nella Provincia di Bolzano l'artigianato rappresenta, accanto ai settori dell'industria, del turismo e del commercio, un settore molto importante, sia in termini di occupazione che in termini di valore aggiunto, grazie anche alla sua capillare distribuzione sul territorio.

Le imprese artigiane, che in gran parte sono microimprese, con un minimo di due addetti, operano in misura prevalente per il mercato locale. Questa presenza importante nel tessuto economico locale garantisce posti di lavoro e stabilità economica, ponendo un freno alla migrazione dalle aree marginali. Per questo è necessario incentivare l'artigianato altoatesino.

Nell'artigianato attualmente circa 13.000 imprese occupano circa 35.000 addetti. L'artigianato svolge dunque un'ampia ed insostituibile funzione di sostegno dell'economia locale.

Per i fondi strutturali 2000-2006 si propone di realizzare nel settore artigianato tre progetti:

1.2 Acquisizione di aree produttive nel settore dell'artigianato:

La Provincia di Bolzano è caratterizzata da vallate particolarmente strette e con più della metà del territorio provinciale situato sopra i 1.500 metri d'altitudine. Ciò comporta una scarsità di terreno ed una forte competizione per l'assegnazione di aree per l'insediamento urbano, l'agricoltura e gli altri settori produttivi. La scarsità di terreno porta ad una lievitazione dei prezzi fondiari e vi è l'esigenza di un parziale intervento e coordinamento pubblico per permettere la migliore allocazione possibile delle aree tra i diversi settori sociali ed economici interessati.

Progetti presumibilmente da realizzare: ca. 80, con un costo totale di lire 20 miliardi (Provincia, UE, Privati)

Tempo di realizzazione: da 18 a 36 mesi per progetto

Tipologie di intervento: contributi ad aziende artigiane ed a comuni in conto capitale per l'acquisizione di aree produttive per insediamenti aziendali

1.2 Agevolazioni investimenti nel settore artigianato:

La differenziazione dalle aziende industriali presuppone che l'impresa artigianale conosca le possibilità tecniche ed organizzative e che le sfrutti appieno per garantire anche per il futuro la qualità dei propri prodotti e servizi. Anche le innovazioni sono per le aziende artigianali qualcosa di scontato, su cui si fonda il diritto a prodotti e servizi personalizzati e realizzati su misura. Le aziende artigianali si aspettano però un sostegno crescente nel campo delle innovazioni.

Progetti presumibilmente da realizzare: ca. 1500, con un costo totale di lire 70 miliardi (Provincia, UE, Privati)

Tempo di realizzazione: da 18 a 36 mesi per progetto

Tipologie di intervento: contributi ad aziende artigiane in conto capitale per l'acquisto di macchinari, impianti, attrezzature ed arredamento;

1.3 Valorizzazione dell'attività artigianale

È decisiva per la competitività delle aziende artigianali la qualità della formazione e dell'aggiornamento professionale. Le competenze personali di fondo degli operatori dell'artigianato devono essere adeguate alle mutate esigenze della clientela e dell'ambiente. Questo richiede una costante disponibilità all'apprendimento.

Progetti presumibilmente da realizzare: ca. 400, con un costo totale di lire 3 miliardi (Provincia, UE, Privati)

Tempo di realizzazione: da 18 a 36 mesi per progetto

Tipologie di intervento: contributi ad aziende artigiane in conto capitale per iniziative di formazione professionale e di consulenza.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

1. Premessa

Le aree depresse del Trentino sono attualmente identificate unicamente nelle zone rurali Ob. 5b del Reg.(CEE) 2081/1993. Si tratta di 106 comuni, su un totale di 223, concentrati soprattutto in alcuni territori corrispondenti alle vallate più periferiche. La copertura del territorio è pari al 20,46% della popolazione e al 40% della superficie complessiva provinciale.

Tutta la provincia di Trento peraltro è classificata zona montana ai sensi della normativa nazionale e provinciale.

2. Orientamenti per la nuova fase di programmazione

Considerata la natura strutturale degli svantaggi riscontrabili nelle zone oggetto dell'intervento, la nuova fase di programmazione sarà caratterizzata dalla scelta di continuità con le strategie del passato. L'indirizzo generale di promuovere un riequilibrio dei fattori di sviluppo delle zone più deboli della provincia, attraverso la salvaguardia e la valorizzando le tipicità presenti sul territorio, sarà peraltro coniugato con un maggior impegno sul fronte dell'innovazione delle politiche e degli interventi.

2.1 Gli obiettivi

Gli obiettivi sono individuati a partire dai fattori che possono aiutare a rimuovere le attuali condizioni di ritardo delle zone, che sono: un'adeguata dotazione di infrastrutture, fisiche e non; la diversificazione delle attività produttive e la loro integrazione; la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e ambientali.

a) creazione delle condizioni di contesto favorevoli allo svolgimento delle attività economiche

Le peculiari condizioni orografiche del Trentino rendono in generale molto più oneroso che altrove l'esercizio delle attività economiche. La scarsità dei suoli disponibili per gli insediamenti produttivi, l'acclività dei terreni coltivabili e le difficoltà nelle comunicazioni, penalizzano le tradizionali attività agricole e ostacolano il mantenimento e lo sviluppo delle imprese artigianali e industriali.

In particolare gli obiettivi specifici riguardano:

- la fornitura e la razionalizzazione d'impiego dell'acqua, attraverso la realizzazione di bacini di accumulo e adduzione irrigua primaria;
- il reperimento e l'infrastrutturazione delle aree per insediamenti artigianali;
- il miglioramento dei sistemi di comunicazione, in particolare delle reti telematiche;
- la promozione e incentivazione dei servizi reali alla produzione.

b) lo sviluppo del potenziale endogeno

La creazione di nuove opportunità di occupazione e di reddito in zone contrassegnate dal fenomeno dell'esodo demografico, passa anche attraverso il recupero a funzione produttiva di territori e strutture sotto utilizzate o in via di abbandono, la diversificazione delle produzioni in settori di nicchia, il sostegno alla nascita di nuove professionalità e l'integrazione delle attività settoriali.

Gli ambiti specifici di intervento riguardano:

- la promozione delle microfiliere produttive, in grado di valorizzare, intervenendo soprattutto sul processo di trasformazione e di commercializzazione, le produzioni tipiche;
- il recupero delle strutture agricole abbandonate (malghe, baite) a fini di ospitalità rurale e agrituristica;
- l'incentivazione allo sviluppo dell'attività turistica extralberghiera.

c) la valorizzazione dei beni ambientali

La ricchezza e la bellezza dell'ambiente della montagna trentina da sempre costituisce un potente fattore di attrattività. Custodire e mantenere questo patrimonio fa parte della tradizione locale. Si tratta di incentivare questa tradizione, che sta assumendo contorni di crescente impegno anche finanziario, e di orientarla a fini produttivi. Si propone di proseguire nelle azioni in corso finalizzate ad una gestione attiva del territorio-paesaggio.

Le specifiche misure riguardano:

- l'incentivazione allo sfruttamento economico delle risorse naturali (es. minerali e fitoterapiche);
- la valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-artistico a fini turistici;
- la realizzazione di progetti di valorizzazione integrata di aree con caratteristiche peculiari;
- la progettazione di interventi di recupero di ambienti degradati;
- la costituzione di centri di studio e ricerca sulla montagna.

2.2 I progetti

Nell'arco del periodo 2000-2006 si pensa di poter attivare i seguenti interventi:

1. contributi al settore agricolo per la realizzazione di opere finalizzate alla captazione e distribuzione razionale dell'acqua a scopi irrigui. Spesa pubblica prevista 60 miliardi di Lire;
2. contributi ai consorzi di miglioramento fondiario per opere di messa in sicurezza della viabilità rurale. Spesa pubblica prevista 30 miliardi di Lire;
3. acquisizione e infrastrutturazione di aree per insediamenti produttivi nei comuni di Canal san Bovo, Cembra, Grigno e Sover. Sono disponibili i progetti esecutivi che prevedono una spesa pubblica di 10 miliardi di Lire;
4. contributi alle PMI per favorire la domanda di servizi avanzati e incentivi alla costituzione di consorzi di servizi. Si prevede un trend di circa 30 richieste all'anno, con una spesa pubblica di 3 miliardi di Lire;
5. finanziamento di circa 20 progetti riguardanti la diversificazione produttiva nell'ambito di microfiliere agricole (es. prodotti biologici, lavorazioni particolari della frutta e dell'uva, latte di capra e pecora). La spesa pubblica prevista è di 10 miliardi di Lire;
6. finanziamento di circa 50 domande per interventi di recupero di strutture agricole, comprese le infrastrutture di servizio, sia di proprietà collettiva che di singoli agricoltori, da destinare a nuove funzioni di agriturismo e di ospitalità rurale. La spesa pubblica prevista è di 15 miliardi di Lire;
7. contributi ai privati proprietari di case e appartamenti che intendono ristrutturarli a scopo di ospitalità turistica extralberghiera. Si prevede un volume di 25-30 domande di intervento all'anno, con una spesa pubblica di circa 15 miliardi di Lire;
8. contributi per la realizzazione di strutture termali, con particolare riferimento alla fitoterapia (bagni di fieno);
9. finanziamento di micro progetti relativi al recupero di manufatti di interesse storico-culturale, alla sistemazione di sentieri naturalistici e turistici, alla realizzazione di aree di sosta, al recupero e valorizzazione di aree di pregio ambientale (parchi, riserve etc.) o

pertinenti a fiumi, torrenti e laghi. Una trentina sono gli interventi previsti per un volume di spesa pubblica di circa 15 miliardi di Lire. Sono disponibili i progetti di massima per il prossimo triennio;

10. attuazione dei seguenti progetti riguardanti lo sviluppo integrato di area e la promozione del turismo rurale per i quali esistono già gli studi di massima. Spesa pubblica prevista 35 miliardi di Lire:

- Progetto rete azioni turismo integrato in Primiero-PRATI
- Eco-sviluppo rurale e agricoltura biologica della Vigolana
- Progetto sperimentale per le aree di interesse naturale e culturale in Val di Cavè
Riqualificazione asta fluviale del Brenta
- Progetto di sviluppo integrato per i masi di Grumes e la frazione di Quaras nel comune di Segonzano;

11. realizzazione di interventi di bonifica delle frane, di regimazione dei corsi d'acqua, di rimboschimento dei suoli e altri, necessari a mettere in sicurezza il territorio e a ripristinare il paesaggio rovinati da eventi atmosferici catastrofici;

2.3 L'ammontare del fabbisogno finanziario e le fonti di finanziamento

Per la realizzazione del programma degli interventi sopra elencati, si stima un fabbisogno finanziario oscillante fra i 180 e i 200 miliardi di Lire nel sessennio. Tali valori sono stati calcolati a partire dal censimento delle situazioni esistenti, in particolare per il settore delle infrastrutture agricole, e in taluni casi dai progetti esistenti, tenendo conto dei trend delle domande e delle correlate capacità di spesa registrati negli ultimi anni.

La suddetta spesa sarà finanziata con fondi provenienti dal bilancio della Provincia autonoma di Trento che, al momento, è in grado di assicurare una copertura parziale degli interventi prioritari.

REGIONE VENETO

La Regione del Veneto e le parti sociali, alla metà del 1997, hanno dato vita a un'iniziativa di concertazione, al fine di avviare un confronto sul modello di società che si intende realizzare, individuando le risorse disponibili e quelle aggiuntive, le priorità dello sviluppo e della qualità delle prestazioni sociali, l'indicazione di obiettivi e strumenti.

L'iniziativa si configura come un tavolo permanente, destinato ad essere allargato consensualmente ai rappresentanti del territorio e delle autonomie funzionali (enti di gestione di aeroporti, porti, interporti, fiere, CCIAA, Università e del sistema scolastico e della formazione) nelle occasioni in cui gli interventi in discussione richiederanno di passare da una logica di concertazione ad una di coalizione (ad esempio, per ciò che concerne le strategie di infrastrutturazione del territorio).

Hanno portato alla determinazione di avvio dell'iniziativa considerazioni di vario ordine, tra cui quelle:

- che soltanto un accordo forte tra la parte pubblica e quella privata può concorrere alla definizione di un quadro di interventi atto a promuovere un moderno e coordinato sviluppo economico, sociale e culturale della realtà veneta;
- che nella struttura imprenditoriale regionale, il sistema delle piccole e medie imprese è il protagonista di una crescita territoriale oggi sottoposta a sfide nuove, quali il riequilibrio socioeconomico a vantaggio delle aree territoriali colpite da disoccupazione e inoccupazione, e la qualità dello sviluppo che tenga conto delle compatibilità ambientali di infrastrutture, prodotti e processi produttivi.

Regione e parti sociali, nel contesto di tale accordo, hanno convenuto sul seguente quadro di programmi comunitari, al cui interno agire in modo sinergico come gruppo di pressione per la realizzazione degli obiettivi sottoelencati, avviando una riflessione sui soggetti pubblici e privati coinvolti e da coinvolgere (Stato, Unione Europea, Enti Locali e Territoriali, FS S.p.A., privati, altre Regioni italiane ed europee, TAV):

1. Quadro di programmi comunitari per le infrastrutture materiali:

- a) Arco Sud Europeo
- b) Sistema ad Alta Capacità
- c) Corridoio 5
- d) Asse del Brennero
- e) Corridoio Adriatico
- f) Sistema infrastrutturale idroviario padano
- g) Reti della logistica integrata e trasversale
- h) Sistema portuale Alto Adriatico.

2. Quadro di programmi comunitari per le infrastrutture telematiche.

Inoltre, a proposito di infrastrutture materiali, Regione e parti sociali hanno concordato di:

- selezionare gli interventi mirati atti a concretare progressivamente gli obiettivi comunitari di eliminazione dei «colli di bottiglia» condizionanti lo sviluppo territoriale, integrazione delle aree situate alla periferia della Comunità, miglioramento dei collegamenti lungo le direttrici terra/mare, connessioni di alta qualità tra i maggiori centri urbani (comprese le reti AC);

– assegnare a tali interventi il valore di emergenze, definendo per ciascuno gli obiettivi per stimolarne l'attuazione e operare in modo sinergico per l'attivazione dell'intervento comunitario, nonché il concorso di risorse pubbliche e private, disponibili o da reperire, per la loro realizzazione in tempi brevi;

– procedere alla realizzazione del Piano Regionale dei Trasporti, a partire dal 1997.

In particolare, le «emergenze» riguardano:

1) l'avvio dei progetti finanziati;

2) la definizione di progetti, procedure e strumenti finanziari per gli interventi relativi alla grande rete stradale;

3) la risoluzione delle procedure per acquisire i finanziamenti e le priorità relative agli interventi richiesti all'ANAS per il prossimo programma.

È opportuno anche precisare che l'esigenza di tratti stradali o autostradali mancanti nel Veneto va ricondotta anche:

– all'intervento sui «punti neri» della viabilità regionale (secondo quanto previsto da apposita convenzione tra ANAS e Regione del Veneto);

– alle linee d'azione proposte dalla Regione del Veneto, che devono tradursi in atto di lavoro concreto. Infatti, gli obiettivi da perseguire sono:

– assegnazione al Veneto di una quota adeguata delle pur modeste risorse previste per il Piano Triennale ANAS 1997-99;

– recupero dei fondi assegnati al Veneto nei programmi precedenti, ma mai concretamente assegnati (1.500 Mld);

– totale copertura della parte di competenza ANAS della citata convenzione (L.R. n. 39/1991), per il terzo stralcio, pari a circa 350 Mld;

– attuazione dell'accordo Stato-Regione dell'anno 1997, rendendo cantierabili tutte le opere in esso descritte.

Nel corso del 1997 sono inoltre venute a maturazione alcune proposte progettuali per opere di viabilità di grande rilievo, non soltanto a scala regionale, ma anche nazionale; la realizzazione di dette opere richiede una capacità sinergica elevata in quanto gli interessi ad essa collegati hanno una dimensione locale, nazionale ed europea.

Le opere infrastrutturali che rientrano in questo contesto, e le relative fonti di finanziamento previste, sono:

– A4 - Variante di Mestre, tratto Mira - Quarto d'Altino (Stato: 400 Mld, privati: 830 Mld);

– Autostrada Pedemontana Veneta (Stato: 850 Mld, privati: 850 Mld);

– E55 - Romea Commerciale (ANAS: 300 Mld);

– A31 - Valdastico (Società concessionaria).

I soggetti da coinvolgere sono: Stato, Unione Europea, Enti Locali e Territoriali, e Privati.

Sono stati inoltre individuati gli interventi prioritari per il decongestionamento del traffico da inserirsi nel programma triennale ANAS 1997-99, con priorità ai progetti già in fase esecutiva e comunque in fase di progettazione più avanzata, con reperimento di fondi ANAS per 1.200 Mld.

Nel tavolo di concertazione riguardante l'area risorse umane-formazione-mercato del lavoro, Regione e parti sociali, al fine di realizzare un processo di integrazione tra politiche della formazione e del lavoro, si sono impegnate per:

a) *la regionalizzazione dei servizi all'impiego*, con l'obiettivo essenziale di mettere in comunicazione domanda ed offerta di lavoro attraverso strumenti di conoscenza del mercato del lavoro in tempo reale che possano utilizzare le risorse già esistenti nella strumentazione informatica, con il necessario completamento.

Nel processo di regionalizzazione è decisiva l'integrazione tra le politiche di analisi dei fabbisogni, l'orientamento, l'informazione, la formazione professionale e il collocamento.

Dovrà altresì essere acquisita la regionalizzazione, all'interno di standard definiti, delle politiche attive del lavoro in materia di incentivazioni e ammortizzatori sociali, con le relative risorse.

La regionalizzazione dovrà realizzare l'unificazione delle strutture ancora dualistiche tra Ministero e Regione, prevedendo:

- un adeguato processo di formazione per la riconversione del personale alle nuove funzioni;
- la definizione degli organi di governo del sistema con il concorso delle parti sociali;
- un'articolazione dei nuovi servizi sul territorio, decentrando alcune funzioni alle Province;
- un sistema telematico interattivo per il mercato del lavoro.

Ai fini del governo del mercato del lavoro e della sua flessibilità va riconosciuto e sostenuto da parte della Regione il ruolo degli Enti bilaterali tra le parti sociali già operanti nel Veneto, anche con riferimento al tema della sicurezza sul lavoro.

In questo quadro, appare rilevante concertare un'azione d'intesa con il Ministero del Lavoro.

Il processo di regionalizzazione dei servizi all'impiego dovrà favorire anche una ridefinizione ed un completamento della legislazione regionale, tramite un disegno di legge di promozione di politiche attive del lavoro per il Veneto, al fine di:

- recepire i nuovi orientamenti;
- promuovere il diritto al lavoro delle fasce deboli e l'integrazione lavorativa e sociale degli immigrati;
- promuovere azioni innovative di reimpiego dei lavoratori in mobilità (outplacement);
- promuovere il sostegno ai tirocini nel sistema di alternanza scuola-lavoro.

b) *la ridefinizione dell'offerta formativa* attraverso il nuovo piano triennale (1998-2000) e il piano annuale 1997.

La formazione professionale svolge un servizio di interesse pubblico che deve operare in un sistema governato pubblico e privato.

Il riordino delle attività, nell'ambito del piano triennale, dovrà privilegiare:

- le attività di formazione continua come imprescindibile supporto delle politiche per il mercato del lavoro;
- i percorsi formativi post-diploma;
- le attività formative post-obbligo;
- i percorsi di integrazione tra istruzione e formazione professionale attraverso specifici moduli formativi, puntando all'aumento della scolarità ed al recupero della dispersione scolastica;
- le attività di formazione in alternanza e per soggetti con contratti a causa mista (CFL-apprendisti);
- la formazione/aggiornamento degli imprenditori, con particolare riferimento alle nuove imprese ed all'introduzione di nuove tecnologie.

Si rende necessaria un'azione graduale - con il metodo del confronto tra Regione, Organizzazioni Sindacali ed Enti di Formazione - per la trasformazione degli Enti stessi verso il modello agenziale, determinandone le caratteristiche e le funzioni fondamentali, finalizzando i parametri di spesa alla qualità. All'interno di questa logica di trasformazione qualitativa, va compreso il problema della mobilità (esterna ed interna) del personale, che andrà gestito utilizzando gli strumenti contrattuali e le risorse previste dalla legislazione e dai fondi europei.

c) *la promozione di iniziative per definire nuove regole per appalti pubblici, per opere e servizi, con adeguati standard qualitativi e il rispetto delle norme contrattuali.*

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

La Regione Friuli - Venezia Giulia ritiene di dover evidenziare le difficoltà ed i possibili «effetti di spiazzamento» che il territorio con il suo sistema produttivo potrà subire a seguito dell'adesione dei nuovi paesi dell'Europa dell'Est, con particolare riferimento alla Slovenia.

Infatti la Regione si troverà nel corso del futuro periodo di programmazione confinante con le aree della Slovenia, che in tutto e per tutto potranno fruire dell'intensità massima degli aiuti di cui all'art.92.3.a del trattato di Roma e disporranno delle risorse destinate dai Fondi strutturali a tali paesi (circa 45 milioni di ECU),. ciò in previsione di costi del fattore lavoro particolarmente più bassi rispetto ai corrispettivi costi che si registrano in regione. Effetti di delocalizzazione di imprese operanti nel territorio, di decentramento di parte dei processi produttivi ed ancora ridotte capacità competitive nell'attrazione di nuove iniziative produttive, si potranno presumibilmente registrare nella regione, con risultati negativi in termini di crescita ed in termini di occupazione. Tutto ciò produrrà effetti più significativi quanto più forte risulterà il grado di competitività di tali aree nei riguardi della regione Friuli- Venezia Giulia in termini di costo del capitale e costo del fattore lavoro.

Da qui l'esigenza, per non penalizzare eccessivamente la regione, di prevedere l'inserimento di larghe parti del suo territorio tra le aree eleggibili all'intervento delle politiche regionali comunitarie ed all'inserimento tra le aree di cui all'art.92.3.c.del trattato di Roma per l'ammissibilità di aiuti alle imprese non distorsivi della concorrenza (ai livelli definiti dalla direttiva comunitaria).

Anche se la conclusione della fase negoziale che porterà all'individuazione delle aree ammissibili alla nuova programmazione dei Fondi Strutturali è condizione essenziale per poter formulare con precisione priorità e strategie di intervento, le intenzioni dell'Amministrazione regionale sono di proseguire gli interventi avviati con la programmazione attualmente in atto, attraverso strumenti che massimizzino l'impatto socioeconomico sul territorio.

L'analisi dei risultati ottenuti con le iniziative finora attuate e le necessità emerse da un'attenta valutazione di quanto accadrà nei prossimi anni (allargamento dell'Unione Europea, aumento della concorrenza tra i mercati mondiali, introduzione dell'Euro, consolidamento del Mercato Unico), hanno permesso di individuare i principali obiettivi da raggiungere e le conseguenti strategie di intervento, riassumibili nei seguenti punti:

– la necessità di sostenere e promuovere le attività produttive sarà perseguita attraverso una serie di iniziative che favoriscano soprattutto la crescita delle Piccole e Medie Imprese in tutti i settori (industria, artigianato, turismo, commercio e agricoltura). Verrà razionalizzato il sistema di erogazione delle risorse al fine di massimizzare l'impatto sul sistema produttivo. Le risorse disponibili saranno utilizzate sia per sostenere gli investimenti materiali ed immateriali (con l'ausilio anche di strumenti di ingegneria finanziaria innovativi) sia per potenziare le iniziative legate all'innovazione tecnologica (diffusione e trasferimento dei risultati ottenuti con la ricerca) e alla formazione professionale;

– verranno intensificati gli interventi di recupero e di riqualificazione dei centri urbani e dei comuni, con lo scopo di ottenere un risultato di recupero complessivo del patrimonio edilizio, di migliorare la qualità della vita delle aree urbane e valorizzare gli aspetti di interesse ed attrattività turistica dei luoghi;

– proseguiranno gli interventi a favore degli Enti pubblici competenti per il completamento del sistema infrastrutturale regionale (porti, aeroporto, interporto di Cervignano) nell’ottica della realizzazione del Corridoio Europeo n. 5 allo scopo di rendere il sistema regionale avanzato ed adeguato alle sfide che si porranno con lo sviluppo degli assi internazionali di collegamento;

– al fine di favorire lo sviluppo equilibrato del territorio, mantenere e qualificare l’occupazione nel settore agricolo e sostenere processi di consolidamento e riconversione economica verso attività produttive e turistiche nelle aree strutturalmente più deboli della regione, si dovranno continuare gli interventi integrati per lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali, già avviati nell’ambito dell’obiettivo 5b e del programma Leader, ponendo particolare attenzione alla situazione della montagna, dove si manifesta un accentuato fenomeno di spopolamento e indebolimento delle forze lavoro, sia per fattori naturali legati all’invecchiamento della popolazione che per l’attrazione esercitata dei centri regionali più attivi e sviluppati.

REGIONE LIGURIA

1. Il quadro socio economico e le linee strategiche regionali

L'economia della Liguria sta attraversando una profonda trasformazione. Per un verso ci sono elementi di vitalità, come la privatizzazione di imprese a partecipazione statale, l'arrivo di imprese multinazionali, lo sviluppo (per quanto tuttora insufficiente) della piccola e media impresa, la crescita del turismo e dei traffici portuali; per l'altro verso permangono segni di crisi, fra cui il declino dell'Ansaldo e di altre grandi imprese, e la contrazione del settore dei servizi legati alle attività portuali, che si riflettono in **tassi di disoccupazione superiori alla media europea e quasi doppi della media dell'Italia settentrionale**. L'insufficienza delle infrastrutture, soprattutto strade e ferrovie, il dissesto idrogeologico, e i problemi di erosione della costa contribuiscono alle difficoltà economiche della regione.

Il rilancio della Liguria passa dunque per il mantenimento e il rafforzamento della presenza delle imprese, sia grandi che medie e piccole, il miglioramento delle infrastrutture di trasporto e della difesa del suolo, e il rilancio di attività economiche sostenibili.

La strategia regionale di sviluppo ha i suoi naturali strumenti nell'Intesa Istituzionale di Programma, nei Patti Territoriali e nei Contratti d'area, attualmente in corso di formazione, e nei Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

L'obiettivo di questo documento è quello di delineare le linee del prossimo periodo di programmazione 2000 - 2006, coerentemente con gli indirizzi strategici (competizione globale, valorizzazione delle risorse locali e ambientali, miglioramento della qualità della vita, potenziamento delle capacità di governo regionale), elaborati nel **Quadro di riferimento 1997-2001 del Programma regionale di sviluppo**.

Gli assi di intervento

Per quanto riguarda la **riconversione delle zone industriali**, gli obiettivi sono:

1. la "**Creazione di Impresa**";
2. il "**Rafforzamento delle imprese esistenti**";
3. il rilancio del "**Turismo e la Rivitalizzazione Urbana**" anche attraverso il recupero delle aree, a filo di costa, delle Ferrovie dello Stato in particolare nel Ponente ligure, liberate dallo spostamento a monte della linea ferroviaria;
4. la "**Valorizzazione del Potenziale di Ricerca e Sviluppo**" per diffondere l'innovazione nella struttura produttiva di piccola e media impresa;
5. la «**Tutela Ambientale**», attraverso il recupero e risanamento di aree industriali e di tratti costieri;
6. il rilancio del «**Sistema portuale**» attraverso l'infrastrutturazione, la formazione e l'aiuto all'investimento, includendo fra i beneficiari l'insieme degli operatori che interagiscono con le attività portuali.

Per quanto riguarda le **zone rurali** si evidenzia quanto segue:

1. per l'asse «**Ambiente ed Energia**» occorre rilanciare gli interventi relativi alla bonifica, alle discariche e alle aree di stoccaggio. Inoltre va riproposta la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, includendovi in particolare l'energia da biomasse;
2. l'asse «**Ricostituzione e preservazione dello spazio rurale, sviluppo e valorizzazione del patrimonio forestale**» risponde al fondamentale problema del dissesto idrogeologico;

3. l'asse «**Sviluppo comparti produttivo e turistico, animazione economica**» mira al mantenimento e allo sviluppo di imprese e, quindi, al riequilibrio territoriale;

4. l'asse «**Interventi in campo agricolo**» comprenderà un complesso di interventi a sostegno dell'agricoltura, dell'agro-industria, della protezione dell'ambiente rurale e delle foreste, del sostegno ai redditi nelle zone di montagna.

5. Inoltre, nella proposta di Regolamento generale vengono individuati come prioritari, anche i seguenti obiettivi strategici:

la infrastrutturazione telematica di comunicazione (progetto «*Liguria in rete*»); la **parità tra uomini e donne nell'occupazione**, che può essere sviluppato, attraverso la formazione e la diffusione delle opportunità; e la **cooperazione transnazionale, transfrontaliera e inter-regionale**, attraverso scambi di esperienze professionali e operative in materia di pianificazione territoriale, iniziative nell'ambito turistico e culturale, e delle attività marittimo portuali e dei trasporti su gomma e su rotaia, nel bacino del Mediterraneo.

3. Le azioni

3.1. Le zone industriali

Gli **aiuti all'investimento** restano una modalità di intervento decisiva per favorire lo sviluppo produttivo e tecnologico della piccola e media impresa.

Nel precedente programma si evidenzia un numero elevato di azioni riguardante gli aiuti all'investimento; inoltre tali misure risultano avere, in alcuni casi, modalità di intervento in concorrenza fra loro.

Pertanto le **linee di evoluzione** saranno le seguenti:

- 1) **concentrare gli interventi**;
- 2) **rendere le azioni complementari** (per esempio armonizzare la legge 488 ed i prestiti BEI e CECA);
- 3) **garantire l'appetibilità dei fondi di anticipazione** accrescendo la quota senza interessi e mantenendo la cumulabilità con altre fonti (ad esempio Artigiancassa);
- 4) **favorire l'accesso al credito da parte delle PMI**.

Fra le misure relative all'**innovazione e al trasferimento di tecnologie**, va rafforzata la società «*Parco Scientifico e Tecnologico della Liguria*», che è stata costituita nel precedente ciclo di programmazione, ed opera attraverso il censimento e l'analisi delle tecnologie disponibili e la loro messa a disposizione delle imprese.

Fra gli **interventi infrastrutturali**, hanno priorità gli interventi in materia di **infrastrutture turistiche** e di **infrastrutture portuali**, privilegiando l'allestimento di aree retroportuali per l'intermodalità a fini di movimentazione e manipolazione delle merci.

Deve essere migliorata l'attrattività delle **aree industriali**, anche attraverso nuovi strumenti e modalità operative.

Le azioni relative all'**ambiente** saranno sviluppate lungo due direzioni: azioni preventive a sostegno dello sviluppo economico, e utilizzo pulito ed efficace dell'energia.

Esempi di misure di sostegno allo sviluppo economico, sono l'aiuto all'investimento per migliorare l'impatto ambientale dei cicli produttivi, azioni di supporto alla raccolta differenziata dei rifiuti e al loro riutilizzo e il recupero di aree industriali dismesse da destinare a fini di pubblica utilità.

Per quanto riguarda le misure relative alla **formazione**, il nuovo "Programma triennale di servizi per l'impiego, delle politiche formative e del lavoro" introduce lo strumento innovativo dei piani di sviluppo locale, nel quadro della programmazione negoziata, e pone al centro della strategia l'integrazione delle funzioni e la formazione individualizzata, con attenzione prioritaria al controllo della qualità dei servizi erogati.

3.2 Le zone rurali

La nuova programmazione relativa alle **zone rurali** mira a sostenere l'attività economica delle imprese agricole attraverso lo sviluppo dell'innovazione ed il sostegno all'investimento; alla valorizzazione delle risorse umane e del territorio.

In quest'ottica, si prevede anche lo sviluppo di parchi naturali che coniugano l'attività economica con il presidio territoriale e la valorizzazione dei beni ambientali.

Le principali **azioni**, da programmare comprendono:

a) interventi a favore degli **investimenti**, che riguardano:

- 1) **Turismo**: mirando ad ampliare le tipologie di interventi ammissibili a contributo.
- 2) **Piccole e medie imprese industriali ed artigiane**: miranti al mantenimento e consolidamento del settore.

3) **Miglioramento e promozione delle produzioni agricole locali**, con un complesso di azioni articolate su linee di intervento verticali (floricoltura, ortofrutticoltura, olivicoltura, viticoltura, zootecnia, forestazione) e orizzontali (agriturismo, misure agro-ambientali, indennità compensativa, servizi alle imprese, infrastrutture rurali).

b) Gli **interventi** finalizzati:

1) al **recupero dei borghi storici**, ipotizzando una nuova tipologia gestionale e puntando sulla valorizzazione dei beni culturali e sul recupero e potenziamento dei servizi a rete (acquedotti, fognature, cablaggi, energia).

2) al **superamento del dissesto idrogeologico ed alla salvaguardia del patrimonio forestale**: inquadrando tale misura in un approccio generale di sviluppo sostenibile secondo modelli progettuali già sviluppati dalla Regione Liguria (Progetto Ambiente), velocizzando la spesa e prevedendo un diverso, e più fattivo ruolo delle Province in termini di assistenza e di sussidiarietà alle Comunità Montane.

c) Interventi per la **ricerca e lo sviluppo tecnologico**, e **interventi formativi**, per i quali si riconferma l'inserimento di tali interventi all'interno di ciascun asse, come nella precedente programmazione, per ottenere una maggiore integrazione con le altre modalità di intervento.

3.3 Le zone urbane

Per quanto riguarda le zone urbane si intendono privilegiare interventi: rivolti alla riconversione di aree industriali, specificatamente nelle grandi aree urbane (recupero aree, riduzione e miglioramento dell'impatto ambientale, etc.); e quelli rivolti al recupero e al risanamento dei centri storici ed al rilancio di attività economiche legate al turismo, all'artigianato ed al commercio.

3.4 Riqualificazione del settore della pesca.

Tale attività sono concentrate in aree specifiche del territorio regionale.

In un confronto, che dovrà essere sviluppato con le associazioni di categoria, saranno individuate azioni relative al ripopolamento e al riequilibrio delle risorse naturali, al potenziamento produttivo, alla valorizzazione del prodotto.

REGIONE EMILIA ROMAGNA

1. Considerazioni generali

La riforma dei «fondi strutturali» si inquadra in una fase di passaggio dalla società industriale a quella del sapere, che caratterizzerà sempre più il cambiamento strutturale dell'Europa nei prossimi decenni. I tradizionali fattori di localizzazione dello sviluppo, legati al posizionamento e alle caratteristiche geografiche, perderanno ulteriormente di importanza, mentre la qualificazione professionale e la capacità di innovazione economica, sociale ed ambientale diventeranno fattori competitivi decisivi.

Il grande obiettivo di un territorio europeo competitivo, equilibrato regionalmente, socialmente giusto e ambientalmente sostenibile, sarà perseguibile solo se si realizzerà un nuovo equilibrio tra sviluppo e qualità sociale.

L'abbattimento delle disparità e delle differenze nello sviluppo socio-economico, una migliore distribuzione territoriale delle attività economiche, un decongestionamento dei grandi conglomerati urbani, una stabilizzazione delle aree scarsamente abitate, il coinvolgimento di aree periferiche, lo sviluppo di reti di comunicazione materiali e soprattutto immateriali, il rafforzamento della solidarietà tra le regioni e all'interno di ogni dimensione regionale, sembrano costituire il riferimento politico delineato da «Agenda 2000» e, in ogni caso, la base per una effettiva politica di coesione economica e sociale e per l'ulteriore sviluppo dell'Europa.

In questo quadro la politica di sviluppo locale deve assumere, nell'ambito delle politiche regionali europea e nazionale, contorni e strumenti via via più precisi al di là delle risorse finanziarie comunitarie e nazionali che vengono destinate alle misure di sviluppo locale, che pure non sono un dato inessenziale.

Al centro occorre porre la necessità di accrescere la qualità e, quindi, il grado di efficienza di tali misure e a questo scopo appare necessario accrescere la coerenza e l'organizzazione territoriale delle misure e delle competenze, che costituiscono le componenti indispensabili per conferire alle iniziative fin qui prese la natura e la forza di una vera politica sostenibile di sviluppo regionale.

Sia che si tratti di una contrattazione in sede comunitaria, come nei casi della riforma dei «fondi strutturali» 2000-2006 e della riforma della «politica agricola comune», sia che riguardi le «intese istituzionali di programma», i «patti territoriali» o gli altri strumenti della programmazione negoziata messi in campo a livello nazionale, una azione congiunta tra le Amministrazioni dello Stato e le Regioni volta a definire una strategia per lo sviluppo e l'occupazione deve necessariamente essere imperniata su un ruolo crescente delle Regioni e dei livelli locali di governo e basata su una strategia di sviluppo territoriale certamente coerente con le strategie comunitarie e nazionali, ma definita a livello regionale.

In questo senso, le Regioni non possono più essere considerate solamente come riferimento per il decentramento amministrativo dello Stato, ma come organismi autonomi di governo e il territorio su cui si esercita tale autonomia come una unità politica, programmatica, amministrativa, economica e sociale, cioè il fondamento di una visione progettuale unitaria.

In questa logica l'apertura di un confronto a tutto campo tra lo Stato e le Regioni sul tema della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 diventa la prima sede di confronto sul come interpretare ed attuare questi temi.

Le strategie per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 si configurano in maniera decisamente più organica e strutturata rispetto alle analoghe iniziative delle fasi precedenti. Ciò sia per l'adozione di più evoluti strumenti programmatici ed operativi, sia per un più stretto riferimento agli altri momenti di carattere più complessivo della programmazione nazionale e regionale e sia alla complessa fase di trasformazione istituzionale in senso regionalista che sta attraversando il nostro paese.

Un aspetto su cui occorre riflettere con attenzione consiste nel fatto che l'attuale fase di programmazione dei fondi strutturali sembra rivolta quasi esclusivamente alle regioni del Mezzogiorno. Un'analoga riflessione andrebbe condotta sul nuovo obiettivo 3 «sviluppo delle risorse umane», che riguarda le regioni e le zone escluse dagli obiettivi 1 e 2, soprattutto in considerazione della necessità di accrescere i livelli occupazionali in una fase in cui i processi di globalizzazione modificano costantemente i contenuti del lavoro e le professionalità richieste e, al contempo, si dovrebbero dilatare i tempi di permanenza nel mondo del lavoro (spostamento in avanti dell'età di pensionamento).

Inoltre, anche le tematiche legate al nuovo obiettivo 2 (comprendente zone industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca che si trovano a dover affrontare problemi strutturali di riconversione socio-economica, anche nel settore dei servizi) dovrebbero maggiormente misurarsi su alcuni aspetti che riguardano la qualificazione territoriale e urbana, sia in relazione alla necessità di rendere lo sviluppo compatibile con la riproducibilità delle risorse ambientali, sia per governare flussi migratori che inducono rilevanti impatti sociali nel contesto urbano. Al riguardo la Regione Emilia-Romagna può mettere in campo la ricca dotazione di strumenti di programmazione territoriale e urbana per una esperienza che si configuri come «pilota» per più avanzate procedure e modalità di programmazione degli interventi e di relazione fra diversi livelli istituzionali.

Il punto di partenza può essere individuato nel forte riferimento che viene fatto alla dimensione territoriale. Si tratta di una evoluzione precisa delle politiche europee: da un approccio prevalentemente basato sul «progetto», ad uno che guarda ad una specifica area territoriale in un'ottica integrata, multisetoriale e fondata su una pluralità di strumenti di intervento.

2. Gli obiettivi prioritari per lo sviluppo sostenibile della Regione Emilia-Romagna

La strategia di sviluppo della Regione Emilia-Romagna, delineata nel *Piano Territoriale Regionale* vigente e, soprattutto, nelle opzioni strategiche che guidano il suo aggiornamento ormai in fase conclusiva nella predisposizione, mostra una forte coerenza con le compatibilità economiche e con gli assi prioritari di intervento individuati dal Governo con i documenti di programmazione economica e finanziaria, con lo «Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo» adottato dai Ministri degli Stati membri U.E. competenti in materia di pianificazione territoriale e con il documento «Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo dello spazio europeo» predisposto dalla Commissione Europea.

Questa coerenza sicuramente rafforza la stessa impostazione programmatica regionale, dando ad essa una più robusta sponda nazionale e comunitaria, pone la programmazione dell'Emilia Romagna in sintonia con i cinque grandi assi strategici di sviluppo, trasversali ai vari settori, che sono stati di recente presi a riferimento per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, che riguardano: la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali; la valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche; il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata; lo sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari; il collegamento fisico e immateriale fra aree.

L'obiettivo generale che la Regione Emilia-Romagna ha posto a base del proprio piano territoriale (PTR), che costituisce il principale strumento di programmazione dello sviluppo regionale, è quello di «*costruire un sistema territoriale regionale competitivo alla scala globale e dotato di capacità riproduttive e innovative sul piano sociale ed ambientale*». Questa definizione contiene due informazioni chiave:

- la valutazione che sia possibile far coevolvere sviluppo economico e sostenibilità ambientale e che ciò possa avvenire rafforzando l'identità sistemica della regione;
- l'indicazione dei sottosistemi fondamentali di azione per mettere in moto tale evoluzione.

Tali sottosistemi di azione sono riconducibili a quattro visioni strategiche:

- l'armatura urbana funzionale letta alla scala regionale (*Sistema Metropolitano Policentrico*);
- la varietà dei capitali cognitivi localizzati, traducibili in attività economiche efficienti, letti nel contesto della *competizione* globale;
- le prestazioni di *welfare*, lette sia in termini di efficienza di produzione dei servizi, sia in termini di massima accessibilità territoriale;
- il contenimento e la riduzione progressiva dell'esposizione a rischi ambientali delle popolazioni, letti in termini sistemici come *vulnerabilità* degli sviluppi antropici.

Il primo e più significativo risultato di questa impostazione analitico-programmatica riguarda la percezione della identità regionale: da insieme di realtà locali dotate di forte identità e di una capacità di crescita autopropulsiva, all'esigenza di una regione frutto della messa a sistema delle diverse componenti locali.

In termini istituzionali questo implica un mutamento del ruolo dell'Ente Regione. La Regione non è più vista come titolare di funzioni di sostegno alle dinamiche locali spesso intese come riequilibrio dei potenziali di sviluppo delle diverse aree o al più come regolatore di processi tesi a limitare i gradi di concorrenza tra i sistemi locali, ma diviene responsabile prima della formazione di sistemi che si alimentano dei potenziali di sviluppo locali ma che ne travalicano i limiti inserendoli in reti relazionali di cooperazione e competizione vaste.

2.1 Sistema Metropolitano Policentrico

In termini programmatici questa visione si traduce nel progetto di costruzione del Sistema Metropolitano Policentrico (SMP), cioè di una organizzazione a sistema del territorio regionale che, naturalmente, non si limita ad un sistema chiuso in se stesso, ma si pone come sistema reticolare aperto.

La costruzione di un Sistema Metropolitano Policentrico si configura nel nuovo PTR come progetto in grado di affrontare due dei temi centrali dello sviluppo, cioè *la competitività dei sistemi territoriali* e *la sostenibilità ambientale*, e rappresenta il livello di visione strategica dell'assetto territoriale a scala regionale.

Portare a sistema il policentrismo storico della regione garantendone la migliore sostenibilità ambientale e valorizzandone le capacità competitive è un obiettivo che deve anzitutto fare i conti con i processi involutivi che hanno caratterizzato la storia recente del sistema insediativo emiliano-romagnolo.

Il policentrismo che ha caratterizzato il modello insediativo regionale ha in parte perso la propria identità e, sotto la spinta di processi di decentramento produttivo e di sprawl urbano, è degenerato finendo col perdere la struttura gerarchico-funzionale delle principali funzioni urbane e creando un agglomerato indistinto che rischia o di non raggiungere la massa critica per reggere le funzioni di punta o di organizzare le funzioni ordinarie secondo una modalità non efficiente.

Il compito prioritario che il PTR assume per la costruzione del SMP è dunque quello di introdurre elementi di controllo dello sprawl urbano e di ritrovare un ordine non gerarchico ma capace di garantire condizioni di sostenibilità ambientale ed economica al sistema insediativo regionale.

Il PTR si pone quindi l'obiettivo di ridisegnare il sistema insediativo regionale in modo che gli elementi del policentrismo riacquistino visibilità e che la logica di una tendenziale equipotenzialità del territorio in termini di servizi si confronti con criteri di economicità delle gestioni e di sostenibilità dei costi esterni.

Per il perseguimento di questo obiettivo il PTR fa riferimento non tanto a strumenti di limitazione quantitativa degli sviluppi insediativi quanto piuttosto a *politiche basate sulla progettazione delle reti (trasporti, acqua, energia, ecc.) e sull'uso degli elementi della matrice ambientale per ridisegnare i confini del sistema urbanizzato.*

2.2 Competitività dei capitali cognitivi relazionali

Una volta ridefinita una più chiara leggibilità degli elementi costitutivi il policentrismo regionale il PTR si pone l'obiettivo di inserirli in un sistema che favorisca la capacità di tutta la regione di competere ad una scala globale.

Il riferimento alla globalizzazione è per il PTR certamente un parametro di valutazione del livello di competizione cui è sottoposto il sistema regionale, ma assume anche il significato di opportunità offerta alla regione da un inserimento in un sistema in grado di apportare risorse non disponibili alla scala regionale.

La stessa logica che deve guidare la evoluzione da insieme di sistemi locali a sistema regionale aperto che il PTR applica ai sistemi insediativi si ripropone anche per gli apparati produttivi.

La peculiarità del sistema produttivo emiliano-romagnolo di organizzarsi in sistemi locali in cui interagiscono positivamente imprese, saperi diffusi, servizi e funzioni urbane dando vita a organizzazioni in grado di superare molti dei gap propri delle piccole dimensioni delle imprese, appare in forte tensione nei mutati quadri competitivi globali.

Il tema di fondo per il Piano territoriale è come *favorire una maggiore tenuta di competitività da parte dei sistemi locali di imprese* evitando che la internazionalizzazione finisca per rompere la coesione distrettuale, per separare le imprese leader dall'ambiente locale, per selezionare tra imprese che stanno nel globale e imprese che ne sono emarginate.

Non si tratta di organizzare improponibili difese dello status quo ma, piuttosto, di organizzare una risposta che sappia cogliere le opportunità offerte dal mercato globale allargandone l'accesso a tutto il sistema produttivo regionale.

Questo obiettivo strategico si gioca in primo luogo alla scala delle singole imprese e della loro capacità di innovare prodotti, processi e organizzazione. Rimane tuttavia centrale la capacità *di offrire al sistema delle imprese un ambiente e le risorse che rappresentino reali vantaggi competitivi* proponendo una chiara saldatura con l'obiettivo *di immettere nelle reti globali le città regionali e di selezionare e potenziare con l'ottica del mercato i servizi e le funzioni rare.*

Ma è ovvio che per regioni come l'Emilia-Romagna la sfida della competizione globale si gioca anzitutto *sulla capacità di qualificare e aggiornare in permanenza i fattori produttivi a partire dal lavoro.*

I temi della *scuola, dell'università, della formazione professionale* ma anche della *ricerca e dei servizi per la diffusione tecnologica e per l'innovazione organizzativa* diventano altrettanti obiettivi strategici per un Piano che ha l'ambizione di costituire il riferimento condiviso all'insieme di azioni di sviluppo della società regionale.

2.3 Garantire l'equità sociale

Le innovazioni che la globalizzazione propone agli assetti economici e territoriali della regione investono pienamente anche il campo del sistema di welfare regionale e locale.

La costruzione di una rete diffusa di servizi civili e potenzialmente equipotenziale su tutto il territorio regionale, e sociali è stata una delle basi per la formazione dei sistemi locali di impresa e per la diffusione di condizioni insediative con elevati standard qualitativi.

Oggi ci si interroga sulla capacità di tenuta di questa rete rispetto alle difficoltà della finanza pubblica. Di più, occorre valutare se un modello equipotenziale di servizi sia in grado di favorire un ambiente che costituisca ancora risorsa competitiva per l'economia regionale tenendo conto del cambiamento nella domanda di servizi generato dai processi demografici (con particolare riferimento al calo di natalità e al forte invecchiamento) e dai crescenti flussi di immigrazione extracomunitaria.

A queste domande il PTR è chiamato a dare alcune risposte strategiche con particolare riferimento alla esigenza di *promuovere una revisione dei modelli di organizzazione territoriale e di gestione dei principali servizi* in modo tale da contemperare le esigenze di maggiore efficienza con le logiche della sostenibilità dei sistemi insediativi diffusi.

La revisione dei modelli di welfare regionale ed il suo aggiornamento alle nuove domande entra pertanto tra gli orizzonti della pianificazione territoriale proprio in virtù della sua elevata capacità di concorrere a ridisegnare gli assetti insediativi e a riprodurre condizioni di qualità della vita che sono elementi interni alla competizione tra territori.

Una risposta di qualificazione del welfare è poi la chiave di volta per evitare di imboccare un approccio alla competizione globale che accetti di abbassare il livello dei diritti e quindi si ponga in una logica di rincorsa sui costi e sulla flessibilità, che non può essere sostenuta da una società avanzata come quella emiliano-romagnola.

2.4 Sostenibilità dello sviluppo

La strategia generale del PTR viene completata integrando alle componenti precedenti, quella ambientale, che ha avuto una netta prevalenza nelle impostazioni programmatiche a scala mondiale ed europea orientate alla sostenibilità dello sviluppo economico e territoriale, fin a partire dal dibattito sui limiti dello sviluppo.

Questa componente è già posta dalla Regione Emilia Romagna come un riferimento autonomo essenziale per la programmazione dei territori regionale e locali sotto forma di un inquadramento di base denominato «matrice ambientale». Essa è stata normata dal Piano Paesistico Regionale e soprattutto in materia di riproduzione quantitativa e qualitativa a lungo termine delle risorse idriche, di riduzione degli impatti sul suolo delle produzioni agricole, di riduzione degli impatti dello smaltimento dei rifiuti, di riduzione degli apporti inquinanti ed eutrofici al mare Adriatico.

L'attuale fase di programmazione negoziale si propone un ulteriore avanzamento delle linee di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e paesistiche entrando maggiormente nel merito dell'estrema complessità dei rapporti fra antropizzazione e risorse naturali.

Il concetto di base che il PTR propone è quello di «*vulnerabilità dei sistemi*». Si tratta in sostanza di cogliere gli intrecci complessi caratterizzati da forti non-linearità, fra azioni di trasformazione dell'ambiente ed emergenza di fenomeni più o meno estesi di degrado delle risorse. Si tratta altresì di un approccio dinamico volto ad *individuare la dimensione e la diffusione delle fonti di stress per le risorse ambientali e ad agire preventivamente rispetto all'insorgere delle crisi.*

Questa impostazione mette in gioco l'intera visione del governo delle trasformazioni antropiche, spostando le linee di difesa dal momento della 'riparazione' ex post dei danni ambientali al momento ex ante del governo dei complessi insediativi.

La componente ambientale si intreccia dunque immediatamente con la prima componente (*governo degli insediamenti*) e in particolare con l'obiettivo di contenimento dello sprawl urbano (*riduzione nella dinamica del consumo di suolo, efficienza delle reti tecnologiche, riduzione dell'inquinamento atmosferico, creazione di polmoni verdi interconnessi a scala urbana e territoriale*) messa in luce precedentemente e ne richiede una parallela azione di coordinamento fra livelli diversi di pianificazione territoriale.

La tutela e riproduzione a lungo termine delle risorse ambientali vitali, viene affiancata infine da una visione di valorizzazione delle risorse stesse. Già nel Piano Paesistico regionale sono messi in luce gli aspetti estetico-percettivi-memoriali dell'ambiente naturale o dei segni della loro trasformazione storica, la cui salvaguardia può costituire un importante fattore di qualità degli ambienti insediativi.

A ciò si aggiunga il *valore anche economico ritraibile dalla salvaguardia e fruizione organizzata e compatibile di vasti ambienti* che possono divenire matrice di formazione di filiere di attività economiche o arricchire la varietà di offerta rispetto alle attività consolidate.

2.5 Il PTR come riferimento strategico per la programmazione negoziata comunitaria e nazionale

Sulla base di questa valutazione la programmazione regionale non intende trattare le potenziali aree da inserire nel prossimo obiettivo 2 come «aree depresse», bensì come aree urbane e territoriali da riqualificare e valorizzare nel sistema regionale.

Le risorse ivi destinabili dovranno pertanto tener conto non solo della fragilità economica ma anche della fragilità territoriale, trattandosi per la maggior parte di ambiti montani di crinale o della bassa pianura di recente bonifica, che non consente la ripetizione automatica di processi di sviluppo imitativi a quelli consolidati in altre parti del territorio regionale, al fine di agevolare un differenziarsi di funzioni economicamente sostenibili e integrate con il progetto di qualificazione del sistema metropolitano policentrico previsto dal PTR .

Le azioni che al riguardo saranno proposte dovranno risultare coerenti all'insieme degli «obiettivi prestazionali» previsti dal PTR per dare operatività alla strategia di programmazione in esso delineata. Tali obiettivi prestazionali hanno per oggetto strutture insediative, risorse naturali spazialmente locate, aggregazioni di risorse umane, etc. e si rivolgono agli enti responsabili del governo del territorio e ai portatori di interessi che possono trarre beneficio per le loro attività dalla creazione di un ambiente regolato ed incentivante.

3. Gli strumenti attuativi della programmazione regionale

La Regione Emilia-Romagna oltre alle programmazione strategica individuata dal PTR, ha specifici strumenti operativi che già agiscono nelle aree interessate dai fondi strutturali e che si accompagnano ai tradizionali interventi settoriali.

Innanzitutto i Piani di Sviluppo Socioeconomico delle Comunità montane che operano nel maggior parte delle attuali aree obiettivo comunitario 5b.

Detti piani, disciplinati dall'art. 25 della L.R. 22/97 «Ordinamento delle comunità montane e disposizioni a favore della montagna», vengono definiti come lo strumento di attuazione delle linee e degli obiettivi della programmazione regionale e sub regionale e consentono di orientare in modo organico le risorse in questi territori.

Nell'ordinamento legislativo regionale è presente dal 1996 uno strumento che per molti aspetti amplia la possibilità e le condizioni per attuare la programmazione negoziata nel contesto regionale, si tratta della L.R. 30/96 «Norme in materia di programmi speciali d'area».

La legge prevede la possibilità di intervenire per ambiti territoriali creando le condizioni per attuare in modo coordinato, per tempi e flussi finanziari, le politiche di più settori regionali integrandole con le iniziative di altri soggetti pubblici e soggetti privati. Lo strumento attraverso cui si ottiene questa integrazione è un «accordo» tra tutte le parti interessate, nel quale vengono chiaramente definite e normate le assunzioni di responsabilità di ciascuno in termini procedurali e di impegno finanziario.

La L.R. 30/96 si diversifica dalla normativa nazionale non tanto per gli aspetti procedurali in gran parte simili, quanto per la tipologia dei temi affrontati: alla scala nazionale la Programmazione Negoziata affronta sostanzialmente il tema del ritardo di sviluppo socio-economico; la L.R. 30/96 invece prevede la possibilità di negoziazione non solo per le aree economicamente deboli, ma per quelle nelle quali il processo di sviluppo determina impatti negativi sull'ambiente naturale e sull'ambiente sociale per la cui soluzione è necessario un intervento coordinato e integrato di più settori e di più soggetti pubblici, di soggetti privati, di forze economiche e sociali.

Attualmente la Regione Emilia-Romagna ha promosso otto programmi d'area mettendo a disposizione circa 200 mld a cui si sommano 150 mld del sistema degli enti locali che, con la partecipazione di privati per complessivi 1.850 mld

E' del tutto evidente che l'azione di confronto tra Amministrazioni dello Stato e la Regione Emilia-Romagna non potrà prescindere da questo impianto di programmazione e dovrà tener conto degli strumenti operativi di cui la Regione si è dotata e dei programmi che essi hanno attivato.

REGIONE TOSCANA

Il Programma regionale di sviluppo 1998-2000 della Toscana individua chiaramente per il medio periodo alcuni temi-obiettivo che si configurano come prioritari in quanto: a) a carattere strutturale, b) di valore strategico, in quanto connessi a risorse endogene, peculiari e persistenti della regione, c) di rilievo generale in quanto produttivi, oltreché di effetti e risultati specifici e diretti, di valore aggiunto e di condizioni qualitative di competitività per tutti i settori fondamentali dell'economia regionale.

Questi, la cui selezione si radica in una precisa analisi del contesto strutturale dell'economia toscana, delle sue tendenze e della sua potenzialità di sviluppo sono costituiti:

- dalla tutela ambientale, in primo luogo come difesa del suolo da rischi di calamità ma anche come ordinata e razionale organizzazione e gestione della risorsa idrica, quali condizioni di piena valorizzazione delle risorse naturali e dei valori paesaggistici della nostra regione e come fattore di sostenibilità dello sviluppo (che il PRS assume come opzione politica discriminante e principio fondamentale della programmazione regionale);

- dal miglioramento delle infrastrutture territoriali, in primo luogo per il trasporto, la mobilità e l'accessibilità, in un contesto di riqualificazione sia delle aree urbane sia degli insediamenti produttivi, come base di un'azione di marketing territoriale tesa contemporaneamente a sostenere lo sviluppo delle attività produttive e a migliorare la qualità della vita nell'ambiente urbano e in quelli rurali e montani;

- dalla salvaguardia, recupero e messa a valore dei beni culturali, a partire dal patrimonio architettonico che costituisce una immensa ricchezza della Toscana, non solo sotto il profilo civile e sociale ma anche economico, con strettissime interrelazioni con lo sviluppo del turismo, dell'artigianato e del commercio che rappresentano settori decisivi dell'economia regionale;

- dal completamento dell'impegnativo processo di razionalizzazione e qualificazione della rete ospedaliera e delle strutture sanitarie, come condizione strategica non solo per una più elevata qualità di servizi ma anche per una riqualificazione della spesa che liberi risorse per la prevenzione e per lo sviluppo di più avanzate politiche di welfare.

La condivisione delle priorità richiamate è partecipata intensamente da tutte le componenti della società toscana e corrisponde a reali esigenze dello sviluppo sociale ed economico della regione.

Tali priorità, espresse nelle specifiche strategie definite dal PRS, sono peraltro frutto di un effettivo processo di concertazione sia con gli enti locali, sia con le parti sociali.

Le stesse emergono dal quadro dei progetti pubblici individuati nei patti territoriali trasmessi all'esame del CIPE, a sostegno degli investimenti produttivi proposti dalle imprese.

E' perciò che esse sono state proposte anche come base per l'intesa istituzionale con il Governo in corso di perfezionamento e ad esse sono state destinate, con il bilancio 1999 in corso di approvazione, tutte le disponibilità di risorse che la Regione è stata in grado di reperire o liberare.

Ancora a partire dalla nuova impostazione data al PRS 1998-2000, che, per espressa enunciazione,»

- costituisce l'unico strumento di politica regionale nella regione, per tutti i soggetti (l'Europa, lo Stato, la Regione, le autonomie locali);

- integra negli impegni tutte le risorse disponibili (europee, nazionali, regionali, locali), sulla base di tutti gli strumenti operanti;

- segue l'approccio europeo per quanto riguarda la forma, il contenuto e le procedure del piano»,

– è stata avviata l'organizzazione di un archivio di progetti di interesse regionale nei diversi settori, selezionati, oltre che per la loro rilevanza, in base alla loro fattibilità sotto i profili urbanistico, ambientale, tecnico e amministrativo nell'arco del periodo di nuova programmazione dei fondi strutturali.

Allo stesso fine concorrono anche due programmi di iniziativa regionale indetti con il PRS e in corso di attuazione, finalizzati rispettivamente e sinergicamente a un «Programma contrattato di cantierabilità» e all'«Anticipazione dei programmi comunitari».

Per tale via si sono ad oggi repertoriati quasi 1000 progetti (di cui oltre 300 relativi agli obiettivi prioritari sopra esposti) per un investimento complessivo di circa 20.000 miliardi (il 95% relativo agli obiettivi prioritari), come sintetizzato nel prospetto allegato.

Ciascun progetto è identificato in termini di localizzazione, riferimento programmatico, importo totale, risorse disponibili e/o reperibili, ulteriore fabbisogno finanziario, stato della progettazione, previsione di cantierabilità, durata dei lavori.

Per quanto riguarda i settori prioritari, più precisamente:

a) i progetti concernenti la difesa del suolo e le risorse idriche sono corredati di schede di dettaglio in corso di esame con i Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente ai fini della predisposizione dell'accordo di programma quadro da integrare nell'intesa istituzionale di programma;

b) i progetti concernenti le infrastrutture sono pure in corso di confronto con il Ministero dei lavori pubblici agli stessi fini, nonché, per le parti di rispettiva competenza, con l'ente FF.SS. e con l'ANAS nell'ambito delle rispettive programmazioni;

c) i progetti relativi all'edilizia sanitaria e ospedaliera sono stati concordati con il Ministero della sanità nell'ambito degli stanziamenti già previsti dal FSN, al fine di garantire la tempestività e continuità dei flussi finanziari;

d) i progetti ricompresi nei patti territoriali sono già stati istruiti positivamente dall'istituto di credito abilitato dal CIPE.

L'ordine temporale di attivazione dei progetti sarà individuato in relazione al rapporto tra cantierabilità e determinazione delle fonti e dei tempi di copertura del fabbisogno finanziario, in modo comunque da garantire il pieno e immediato utilizzo dei fondi strutturali, di pertinenza della Regione, per gli assi compatibili.

Agli specifici fini della programmazione dei fondi strutturali, le analisi sviluppate e gli obiettivi conseguentemente programmati consentono di motivare la necessità che l'articolazione degli strumenti di programmazione per il nuovo ob 2 possa contare sui seguenti assi d'intervento.

1. Sostegno alle PMI

Incentivi agli investimenti produttivi delle PMI

Incentivi agli investimenti innovativi

Incentivi agli investimenti turistici

Incentivi agli investimenti ambientali

2. Innovazione

Incentivi alla ricerca

Trasferimento tecnologico

3. Infrastrutture

infrastrutture per il turismo

Infrastrutture ambientali

Infrastrutture di trasporto

Infrastrutture di servizi alle PMI

4. Valorizzazione risorse umane e creazione nuova occupazione.

QUADRO RIASSUNTIVO DEI PROGETTI D'INVESTIMENTO DI RILIEVO REGIONALE DI PRONTA O RAPIDA CANTIERABILITÀ (rilevazione intermedia) (milioni di lire)

settore	n. progetti	invest. totale	disponib./reperib.	fabbisogno
difesa del suolo	23	1.108.000	99.800	1.008.200
canali navigabili	2	33.500	9.500	24.000
acqued. fognature - depuratori	16	312.400		312.400
Ambiente	41	1.453.900	109.300	1.344.600
ferrovie	7	6.410.000		6.410.000
strade	31	8.386.500		8.386.500
porti	13	277.100	3.680	273.420
aeroporti	5	73.500		73.500
interporti	7	627.000	243.000	384.000
Infrastrutture	63	15.774.100	246.680	15.527.420
beni culturali	134	699.488	386.351	313.137
strutture sanitarie e ospedal.	59	891.232		891.232
accordo di programma 1993	3	45.527	20.333	25.194
patti territoriali	44	171.227	65.310	105.917
Totale parziale	344	19.035.474	827.974	18.207.500
edilizia scolastica	561	406.655		406.655
strutture per il DSU	9	64.030	23.950	40.080
strutture formative	2	14.000	6.000	8.000
strutt. socio-educ. per infanzia	43	6.737	5.614	1.123
infrastr. reti di comunicazione	3	6.000	2.700	3.300
Totale	962	19.532.896	866.238	18.666.658

REGIONE MARCHE

1. Introduzione

Gli orientamenti della Regione Marche per avviare l'attività di programmazione di medio/lungo periodo particolarmente riferita ai fondi strutturali per il periodo 2000/2006, trova la Regione in una particolare situazione di emergenza e di dotazione normativa come di seguito esposto:

- la calamità sismica del 1997 ha coinvolto strutture, società civile ed attività economiche per notevole parte del territorio regionale;
- l'approvazione nel maggio 1998 del Piano Regione di Sviluppo per l'attivazione ed il governo di un processo di programmazione per lo sviluppo economico e sociale di lungo periodo;
- l'Intesa Istituzionale di Programma quale necessario strumento di raccordo della programmazione regionale con la periodicità della programmazione economica nazionale e con l'ormai prossimo avvio del terzo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2000/2006.

La crisi sismica del settembre 1997 ha interessato i territori montani e collinari delle quattro province, più marcatamente Macerata ed Ancona, per un numero complessivo di 215 Comuni sui 246 della Regione, quale versante est della catena montuosa dei Sibillini e dell'Appennino umbro-marchigiano.

La quantificazione del danno verificatosi nella Regione tra beni pubblici e privati ed interventi di emergenza e protezione civile è così riassunto:

(Gli importi sono in miliardi)

Edilizia pubblica	640
Infrastrutture, difesa del suolo	310
Beni culturali	1800
Edilizia privata	10000
Totale	12700
Moduli abitativi attivati	981
Persone evacuate	5510

Ma il puro danno materiale non esprime la realtà socio-economica di un territorio in gran parte rurale, con residenze fino a quota mt. 800 s.l.m., industriale e con la plurisecolare presenza di un centro universitario, Camerino, determinante la cultura della zona nonché l'economia del territorio camerte per i servizi congiunti e connessi necessari.

Difatti all'opera di ricostruzione, quanto più immediata, per far riprendere le condizioni essenziali, per riportare il territorio a forme di vitalità, prima della dispersione della componente sociale, imprenditoriale e giovanile, occorrerà individuare obiettivi per aree di influenza.

1.1 Area di influenza del Camerinese

Un progetto di eccellenza che riqualifichi e modernizzi la monocultura universitaria e terziaria e sia in grado di relazionarla più direttamente alle risorse locali principali, costituite dai beni ambientali e culturali;

1.2 Area di influenza del Fabrianese

Uno sforzo di ricostruzione degli edifici e dei beni danneggiati. Prevenzione e miglioramento delle infrastrutture di comunicazione quali interventi organici di accompagnamento al ripristino dello sviluppo socio-economico ivi presente;

1.3 Area di influenza dell'alto Chienti

Determinazione dello scenario socio-economico futuro per interventi intersettoriali ed integrati riguardanti l'ambiente, lo spazio rurale, i beni culturali, la vocazione turistica, la sicurezza ed il Welfare, i trasporti e le infrastrutture viarie.

In sintesi, con il rifacimento dell'ambiente costruito, occorre prevedere ed anche garantire una nuova stabilità ed un miglioramento socio-economico rispetto alle condizioni preesistenti.

2. Il Piano Regionale di Sviluppo

Il P.R.S. si pone quale atto capofila degli atti di governo regionale che annualmente vengono predisposti quali il P.P.A.S. ed i Bilanci di previsione.

Finalità del piano è innanzitutto operare per il rafforzamento delle funzioni regionali di finalità strumentali quali: programmazione, informazione/valutazione/controllo, legislazione, organizzazione, bilancio. Tale fase organizzativa è conseguente al decentramento istituzionale che comporta la riclassificazione delle funzioni regionali attuali.

Seguono poi le scelte politiche, le opzioni e le proposizioni chiave, il governo delle interdipendenze ed i programmi obiettivo di seguito sintetizzati.

I cinque Progetti Obiettivo del Programma Regionale di Sviluppo sono:

- sistema ambiente e attività vocazionali;
- sviluppo dei localismi economici e del lavoro;
- sistemi produttivi agro-alimentari e lo spazio rurale;
- welfare regionale;
- innovazione istituzionale e organizzativa.

Lo sviluppo di un ulteriore grande obiettivo il potenziamento delle reti materiali ed immateriali e delle comunicazioni intra ed interregionali è affidato al Piano d'Inquadramento Territoriale (PIT).

E' da sottolineare che l'approccio della programmazione regionale si trova in sintonia con quello adottato dalla programmazione nazionale del prossimo quadro comunitario di sostegno 2000-2006, che prevede cinque grandi assi d'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Aree depresse ¹(valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali, valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche, il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali, industriali e terziari, il collegamento fisico ed immateriale delle altre aree).

Questa affinità costituisce indubbiamente la base comune su cui impennare l'Intesa Istituzionale di Programma tra Stato e Regione Marche.

¹ Il riferimento al Mezzogiorno e alle Aree depresse non può rappresentare una limitazione territoriale e tematica, poichè i bisogni e i gli rappresentanti hanno una valenza così vasta e comune da trovare una rispondenza generalizzata e un consenso molto largo.

3. Intesa Istituzionale di programma, Accordi Quadro di Programma e Programmazione Regionale

L'intesa può dare un forte contributo al processo di programmazione regionale su cui deve convergere la programmazione dei fondi strutturali e delle risorse nazionali volte anche al raggiungimento di obiettivi interregionali e infraregionali in un processo che persegua la migliore focalizzazione delle priorità di intervento ricercando, in questo impegno, la maggiore sincronia con la programmazione di interventi su scala nazionale ed interregionale.

La particolare architettura degli strumenti di programmazione regionale quali il P.R.S., il Piano di Inquadramento Territoriale (PIT) ed i Piani di settore, consente di riversare nell'IIP e le principali opzioni di fondo per lo sviluppo della Regione.

4. Programmi Obiettivo

4.1 Valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali

Obiettivo: Sistema ambiente ed attività vocazionali

La progressiva soluzione dei problemi che l'obiettivo contiene è il percorso obbligato di una comunità sociale ad insediamento diffuso e delle istituzioni per fondare il percorso dello sviluppo durevole o sostenibile.

Idee-programma

a) Tutela delle acque e difesa del suolo

- Elaborazione del piano di risanamento delle acque sull'attuazione della L. 3/06/1994 «Organizzazione del ciclo integrato delle acque».
- Monitoraggio ambientale del mare Adriatico.
- Definizione dei primi piani idrografici di bacino.
- Progettazione del piano di difesa della costa.
- Interventi sul reticolo idrogeografico e sulla rete tecnologica degli impianti igienico-sanitari.

b) Qualità dell'aria.

- Verifiche periodiche su impianti di maggiore dimensione.
- Piano regionale di risanamento della qualità dell'aria.

c) La risorsa «rifiuti».

- Adeguamento alle disposizioni nazionali e comunitarie.
- Piano regionale per la gestione dei rifiuti.

d) Ambiente, Attività vocazionali ed economiche.

- Costruire e sviluppare un sistema di aree protette che tenda dall'attuale 8% al 14% della superficie regionale.

4.2 Valorizzazione delle risorse umane e culturali

Obiettivo: Beni culturali e territorio

La riconoscibilità e tutela attiva dello spazio rurale è il terreno degli interventi inter-settoriali che mettono in relazione, agricoltura, forestazione, turismo, beni naturali e beni storico-culturali e che si raccordano per promuovere una immagine integrata della Regione Marche.

Idee programma*a) Centri storici.*

– Esaltazione delle peculiarità dei pregevoli Centri storici medi, piccoli e minimi da valorizzare anche per i riflessi sugli stessi dell'adeguamento economico e strutturale di modifica del sistema tradizionale.

*4.3 Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata.***Obiettivo: Welfare regionale****Idee-programma***a) Edilizia.*

– Vedasi emergenza ricostruzione conseguente al terremoto 1997.

b) Qualificazione del servizio.

– La riforma si pone nella scelta del federalismo e della sussidiarietà con le comunità locali per responsabilizzare le comunità, mobilitare le risorse, stimolare l'impegno.

c) Servizi sociali.

– La Regione è soggetto di governo complessivo del settore.

– Stimolare gli enti locali all'individuazione delle soluzioni.

– Nuovo modo di rapportarsi tra pubblico-privato-sociale e privato.

– Sostenere l'azione dei nuovi soggetti sociali ONLUS Volontariato etc.

*4.4 Sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terrieri.***Obiettivo: Sistemi produttivi agro-alimentari e spazio rurale**

La globalizzazione dei mercati, la moneta unica, la funzione ambientale dell'agricoltura, l'integrazione intersettoriale, la riforma delle PAC, sono punti fondamentali che influenzeranno il settore agricolo.

Idee-programma*a) Sistemi produttivi agricoli e della pesca.*

– Favorire la concentrazione delle produzioni per la lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

– Migliorare la qualità delle produzioni agroalimentari,

– Riorientare la produzione verso il mercato.

– Migliorare l'efficienza delle aziende agricole.

b) Politiche complementari per lo sviluppo.

– Realizzare infrastrutture pubbliche .

– Formare servizi alle imprese agricole.

– Sostenere le fasi di promozione e commercializzazione dei prodotti.

c) Pesca e acquacoltura a basso impatto ambientale.

– Salvaguardia della salute umana.

– Conservazione della natura e qualità del paesaggio.

– Gestione responsabile delle risorse naturali.

d) Razionalizzazione del settore forestale.

e) Sviluppo e miglioramento dell'agriturismo e del turismo rurale.

- Incentivare i progetti aziendali
- Realizzare azioni promozionali
- Attivare un centro servizi agriturismo.
- Rendere fruibile reti sentieristiche..

Obiettivo: Sviluppo e innovazione dei localismi economici

Consolidare i punti di forza del sistema socio-economico marchigiano mediante la qualificazione del sistema produttivo.

Idee-programma

a) Servizi reali.

- Partecipazione azionaria.
- Intervento pubblico di sostegno.
- Organizzazione dell'offerta di servizi per aree.

b) Politica industriale distrettualizzata.

c) Politica attiva del lavoro.

d) Politica per la formazione del personale.

e) Servizi per l'impiego.

4.5 Collegamento fisico ed immateriale con altre aree.

Obiettivo: Piano di inquadramento territoriale

Idee-programma

a) Rete stradale principale.

b) Rete ferroviaria.

c) Infrastrutture puntuali (Porto, Aereoporto, Autoporto).

REGIONE UMBRIA

2. Il quadro di riferimento

La nuova programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali viene a collocarsi, per l'Umbria, in un quadro complesso in cui a vecchi squilibri e ritardi si sommano i problemi della ricostruzione delle aree terremotate.

L'economia regionale, infatti, presentava già prima degli eventi sismici una dinamica di sviluppo insoddisfacente, sintetizzabile in un tasso di sviluppo del reddito inferiore alla media delle regioni del Centro-Nord. Analoghi divari sono riscontrabili per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale complessiva. In particolare, tale divario riguarda soprattutto le infrastrutture economiche (trasporti, comunicazioni, energia, risorse idriche) che costituiscono il punto di maggior rilevanza per lo sviluppo regionale: la dotazione umbra è pari al 70% di quella media del Centro-Nord.

In questo quadro gli obiettivi generali che saranno alla base dell'Intesa Istituzionale di Programma e del Piano Regionale di Sviluppo sono così sintetizzabili:

- perseguimento dell'azione di aggiustamento strutturale rivolta a colmare i ritardi di sviluppo e competitività della regione rispetto al Centro-Nord (*obiettivo prioritario*);
- realizzazione del processo straordinario di ricostruzione che porti anche al recupero rispetto al rallentamento della crescita indotto dal sisma sul sistema economico e sociale regionale (*obiettivo complementare*);
- intervento sugli aspetti qualitativi dello sviluppo derivanti dall'intreccio tra squilibri tradizionali e quelli prodotti dall'attività di ricostruzione (concentrazione settoriale e su alcune aree) sul territorio e la collettività locale (*obiettivo di cerniera*).

Si deve rilevare che gran parte degli interventi strutturali andranno riferiti alle azioni ordinarie e aggiuntive nell'ambito dell'Intesa istituzionale. In particolare all'intervento straordinario aggiuntivo dello Stato dovranno far carico:

- il finanziamento complessivo della ricostruzione in tutte le sue componenti pubbliche e private;
- il miglioramento e il completamento delle grandi infrastrutture stradali e ferroviarie e di quelle relative all'uso plurimo delle acque nel quadro del risanamento ambientale;
- i progetti di grande dimensione e rilevanza regionale e nazionale in materia di recupero e ristrutturazione ambientale (interventi su frane e dissesti, riassetto idrogeologico, stabilizzazione dei versanti, ecc.)

Ai programmi nell'ambito delle nuove aree dell'Obiettivo 2 (2000-2006) e a quelli nelle zone di *phasing-out* andrà riservato il compito prioritario del sostegno diretto e indiretto alle imprese, di diffusione dell'innovazione tecnologica, di valorizzazione ambientale, di intervento nell'economia della cultura e nell'area dell'economia sociale.

Le linee generali operative del nuovo DOCUP potranno articolarsi nei seguenti ambiti:

2. Interventi generali e plurisettoriali

2.1 Regimi di aiuto alle imprese

La Regione considera irrinunciabile - pur nell'ambito di un probabile ridimensionamento di intensità - la continuazione dei regimi di aiuto attuali nei settori agricolo e della piccola-media impresa industriale e turistica.

2.2 Progetti per le aree urbane e i villaggi rurali

In questi ambiti la Regione propone progetti integrati in grado di unire interventi di riassetto urbano, nelle infrastrutture e nei beni culturali con specifici e mirati regimi di aiuto rivolti alle imprese artigiane, commerciali e alle strutture dell'economia sociale.

2.3 Innovazione e ricerca

L'obiettivo della Regione è quello di promuovere la diffusione dell'innovazione al sistema delle imprese. In questo quadro si colloca il potenziamento e la messa in rete dei centri di eccellenza di ricerca e innovazione e il rafforzamento della cooperazione scientifica con le strutture universitarie regionali.

2.4 Formazione professionale e politiche dell'occupazione

La qualificazione del sistema di formazione professionale dovrà accompagnarsi - nel quadro delle politiche di sviluppo locale - all'ampliamento delle azioni di *job-creation* e di aiuto all'occupazione.

3. Interventi settoriali

3.1 Agricoltura, foreste e sviluppo rurale

Gli indirizzi per il nuovo periodo di programmazione si articolano - in continuità con le precedenti fasi dell'obiettivo 5b - secondo le seguenti linee:

– *Dotazione infrastrutturale e territorio rurale.* La Regione intende realizzare nel prossimo periodo - con una convergenza di risorse finanziarie e programmi diversi - una definitiva sistemazione della questione idrica secondo un'ottica di uso plurimo delle acque. Si tratta di soddisfare la domanda inesausta di risorse idriche per uso irriguo, eliminando i prelievi in falda e in alveo, salvaguardando fiumi e risorse pregiate sotterranee per usi idropotabili. Nella stessa direzione di salvaguardia ambientale e territoriale si opererà attraverso la sistemazione idraulico-forestale del territorio collinare e la riqualificazione delle reti di collegamento minori nelle stesse aree.

– *Sostegno agli investimenti.* La prossima programmazione avrà al centro la promozione di un nuovo approccio collettivo o di filiera volto a recuperare la frammentazione delle iniziative imprenditoriali. Tale approccio potrà essere incoraggiato inquadrandolo nell'ambito della programmazione territoriale negoziata.

– *Politiche dell'innovazione e della qualità.* L'obiettivo preminente sarà quello di accompagnare due fondamentali processi di riconversione produttiva nel settore agro-alimentare: a) miglioramento della compatibilità ambientale dell'agricoltura; b) progressiva introduzione delle finalità e delle metodiche della qualità puntando sulla valorizzazione delle produzioni tipiche e sull'applicazione diffusa delle innovazioni. In questi ambiti si prevede di orientare la riconsiderazione delle attività e il consolidamento delle strutture di servizio e di ricerca quali il Parco tecnologico agro-alimentare e il Centro agro-alimentare dell'Umbria.

– *Riconversione, diversificazione, pluriattività.* Verrà riaffermato l'orientamento alla riconversione delle aree a forte caratterizzazione agricola verso altre attività. Le azioni di incoraggiamento alla pluriattività sia nelle aree marginali che in quelle di agricoltura matura punteranno - pur con le necessarie diversificazioni - a consolidare le attività agrituristiche e quelle artigianali riferite ai prodotti tipici non strettamente agricoli.

3.2 Attività industriali e turistiche

Gli orientamenti generali in questi settori si collocano in una linea di continuità con i precedenti DOCUP approfondendo gli aspetti di innovazione del sistema delle imprese.

Insieme alla già ricordata continuazione dei regimi di aiuto, i principali interventi prevedibili sono così sintetizzabili:

– *Razionalizzazione e riqualificazione del sistema di insediamento delle PMI.* Nel quadro dell'obiettivo generale di ridefinizione dei fattori di localizzazione, primaria importanza assume la struttura delle aree di insediamento per le PMI. Tale struttura, formata in tempi diversi dello sviluppo regionale e secondo fabbisogni in parte superati, necessita di ammodernamenti e riqualificazione attraverso interventi di risanamento ambientale

delle aree, creazione di servizi comuni, collegamenti razionali con le infrastrutture di trasporto e comunicazione, ecc. Lo scopo finale di tali azioni, che assumono una valenza regionale, sarà quello di migliorare, nella sostanza e nell'immagine, il grado di attrattività delle aree di insediamento produttivo anche in rapporto alla ricerca di investimenti esogeni.

– *Ricerca e attrazione di investimenti esogeni.* Con la programmazione 2000-2006 andrà a regime la funzione di attrazione degli investimenti esogeni attivata nell'attuale area Obiettivo 2. Con la nuova programmazione tale funzione sarà estesa all'intero territorio interessato dai Fondi strutturali anche in collegamento con gli strumenti di programmazione negoziata (contratto di area Terni-Narni-Spoleto e patti territoriali).

– *Ingegneria finanziaria.* Gli strumenti di ingegneria finanziaria attivati con i Fondi strutturali saranno ulteriormente rafforzati soprattutto in direzione degli apporti al capitale di rischio alle piccole e medie imprese e attraverso la creazione e il rafforzamento di strumenti specifici a favore del settore dell'economia sociale.

– *Servizi alle imprese e innovazione tecnologica.* La continuazione delle misure relative ai servizi alle imprese si accompagnerà all'accentuazione della concentrazione della loro operatività nei segmenti alti rivolti ad aumentare la competitività delle imprese: innovazione tecnologica, certificazione della qualità, internazionalizzazione. In questo ambito un ruolo primario dovrà essere svolto dai centri di eccellenza operanti nella regione (parchi tecnologici, Centro multimediale).

– *Ampliamento e qualificazione della ricettività turistica.* Le azioni già operanti (ricettività alberghiera, rurale e sociale) saranno conservate avendo cura di puntare sull'innalzamento degli standard qualitativi. Contemporaneamente si punterà su progetti pubblici di promozione unitaria del «prodotto Umbria», nonché al cofinanziamento di progetti degli operatori privati con priorità alle azioni coordinate e collettive.

3.3 Economia sociale

Le misure di aiuto agli investimenti nel settore dell'economia sociale operanti nell'ambito degli Obb. 2 e 5b verranno continuate e inquadrare in progetti di sviluppo locale. Nello stesso tempo, con altri strumenti (servizi alle imprese e formazione degli operatori) si punterà ad una maggiore qualificazione del settore.

3.4 Beni culturali e ambientali

Gli interventi in questi ambiti, in continuità con i precedenti DOCUP, mireranno a rafforzare la capacità di attrazione della regione valorizzando le risorse storico-culturali, architettoniche, archeologiche e naturalistico-ambientali che costituiscono un'armatura fondamentale del territorio umbro. Le azioni a valenza regionale o locale, organizzate in progetti integrati di area e in interventi sui principali circuiti (museali, teatrali), oltre che puntare ad incrementare e stabilizzare l'occupazione diretta (area culturale, parchi, ecc.) si rivolgono all'arricchimento della gamma dei prodotti turistici con l'obiettivo di aumentare prodotto e occupazione anche attraverso l'incremento dei flussi turistici e della permanenza media.

4. Sviluppo locale e cooperazione interregionale

L'elaborazione del DOCUP 2000-2006 e le azioni nelle aree di intervento transitorie (*phasing-out*) avranno come quadro di riferimento l'Intesa Istituzionale di Programma e il Piano Regionale di Sviluppo. In questi ambiti particolare rilevanza verrà data agli strumenti di programmazione negoziata a livello locale. Il contratto d'area Terni-Narni-Spoleto e i patti territoriali - pur dovendo contare prioritariamente su risorse aggiuntive statali - si reporteranno alle azioni del DOCUP per specifici interventi settoriali o orizzontali .

Contemporaneamente la programmazione del DOCUP potrà essere un terreno fruttuoso su cui attuare concretamente la cooperazione fra le Regioni del Centro, attraverso la preparazione e la realizzazione di programmi a valenza interregionale nel settore ambientale (tutela del patrimonio idrico, parchi ed economia dell'area dell'Appennino), nel campo dei beni culturali e relativamente alla messa in rete degli strumenti di ricerca e innovazione tecnologica operanti nelle singole Regioni.

REGIONE LAZIO

1. I problemi strutturali della Regione

Per la prima volta, dopo un ciclo di medio-periodo (1988-93) di relativa stabilità, la crisi economica nazionale si è ripercossa sul territorio regionale con un'incisività maggiore, minando le componenti che fin qui avevano in qualche modo protetto la crescita del sistema socio-economico del Lazio.

Molte concause hanno determinato questo risultato che tende a peggiorare i rapporti di confronto con altre realtà regionali, approssimando alcuni parametri più a quelli del Mezzogiorno che non a quelli del Centro-Nord :

- la crisi determinata dalle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ha coinciso con l'esclusione della parte meridionale del territorio regionale dalle provvidenze previste per le aree dell'ob.1 (ritardo di sviluppo) dalla L. 488/92 e dal Regolamento UE, con evidenti conseguenze sulle componenti della domanda di investimenti sostenuta dalla spesa pubblica e dagli operatori privati; per ciò che riguarda le province meridionali si prefigura anche un effetto delocalizzativo data l'attrazione esercitata da territori contigui (aree ob. 1) eleggibili a regimi di aiuto di maggiore intensità;

- il settore terziario, in fase di profonda ristrutturazione, non funge da ammortizzatore della perdita occupazionale che si registra nella produzione industriale, come già aveva fatto nei periodi precedenti;

- la scarsa propensione all'esportazione delle imprese locali non ha consentito al sistema produttivo regionale di approfittare del vantaggio competitivo determinato nel periodo '93-95 dalle più favorevoli ragioni di scambio della nostra moneta con l'area marco e dollaro;

Il sistema regionale ha quindi subito tutto l'effetto negativo conseguente alla riduzione della domanda per i consumi delle famiglie.

I comparti che hanno manifestato le migliori *performance* sono il turismo, con prevalente destinazione Roma, e il settore del commercio all'ingrosso che sta sperimentando su tutto il territorio regionale nuove forme di organizzazione della rete di vendita, con buone prospettive anche dal punto di vista dell'occupazione, che però non compensano le uscite determinate dalla crisi delle strutture del commercio «familiare».

Per quanto riguarda le economie urbane, mentre Roma attraversa un profondo processo di trasformazione determinato dalla crisi dei settori che tradizionalmente ne hanno contraddistinto lo sviluppo, ossia edilizia e pubblica amministrazione, le altre realtà presentano ancora difficoltà a generare importanti fenomeni di crescita autoalimentata e manifestano una debolezza dell'espletamento delle funzioni superiori di proposizione, controllo e gestione dei meccanismi di sviluppo locale.

E' dunque evidente che gli avvenimenti che si sono verificati nell'ultimo quinquennio hanno profondamente inciso sui comportamenti microeconomici degli operatori, ivi compresa la pubblica amministrazione, con risultati sulle componenti del prodotto e del reddito affatto opposti a quelli rilevati dalle osservazioni del periodo precedente.

Nel caso di settori che sono stati considerati tradizionalmente non solo motori dello sviluppo, ma anche determinanti della relativa stabilità del sistema regionale rispetto a oscillazioni esterne, la tendenza negativa manifesta sintomi di irreversibilità nel medio periodo. Viceversa alcuni segnali di tipo congiunturale, più recentemente, manifestano possibili effetti di recupero relativi a fenomeni in controtendenza, di riorganizzazione e crescita sia nei settori maturi (distribuzione e servizi alla persona), che in quelli caratterizzati da maggiori contenuti di innovazione dai quali si potrebbero attendere possibili sviluppi.

Ciononostante, ad oggi, rimangono sostanzialmente invariate le carenze strutturali accumulate nel tempo.

2. Obiettivi e linee di azione prioritaria

A fronte dei problemi evidenziati le politiche regionali perseguono un insieme di obiettivi desumibili dai documenti programmatici e dai piani di settore.

Pur non essendo codificati in un vero e proprio programma regionale di sviluppo, tali obiettivi configurano un quadro sufficientemente organico, che è stato ricostruito nelle tabelle allegate.

Il perseguimento degli obiettivi è affidato alle azioni sviluppate nell'ambito delle politiche regionali, ed in particolare ad alcune linee di intervento prioritarie (anch'esse schematizzate nelle tabelle) già in corso di realizzazione o la cui attuazione è prevista nel breve-medio periodo.

3. Le linee strategiche per il 2000-2006 per le aree ob 2

I fabbisogni di intervento pubblico nelle aree con problemi strutturali della Regione sono pressoché illimitati. Le necessità che le istituzioni locali, le famiglie e le imprese esprimono, e che la Regione intende affrontare, toccano una vastissima gamma di ambiti d'azione e se anche fossero individuate soltanto come differenziali rispetto alle aree più progredite del paese, dovrebbero attivare risorse pubbliche ingenti in una prospettiva temporale di azione assai lunga.

Rispetto a tale situazione, se si considera un orizzonte di intervento medio-lungo ed un ambito di azione quale quello che traspare dalle ipotesi attuali relative al nuovo obiettivo 2 ed ai programmi di iniziativa comunitaria dei Fondi strutturali, è possibile estrapolare dal complesso dell'azione programmatoria che la Regione ha in atto, alcune linee strategiche specifiche che la Regione si propone di perseguire.

Esse sono individuate, in sintesi, nelle seguenti

3.1 Valorizzazione sociale ed economica del fattore umano

Le disparità ed ineguaglianze nell'accesso al mercato del lavoro, in particolare per i giovani ed alcune situazioni di inadeguatezza, in termini qualitativi, dell'offerta di lavoro caratterizzano le aree più deboli della regione. Tali fattori sono di ostacolo alla mobilità sociale e non aiutano una migliore competitività delle imprese. Per la loro rimozione vengono attivate specifiche politiche attive del lavoro, di inserimento sociale, di integrazione dei sistemi di istruzione e di formazione. Per le aree colpite da maggiori tassi di inoccupazione, vengono promosse iniziative locali per sviluppare nuove opportunità di lavoro.

3.2 Adeguamento delle infrastrutture

Molte delle aree in difficoltà presentano strozzature strutturali dovute a storiche carenze di infrastrutture, in particolare di quelle più direttamente al servizio dei sistemi produttivi. Per altre zone il gap infrastrutturale è dato dalla loro obsolescenza. Il recupero delle situazioni di maggior disagio è realizzabile tanto attraverso il completamento dei sistemi locali e l'attivazione di connessioni con i sistemi e le reti di più ampio raggio che con la modernizzazione dell'esistente.

3.3 Rafforzamento e ammodernamento dei sistemi produttivi

La maggiore fragilità della struttura produttiva delle aree con problemi strutturali ha cause diverse a fronte delle quali sono dunque necessarie strategie di intervento assai diversificate. Esse derivano soprattutto dalle specificità settoriali: agricoltura da modernizzare e diversificare, piccole e medie industrie con problemi di mercato e di innovazione, servizi per le imprese carenti e quelli rivolti alla persona spesso assenti. D'altra parte il sostegno allo sviluppo endogeno dovrà anche prendere in conto la valorizzazione delle risorse locali (materiali e non) la cui potenzialità è oggi ancora solo latente (in particolare per i beni ambientali e culturali), ma che reali prospettive di mercato rendono sempre più strategici.

3.4 Recupero delle situazioni urbane di maggior disagio

Alle difficoltà tipiche che si riscontrano in tutte le grandi aree metropolitane d'Europa (zone in degrado, fenomeni di marginalità sociale, accesso difficile al lavoro ecc.) e che Roma presenta, la Regione annovera anche situazioni di disagio sociale nelle città intermedie.

Politiche fortemente integrate, con carattere innovativo e con alta potenzialità di diffusione sono previste per le situazioni urbane più compromesse.

OBIETTIVI E LINEE DI AZIONE PRIORITARIE

AMBITI DI INTERVENTO	FINALITÀ	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE PRIORITARIE
AMBIENTE	Promuovere e diffondere visione integrata di tutela e valorizzazione dell'ambiente	agevolare diffusione e successo iniziative economiche compatibili con tutela beni da proteggere	raccogliere elaborare e mettere in rete (per tutti gli Enti competenti) informazioni relative a consistenza e qualità risorse ambientali sostenere attività agricole a basso impatto ambientale (colture biologiche, ecc.) e di presidio del territorio
	favorire, attraverso il risanamento ambientale, il ripristino di condizioni ottimali di equilibrio ecologico		
	rafforzare la prevenzione delle situazioni di rischio ambientale	garantire monitoraggio situazioni a rischio e coordinamento soggetti con competenze su interventi d'emergenza	attuare interventi urgenti di difesa del suolo (dissesto idraulico e geomorfologico, difesa delle coste, ecc.)
	riorganizzazione ed adeguamento del sistema idrico regionale	riduzione sprechi finanziari in ambito gestionale e usi impropri risorse idriche	
	razionalizzazione, e riduzione impatto ambientale, delle attività di raccolta e trattamento rifiuti solidi urbani	riduzione volume rifiuti minimizzazione smaltimento in discarica	incentivazione riciclaggio e raccolta differenziata presso Enti locali

AMBITI DI INTERVENTO	FINALITÀ	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE PRIORITARIE
	<p>mantenimento e restituzione ai corpi idrici delle caratteristiche qualitative richieste per gli usi programmatici</p> <p>rafforzare la difesa del litorale nelle aree a rischio</p>		<p>elaborazione di piani di intervento per difesa suolo e risorse idriche quali primi "embrioni" dei piani di bacino</p> <p>interventi di protezione delle coste (Tarquinia, Sperlonga, Formia, Torre Truglia, ecc.) attraverso ripascimenti e barriere di protezione, ed avvio di opere con importanti ricadute ambientali e turistiche (Focene, Ostia)</p>
CITTA' E TERRITORIO	adeguare modificazioni territoriali a rispetto grandi "invarianti" ambientali	valorizzare qualità ambientale area extra-metropolitana rispetto a Roma	
	migliorare organizzazione territoriale al di fuori dell' area metropolitana di Roma e delle zone produttive "forti"	potenziare rete città medio-piccole (cooperazione per servizi collettivi, connessioni tlc, ecc.) per razionalizzare e sostenere il decentramento urbano	sostenere progetti locali finalizzati al rafforzamento di fattori di localizzazione per nuove attività (soprattutto dall'esterno della regione)
	sostenere iniziative locali finalizzate al recupero ed al rilancio di aree di crisi attraverso elaborazione concertata di "progetti di sviluppo locale"	inquadrare intervento regionale in elaborazione strumenti programmazione negoziata nell'ambito di strategia di sviluppo regionale	accelerare finanziamento proposte patti territoriali già avanzate e contratto d'area Montalto di Castro- Tarquinia
BENI CULTURALI	ampliare conoscenza e fruizione dei beni localizzati al di fuori di Roma	Promuovere azione congiunta Università e Enti culturali per approfondire e divulgare conoscenze	sostenere sviluppo forme flessibili, e aperte al mercato, di ricettività (agriturismo, piccole strutture, ecc.)
		stimolare azione congiunta Comuni e operatori turistici per valorizzazione beni	

AMBITI DI INTERVENTO	FINALITÀ	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE PRIORITARIE	
	sviluppare sperimentazione di programmazione integrata ambiente - cultura - turismo			
SVILUPPO ECONOMICO	migliorare competitività sistema agroalimentare e poli industriali regionali	incentivare offerta servizi alle imprese in una logica di sistema	concentrare risorse finanziarie sui principali poli industriali: Civita-vecchia, Viterbo, Rieti, Fiano Romano, area Tiburtina, Frosinone, Cassino, Sora, Pomezia, Latina, Fondi, Formia-Gaeta	
	perseguire una più elevata integrazione del sistema produttivo regionale, sia al proprio interno che rispetto al sistema nazionale		intervenire sulle condizioni di accesso al credito, sulla capitalizzazione delle imprese, sulla loro capacità di innovazione organizzativa e tecnologica, e sulla loro propensione all'export	
	favorire crescita diversificazione economica nelle aree rurali	favorire l'integrazione del settore agricolo con il sistema turistico-ambientale	rafforzare l'economia delle aree interne per contrastare i fenomeni di abbandono e sostenere la tenuta della struttura socio-economica dei territori interessati	favorire creazione strutture ricettive in linea con nuova domanda (residence, piccoli alberghi, agriturismo, ecc.)
	sviluppare e rafforzare PMI e imprese artigiane			
COOPERAZIONE INTERREGIONALE	sviluppare cooperazione con Regioni Centro-Italia per potenziare reti ed attività di eccellenza di interesse comune nel contesto europeo	elaborare e sostenere programmi comuni (intermodalità, telecomunicazioni, innovazione tecnologica, ecc.)	attivare e qualificare, nei contesti interregionale e regionale, i collegamenti trasversali est-ovest	

AMBITI DI INTERVENTO	FINALITÀ	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE PRIORITARIE
FUNZIONAMENTO MACCHINA AMMINISTRATIVA	incrementare produttività amministrativa regionale	migliorare efficienza in elaborazione e gestione politiche	coordinare programmazioni di settore attraverso programmazione strategica
			valutare impatto politiche regionali (ex ante ed ex post)
	incrementare competitività accesso a risorse pubbliche	rafforzare posizione Regione rispetto ad altri soggetti pubblici centrali e regionali	concertare, ed aggiornare periodicamente, indirizzi prioritari di sviluppo per area (es. sistemi locali) e per settore
	migliorare efficacia alleanze interistituzionali e negoziazioni istituzionali	finalizzare attività di concertazione ai differenti livelli verso obiettivi prestabiliti	
		individuare "progetti strategici" (intersettoriali, relativi a settori - chiave, ecc.) scatenanti rispetto a dinamiche socioeconomiche in atto	
migliorare capacità di promuovere ed accompagnare sviluppo locale	promuovere politiche di indirizzo e di coordinamento dell'azione locale		
RETI: Energia	incentivazione risparmio energetico ed utilizzo fonti rinnovabili		predisposizione legge regionale sulla geotermia
Trasporti	favorire integrazione tra reti e nodi di scambio, ed espandere sistemi di trasporto integrati ed intermodali	realizzare progressivamente una rete di trasporto collettivo che costituisca un valido supporto alla valorizzazione delle potenzialità locali	favorire, con le politiche urbanistiche e con incentivi ad hoc, il decentramento residenziale e l'acquisizione di nuove funzioni da parte delle aree emergenti extra-metropolitane

AMBITI DI INTERVENTO	FINALITÀ	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE PRIORITARIE
	completare rete trasporto terrestre a supporto sviluppo rete urbana (extra-metropolitana) e rafforzare poli produttivi principali	creare progressivamente struttura di rete viaria "a maglie" che rafforzi gli andamenti est-ovest	<p>realizzare i seguenti interventi-chiave per la rete viaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) potenziamento autostrada Roma-Fiumicino e Roma Orte b) completamento trasversale nord Civitavecchia - Viterbo - Orte Rieti c) costruire trasversali Latina- Frosinone - Sora, Fondi-Ceprano, Formia-Cassino-Sora <p>realizzare i seguenti interventi-chiave per la rete ferroviaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) costruzione linea AV Roma-Napoli b) ampliamento capacità per: raddoppio tratta Roma-Cesano della linea Roma-Viterbo; raddoppio tratta Roma-Guidonia della linea Roma-Pescara; quadruplicamento tratta Roma-Ciampino della linea Roma-Cassino c) riqualificazione linee Roma-Formia, Nettuno-Campo-leone, Roma-Cassino, Roma-Viterbo, Civitavecchia-Orte, linee Castelli Romani
	riorganizzare servizi, e relative aziende di gestione, in base alle regole del mercato		definizione della rete integrata di servizi minimi, e dei relativi contratti di servizio
	stimolare la realizzazione di un efficiente sistema logistico per il trasporto merci	ricondere ad un sistema gerarchico organizzato (centri merci hub e satelliti) le attrezzature realizzate e progettate per esigenze	locali di mercato

realizzare interporti Frosinone ed Orte (finanziati) e definire realizzazione interporto di Tivoli

AMBITI DI INTERVENTO	FINALITÀ	OBIETTIVI	LINEE DI AZIONE PRIORITARIE
Reti idriche e fognarie	soddisfare i fabbisogni idrici attraverso l'ammodernamento delle infrastrutture e la captazione di nuove risorse	attivazione organi gestionali e predisposizione strumenti di programmazione (piani d'ambito) per avvio servizio idrico integrato	
	garantire la tutela della qualità delle risorse idriche e salvaguardare l'igiene pubblica	completare sistemi fognari, completare riattivare e potenziare impianti di depurazione	risanare i comuni della fascia costiera
Reti di telecomunicazioni	favorire la diffusione sul territorio regionale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	sviluppare azioni di trasferimento tecnologico a favore delle PMI	
		favorire applicazioni a servizi di utilità pubblica	
		sviluppare azioni di formazione professionale finalizzata all'impiego di queste tecnologie	
VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE E SVILUPPO DELL'IMPRENDITORIALITÀ'	accompagnare e fornire supporto adeguato (finanziario, organizzativo) alla formazione di nuove imprese (soprattutto di giovani)	raccordare aiuti alla formazione di nuove imprese con strategia programmazione (priorità di intervento)	promuovere cooperazione tra Università e PMI (concertazione programmi di ricerca)
	fornire servizi che facilitino l'incontro tra domanda e offerta di lavoro	agevolare la formazione di flussi di comunicazione tra sistemi produttivi e sistemi formativi	promuovere formazione continua (soprattutto a titolo preventivo verso persone con posti a rischio, o giovani da inserire nel mercato del lavoro)
	dare un contributo (nei limiti delle risorse finanziarie regionali e delle competenze disponibili) alla	soluzione dell'emergenza occupazionale	orientare la spesa regionale verso soluzioni labour intensive

2. LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

REGIONE ABRUZZO

In vista delle azioni di programmazione nazionale e comunitaria per gli anni 2000-2006 la Regione Abruzzo ha attivato una riflessione che intende porsi anche in coerenza con le iniziative a più breve termine concernenti le proposte per la utilizzazione delle risorse stanziare dal CIPE (delibera del 9 luglio 1998) per i completamenti degli interventi nelle aree depresse del Paese e con la piattaforma dell'Intesa Istituzionale prevista dalla delibera del CIPE del 21 marzo 1997.

E' nota la situazione di grande incertezza sulle prospettive a medio termine della regione rispetto ai nuovi Regolamenti strutturali comunitari in corso di definizione.

Al fine di impostare una seria riflessione di programmazione sarebbe indispensabile un chiarimento su questo punto, sia per le prospettive di allocazione dei diversi territori abruzzesi rispetto agli obiettivi della politica strutturale, sia per la disponibilità di risorse, sia per i vincoli di concorrenza in materia di aiuti di Stato.

Tuttavia si forniscono delle prime indicazioni programmatiche e di strategia che appaiono in linea in primo luogo con gli attuali indirizzi regionali e con quelli formulati a livello dell'intero Mezzogiorno, con il parco della progettualità esistente, ed infine con le risultanze delle azioni avviate nel recente passato nella regione con le risorse comunitarie.

1. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali

La valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali è una delle grandi opzioni strategiche di medio-lungo periodo per lo sviluppo regionale; per questo motivo la strategia ambientale in Abruzzo affronterà nei prossimi tre anni fondamentali ordini di problemi:

1.1 Obiettivo strategico prioritario: completare l'attrezzatura ed il contesto di fruibilità, tutela e valorizzazione del sistema dei parchi naturali.

Motivazione: La regione, essendo dotata di una ricchezza naturalistica e paesaggistica che costituisce una grande risorsa per lo sviluppo, ha fatto la scelta dello sviluppo sostenibile e inserito l'esaltazione della vocazione ai parchi naturali sia nei Programmi in corso di attuazione (POP 94-99), sia nel PRS 1998-2000, sia negli altri strumenti di programmazione settoriale.

Idea programma: a) Completare la valorizzazione dei parchi nazionali e regionali attraverso infrastrutture leggere e promuovere le attività e l'imprenditorialità di nicchia nel turismo, nell'artigianato e nell'agricoltura; b) Realizzare il progetto Appennino Parco d'Europa, in sinergia con le regioni centrali Umbria, Marche, Lazio e Toscana, al fine di una promozione del territorio appenninico dal punto di vista naturale, delle infrastrutture turistica-ricettiva e dei beni culturali.

1.2 Obiettivo strategico prioritario: Esaltare le concessioni tra ambiente, qualità e competitività eco-sostenibile del "sistema Abruzzo" attraverso la tutela e la piena utilizzazione delle risorse idriche

Idea programma: Completamento del sistema idrico regionale sia sul versante della depurazione e rinaturalizzazione dei corsi d'acqua che su quello dell'approvvigionamento idrico-potabile, immettendo nel circuito anche risorse dell'imprenditoria privata (projet.financing).

1.3 Obiettivo strategico prioritario: Gestione integrata dell'area costiera

Motivazione: La regione è caratterizzata da una evoluzione problematica dei processi erosivi costieri che impongono la definizione di un programma di attività ed azioni e che garantisca alla sicurezza delle strutture pubbliche (urbanizzazione, abitati, ecc.) ed assicuri la piena fruibilità turistica di arenili di elevata qualità ambientale.

Idea programma: Gestione integrata dell'area costiera attraverso interventi di riqualificazione e valorizzazione degli arenili.

1.4 Obiettivo strategico prioritario: Tutela e gestione delle risorse acqua e suolo

Motivazione: La regione ha interesse preminente a valorizzare il proprio territorio attraverso azioni strutturali che siano ecologicamente compatibili e che assicurino la sicurezza delle persone, degli abitanti e delle infrastrutture rispetto alle problematiche che i fiumi ed i versanti instabili possono determinare.

idea programma: Azioni di gestione integrata tese sia alla riqualificazione strutturale che alla gestione del reticolo idrografico superficiale e dei versanti in frana attraverso attività che assicurino tutela ambientale e messa in sicurezza delle aree soggette a rischio.

2. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse umane e culturali

2.1 Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di consolidamento

Motivazione: Il tessuto produttivo regionale si sta articolando per sistemi locali e pertanto diviene ancor più necessario realizzare una concreta integrazione tra domanda e offerta sulla base della concertazione con le forze sociali. Il sistema formativo, da rinnovare in termini di offerta, dovrà essere rivolto altresì alla promozione di nuova imprenditorialità.

Idea programma: Sviluppare sistemi integrati di formazione concertati sul territorio.

2.2 Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione del sistema "ricerca e sviluppo"

Motivazione: Nella regione, ed in particolare modo nel comprensorio Aquilino, si è costituito un polo di telecomunicazione e di ricerca scientifica al quale, nel quadro dello sviluppo sostenibile, si sono affiancate, oltre alle strutture universitarie, centri di servizi avanzati e di trasferimento dell'innovazione. Questo sistema, nel quale è stata finora prevalente l'iniziativa pubblica, deve essere orientato ad un più chiaro collegamento con il sistema della domanda privata della media industria e delle piccole imprese.

Idea programma: Sviluppare, attraverso il sostegno della domanda dell'industria, la contrattazione negoziata ed il più forte collegamento con il sistema di formazione universitaria e post-universitari, le strutture di innovazione e ricerca avanzata esistenti nella regione.

2.3 Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione dei beni culturali ed archeologici

Motivazione: La regione, pur essendo ricca di testimonianze culturali e storiche e di siti archeologici, è povera di moderne attrezzature e strumenti per la fruizione di tali beni. L'obiettivo è quello di realizzare un moderno sistema museale che valorizzi, utilizzando anche le moderne tecniche multimediali, i siti archeologici, gli itinerari turistico-culturali ed i centri museali presenti sul territorio.

Idea programma: a) Costruzione di un sistema museale regionale che valorizzi il collegamento tra le preesistenze museali, gli itinerari turistico-culturali regionali e tecniche di comunicazione di natura informatica; b) promuovere la realizzazione di centri di formazione e qualificazione di professionalità atte a realizzare l'obiettivo del recupero del patrimonio storico-architettonico dei culturali.

3. Grande asse trasversale miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata

3.1 Obiettivo strategico prioritario: Realizzazione programmi integrati di recupero e riqualificazione urbana e dei centri storici minori

Motivazione: I centri urbani sono sottodotati di attrezzature di livello civile, di spazi culturali e di strumentazioni che accrescano le possibilità di collegamento e di fruizione rispetto ai centri ed ai servizi direzionali regionali.

Idea programma: a) Rendere competitive le città abruzzesi promuovendo programmi integrati di risanamento, riqualificazione e sviluppo urbano anche mediante la ritessitura del sistema produttivo e dei servizi, la promozione di spazi culturali e di parchi urbani e fluviali; b) Completare, anche con ricorso al project financing, le azioni di riassetto dei servizi urbani minori, anche a finalità turistiche, avviate con successo e larga ricaduta territoriale nel POP 90-93 e nel POP 94-96.

3.2 Obiettivo strategico prioritario: Completare le infrastrutture che agevolano il decongestionamento della conurbazione costiera e l'evoluzione a sistema metropolitano policentrico.

Idea programma: a) Completare la riorganizzazione del sistema filoviario nell'area metropolitana Chieti-Pescara mediante il completamento del collegamento in corso di realizzazione tra l'aeroporto di Pescara ed i centri di Chieti, Pescara e Silvi Marina. Organizzare il sistema urbano dell'Aquila e quello di Teramo-Giulianova in collegamento con Chieti-Pescara; b) Completamento del progetto di "Corridoio verde" anche attraverso il recupero di aree di risulta.

3.3 Obiettivo strategico prioritario: Innovare i percorsi ed i sistemi di smaltimento rifiuti

Motivazione: La regione ha già avviato, grazie al POP 94-96 un programma di smaltimento rifiuti che, sulla base della valutazione dello stesso programma necessita di una profonda innovazione in termini di proposizione e di metodo.

Idea programma: Innovare i percorsi ed i sistemi di smaltimento dei rifiuti, anche mediante l'uso del project financing.

4. Grande asse trasversale sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari

Si tratta dell'altra grande opzione strategica individuata dal Piano regionale di sviluppo, per una regione che è cresciuta ma che è ancora Mezzogiorno nelle dotazioni infrastrutturali, nello sviluppo delle reti telematiche e nella fornitura di servizi alle imprese.

4.1 Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare i sistemi produttivi locali

Motivazione: innovare, consolidare ed ampliare il sistema produttivo industriale, dei servizi e del turismo, promuovendo, attraverso appropriati regimi di aiuto, una piena valorizzazione del potenziale endogeno.

Idea programma: a) Completare le dotazioni infrastrutturali delle attuali aree industriali, procedendo in direzione di una riqualificazione ambientale e territoriale ed avviare un programma di recupero e riutilizzo di manufatti industriali dismessi; b) Avviare la realizzazione di nuove aree attrezzate per insediamenti industriali attraverso la promozione della concertazione di distretto e dell'intesa fra raggruppamenti di comuni al fine di una gestione ottimale del territorio, del risparmio energetico e di una migliore tutela ambientale; c) Proseguire la realizzazione di incubatori per nuove imprese e la realizzazione di "città artigiane" attraverso la compartecipazione di capitale pubblico e privato e predisporre in parallelo la fornitura di servizi reali utili a sostenere la fase di start up aziendale; d) Favorire la capitalizzazione delle PMI attraverso un collocamento opportuno sul mercato di quote societarie, introdurre forme di finanza innovativa, permettere la certificazione di rating al fine di favorire afflusso di capitali per progetti di sviluppo aziendale; e) Sviluppare i sistemi produttivi locali, sulla base della programmazione negoziata, facendo perno sull'incentivazione dei servizi reali e di innovazione-trasferimento-internazionalizzazione, sul versante della produzione e dei servizi mediante regimi di aiuto (recettività turistica, investimenti nell'industria e commercio); f) Promuovere i collegamenti dei sistemi locali con l'esterno e favorire l'apporto di investimenti esogeni; in particolare la regione dovrà sviluppare un'intensa azione di promozione territoriale degli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese mediante l'utilizzo degli strumenti del marketing territoriale ed il coordinamento dei servizi territoriali previsti dal D. Lgs. 112/98.

5. Grande asse trasversale collegamento fisico ed immateriale con altre aree

5.1 Obiettivo strategico prioritario: Costituire un moderno sistema di trasporti e di collegamenti integrato con l'Europa

Motivazione: La regione è geograficamente posta in una posizione di cerniera, al centro del corridoio adriatico, verso l'area forte dell'Italia centrale. Essa possiede un discreto sistema portuale ed aeroportuale (Pescara), mentre è carente per i collegamenti stradali ed ancor più per quelli ferroviari trasversali; inoltre è stata avviata la realizzazione di un sistema di nodi intermodali che integrano il sistema dei trasporti nazionali e regionali con il sistema produttivo ed il territorio. Il potenziamento ed il completamento del sistema delle grandi infrastrutture di trasporto e della intermodalità consentirà all'Abruzzo di inserirsi pienamente nelle grandi direttrici nazionali ed europee di sviluppo, con particolare riferimento al Corridoio Adriatico.

Idea programma: a) Sviluppare le strutture nodali regionali (completamento dell'interporto di Pescara-Manoppello e degli aeroporti regionali) e miglioramento dei collegamenti alla grande rete infrastrutturale (sistema ferroviario, stradale, portuale) nel quadro del progetto "Corridoio Adriatico" e con potenziamento degli attraversamenti viari e ferroviari trasversali; b) Completare ed adeguare la rete viaria strategica nazionale (completamento autostrada A9 Roma-Teramo) e rete strategica viaria regionale (longitudinali SS. 87, SS. 17, Asse Appenninico trasversale Teramo Mare, Asse di penetrazione Vestino, Fondo Valle Sangro, Fondo Valle Trigno).

6. Grande asse trasversale dello sviluppo rurale

I mutamenti in atto rendono necessario un approccio radicalmente nuovo per l'agricoltura regionale e lo sviluppo della ruralità.

Problemi come l'ambiente, l'informazione e la formazione, la sostenibilità dei modelli di sviluppo e la loro adeguatezza alle dinamiche sociali rende necessario per l'agricoltura l'interazione con altri settori di riferimento.

6.1 Obiettivo strategico prioritario: mantenimento e rafforzamento del tessuto sociale e vitale delle aree rurali

Motivazione: Il decadimento delle aree rurali si manifesta essenzialmente con lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione causato, tra l'altro, dalla riduzione dei servizi pubblici essenziali (sanità e istruzione), dalle scarse possibilità occupazionali, dalle difficoltà a competere per la carenza di infrastrutture e dalla rarefazione dei rapporti sociali.

Idea programma: Gli interventi che si intendono attuare sono indirizzati a valorizzare le capacità imprenditoriali endogene attraverso l'incremento di sistemi di qualità, la valorizzazione delle produzioni tipiche, lo sviluppo delle attività di commercializzazione ed il potenziamento delle attività di forestazione indirizzate alla conservazione delle superfici boschive esistenti ed all'aumento di queste nelle zone a vocazione agricola. L'iniziativa si concretizza in tre azioni specifiche: a) rivitalizzazione dello spazio rurale, b) servizi allo sviluppo rurale, c) attività di formazione.

6.2 Obiettivo strategico prioritario: Agroambiente

Motivazione: La scelta strategica della regione Abruzzo di attuare una politica di sviluppo rispettando l'ambiente fa sì che particolare attenzione debba essere rivolta all'impatto delle attività produttive agricole, particolarmente per quelle svolte in un territorio sensibile sotto il profilo ambientale.

Idea programma: L'iniziativa si concretizza in azioni specifiche relative alla: a) limitazione degli impatti antropici negativi attraverso azioni sulle acque reflue che porteranno all'applicazione di principi di fitodepurazione, al riutilizzo di fanghi a scopo agricolo e al riutilizzo, ai fini del risparmio idrico, delle acque a scopo irriguo; b) sviluppo e crescita di attività produttive legate alla conservazione dell'ambiente.

6.3 Obiettivo strategico prioritario. diversificazione economica dei sistemi locali agricoli e rurali a basso sviluppo.

Motivazione: Nella regione Abruzzo è necessario ridurre gli squilibri ancora esistenti tra il tessuto economico-produttivo delle aree interne, a più basso sviluppo, e quello delle aree costiere.

REGIONE MOLISE

1. Grande asse trasversale e valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali

1.1 Obiettivo strategico prioritario: tutela e valorizzazione del patrimonio idrico.

Motivazione: A fronte di una situazione nella quale si riscontrano ancora livelli carenti nei consumi idropotabili (secondo dati Legambiente riferiti al 1995 la provincia di Isernia, con 233,8 l/ab/g, era all'83 posto delle province italiane e la provincia di Campobasso, con 179,6 l/ab/g, era al 96) e nella gestione (con perdite pari al 23,1%, per la rete della provincia di Isernia, e al 66,4%, per quella di Campobasso) la regione ha perseguito la realizzazione di un programma pluriennale per completare le infrastrutture legate al «ciclo delle acque». L'attuazione del programma, perseguita anche mediante il POP 94-99, ha già consentito di migliorare notevolmente l'approvvigionamento idrico potabile e la qualità delle acque costiere ed interne. La realizzazione di tali programmi di intervento, per i quali si prevede anche l'utilizzazione del project financing, è finalizzato al completamento delle reti e al recupero di efficienza gestionale.

Idea Programma: a) Completamento del sistema di depurazione delle acque; b) Completamento del sistema di approvvigionamento idrico-potabile.

1.2. Obiettivo strategico prioritario: Difesa dal rischio idrogeologico delle grandi infrastrutture e dei centri urbani maggiori

Motivazione: La regione è caratterizzata da un diffuso stato di dissesto idrogeologico che in numerosi casi va ad intaccare le grandi vie di comunicazione (fondovalli) e importanti centri urbani.

Non va infatti dimenticato che ben il 57,5% del territorio molisano era classificato a medio grado di sismicità (2^a categoria) e che nel periodo 1946-90 il 23,5% dei comuni è stato danneggiato da eventi sismici ed il 51,5% da fenomeni idrogeologici.

Idea programma: a) Risanamento, mediante un insieme integrato di opere, dei dissesti a maggiore impatto economico; b) Realizzazione di interventi estensivi di forestazione idrogeologica.

2. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse umane e culturali

2.1 Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione dei beni archeologici

Motivazione: La regione, pur essendo ricca di testimonianze e siti archeologici, è priva di un museo nazionale e di moderne strutture di fruizione di tali beni. L'obiettivo è quello di realizzare un moderno sistema museale che valorizzi, utilizzando le moderne tecniche multimediali, in particolare i siti archeologici presenti sul territorio, ma che nel contempo sia imperniato su di una importante centro museale in Campobasso, sulla scorta di esperienze già positivamente realizzate in altre regioni (come il Museo Archeologico dell'Alto Adige), la cui ricchezza di reperti è assimilabile a quella del Molise, oltre che per interesse scientifico e culturale.

Idea programma: Costituzione di un sistema museale regionale.

2.2. Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di strutturazione.

Motivazione: Il tessuto produttivo regionale si sta articolando per sistemi locali e pertanto diviene ancor più necessario realizzare una concreta integrazione tra domanda e offerta sulla base della concertazione con le forze sociali. Il sistema formativo dovrà essere rivolto altresì alla promozione di nuova imprenditorialità.

Le azioni da promuovere si integrano prioritariamente nelle iniziative di programmazione negoziata in corso o in fase di avvio sul territorio regionale (cfr. Obiettivo D1).

Idea programma: Sviluppare sistemi integrati di formazione concertati sul territorio.

2.3. Obiettivo strategico prioritario: Potenziare il sistema regionale della ricerca

Motivazione: L'attività di ricerca è scarsamente presente nell'economia regionale, nonostante alcune rilevanti e consolidate presenze produttive (meccanica, tessile, alimentare). La regione è finalmente diventata sede di una giovane Università, ma le strutture didattiche e di ricerca sono realizzate solo in parte e non sono ancora in grado di offrire spazi e risorse all'avvio di progetti di ricerca.

Idea programma: Completare le strutture universitarie regionali.

3. Grande asse trasversale miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata

3.1 Obiettivo strategico prioritario: Potenziare le attrezzature urbane di livello superiore

Motivazione: La «maglia» urbana del Molise è notoriamente frammentata, pur con delle agglomerazioni più rilevanti nei principali centri regionali (Campobasso, Isernia, Termoli). Se a questo si aggiunge la «difficile» conformazione orografica, emerge chiaramente la difficoltà di organizzazione territoriale dei servizi e delle attrezzature urbane di livello comprensoriale.

Idea programma: Realizzare centri di servizio polifunzionali anche mediante lo strumento del project financing.

3.2 Obiettivo strategico prioritario: Potenziare la sicurezza del territorio

Motivazione: La regione ha una collocazione di frontiera riguardo aree nelle quali è accertata la presenza di forme di malavita organizzata, che impone la realizzazione di opportune forme di prevenzione e di dissuasione, soprattutto nelle aree (civili e produttive) più esposte a forme di «pressione» criminale.

Idea programma: Realizzare un sistema di monitoraggio del territorio attraverso il ricorso a sistemi ad alta tecnologia.

4. Grande asse trasversale sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari

4.1 Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare i sistemi produttivi locali

Motivazione: Gli orientamenti in merito sono molteplici, a testimonianza di un tessuto produttivo poco consolidato e ancora scarsamente organizzato e munito di esternalità: innovare, consolidare ed ampliare il sistema produttivo regionale, promuovendo lo sviluppo locale, attraverso una piena valorizzazione del potenziale endogeno e nuove integrazioni produttive; il sostegno ad un'imprenditorialità innovativa e stimolata dalla ricerca tecnico-scientifica; l'intensificazione dei processi di internazionalizzazione delle imprese, il superamento della frammentazione produttiva e dimensionale; la promozione di un efficiente sistema del credito e dei servizi reali; il completamento del sistema infrastrutturale locale per l'industria. La Regione dovrà altresì promuovere i collegamenti dei sistemi locali con l'esterno e favorire l'apporto di investimenti esogeni; in particolare la Regione dovrà sviluppare, anche in ragione della diminuita capacità di attrazione finanziaria delle nuove localizzazioni produttive, un'intensa azione di promozione territoriale degli investimenti, mediante l'utilizzo degli strumenti del marketing territoriale e il coordinamento dei servizi territoriali previsti dal D.Lgs. 112/98.

Idea programma: Sviluppare i sistemi produttivi locali, sulla base della programmazione negoziata già avviata (Patto territoriale del Matese; Patto territoriale del Basso Molise; Contratto d'area Molise Interno) e quella che potrà eventualmente essere avviata.

5. Grande asse trasversale collegamento fisico ed immateriale con altre aree

5.1 Obiettivo strategico prioritario: Costituire un sistema di trasporti e di collegamenti moderno ed integrato

Motivazione: Fra le carenze maggiormente penalizzanti nell'ambito della dotazione infrastrutturale regionale, spiccano quelle relative all'articolazione ed all'efficienza del sistema dei trasporti (secondo la Commissione Europea, *V Relazione Periodica sulla situazione socioeconomica delle regioni*, i tempi medi di accesso ai principali centri economici, registrati in Molise sono i più elevati e superano le 6 ore). Rispetto ad una emarginazione territoriale tendenzialmente crescente, testimoniata dalla difficoltà di collegamento alle reti transeuropee (cfr. Commissione Europea, *Europa 2000 +*) il sistema delle comunicazioni e dei trasporti in Molise è ormai inadeguato, con gravi conseguenze sul sistema produttivo e sull'assetto ambientale. Prevale, inoltre, in modo assolutamente dominante il trasporto su gomma, mentre sono state trascurate le altre modalità di trasporto (in particolare quello ferroviario) verso il quale si stanno orientando gli indirizzi comunitari e nazionali.

Gli investimenti che lo Stato ha destinato negli ultimi anni alle infrastrutture di trasporto in Molise, sia attraverso l'intervento ordinario (ANAS e FS) che quello straordinario (comprese le risorse UE), si sono rivelati del tutto insufficienti: ciò ha comportato la crescente inadeguatezza di tali infrastrutture rispetto alle esigenze del sistema economico e sociale molisano.

La situazione è resa più grave dai fenomeni franosi in atto nella regione, che interessano, come è ben noto, assi viari di rilevante importanza.

Nel quadro di questa vera e propria emergenza una particolare priorità, per la sua centralità rispetto allo sviluppo regionale, va data all'asse Termoli-Venafro - con allaccio alle direttrici adriatica e tirrenica - sia per quanto riguarda la viabilità (che in termini di dotazione stima la Regione, secondo l'Istituto Tagliacarne, al 73,4% della media nazionale), sia per quel che attiene alla modernizzazione e all'adeguamento della ferrovia (la cui dotazione regionale è appena al 42,9% della media nazionale).

In particolare, per quel che concerne la viabilità, appare necessario affrontare con decisione il problema, che si è appalesato con evidente drammaticità negli ultimi tempi, del collegamento del Molise centrale e di Campobasso con la zona costiera attraverso un ammodernamento della Fondo Valle del Biferno e il miglioramento della SS 87. Appare importante, sull'altro versante, che la prevista variante di Venafro trovi il suo logico e moderno collegamento con l'autostrada A1 Roma-Napoli.

Nella logica della modernizzazione del collegamento trasversale Tirreno-Adriatico, nel quadro della programmazione nazionale, si pongono anche la realizzazione di un nuovo asse di collegamento Roma-Molise-Puglia ed il Traforo del Matese, da perseguirsi mediante intese con le regioni interessate.

Il sistema delle infrastrutture di trasporto va ulteriormente qualificato inserendo pienamente il Molise nel Corridoio Adriatico e nei grandi flussi nazionali dei traffici intercosta, mediante il completamento dell'interporto di Termoli e dei suoi collegamenti ferroviari ed il miglioramento sostanziale della portualità commerciale di Termoli.

Il sistema delle grandi infrastrutture di trasporto sopradelineato consentirà al Molise di inserirsi pienamente nelle grandi direttrici nazionali ed europee di sviluppo.

Idea programma: a) Sviluppare le strutture nodali regionali; b) Sviluppare le strutture di collegamento stradale lungo l'asse Termoli Venafro; c) Sviluppare le strutture di collegamento ferroviario lungo l'asse Termoli Venafro.

REGIONE CAMPANIA

1. Premessa

In Campania, i contenuti di una politica territoriale dello sviluppo non possono prescindere dalla necessità di tenere insieme l'obiettivo di una organizzazione efficiente dei processi produttivi con una azione generale di riequilibrio capace di ridurre in maniera sensibile quei fattori di diseguaglianza sociale e di degrado ambientale che impediscono il pieno decollo della Regione. Di modo che, anche nella impostazione dell'Intesa Istituzionale e nella identificazione dei principali interventi che potranno essere sostenuti con il concorso dei Fondi strutturali nell'arco del sessennio 2000 2006, si è insistito nel proporre un quadro di riferimento programmatico entro il quale le componenti del sostegno alla produzione e all'occupazione trovassero una opportuna corrispondenza nella definizione di iniziative volte alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio ambientale, alla razionalizzazione dei sistemi urbani, alla riqualificazione delle risorse umane, all'attivazione di programmi volti ad attuire il disagio delle fasce sociali deboli.

Ugualmente, si è sentita l'esigenza di innovare il metodo della costruzione dei progetti di sviluppo. Su questa strada, la procedura della programmazione negoziata ha aperto una prospettiva significativa: il censimento dei fabbisogni e delle opportunità, il rinvenimento del potenziale di risorse finanziarie, organizzative, territoriali, culturali applicabile ai processi economici, la mobilitazione delle pubbliche amministrazioni locali, risultano realizzabili in maggior grado nel quadro di una concertazione sociale ed istituzionale ancorata ad obiettivi riconoscibili e condivisi. In questo senso, si è interpretata l'Intesa Istituzionale di Programma sia come la modalità per definire secondo norma un accordo con il Governo per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati, sia come l'occasione per avviare, con il pieno concorso delle forze sociali e degli enti locali, una attività di ricognizione finalizzata alla costruzione di una «gerarchia dei progetti di sviluppo».

Nel contesto di questo metodo, la Regione Campania intende procedere secondo i criteri:

- della *negoziatura*, fra i livelli di governo regionale, nazionale e comunitario, con la partecipazione attiva degli enti locali e delle parti sociali;
- della *valutazione*, affinché i fabbisogni siano documentati e gli effetti dei programmi siano dichiarati e verificabili, così da assicurare un fondamento solido per la concorrenza tra ipotesi alternative.

Ai fini della presente esposizione, giova qui richiamare la volontà del Governo Regionale di ricondurre allo schema definitivo e attuativo dell'Intesa la procedura di negoziazione inerente il Quadro Comunitario di Sostegno 2000 2006. Questa decisione ripercorre e sostiene il «principio di correlazione» enunciato dal Dipartimento Politiche di Coesione del Ministero del Tesoro, principio che tende ad integrare: il disegno dei programmi per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Comunitari; le Intese Istituzionali di Programma; l'attività di coordinamento tra le Amministrazioni Centrali che si realizza nel CIPE.

2. Il Contesto economico e territoriale della regione

L'economia regionale è attraversata da una grave crisi, che interessa, in primo luogo, i fattori della produzione e dell'occupazione. L'economia campana ha prodotto nel 1995 un valore aggiunto pari a 89.000 miliardi di lire, di cui 18.000 nel settore industriale, con un tasso di crescita annuo tra il 1993 e il 1995 rispettivamente dello 0,4% e dello 0,5%.

La crisi era presente agli inizi degli anni '90. Il confronto del dato regionale rispetto a quello nazionale e meridionale era già penalizzante nel periodo 1991-1993, soprattutto per quel che riguarda il settore industriale: la regione mostrava infatti un calo del valore aggiunto del settore industriale superiore di 2,4 punti rispetto all'Italia e di 1,4 punti rispetto al Mezzogiorno. Al contrario, negli anni '80 la Campania mostrava un andamento migliore rispetto alla media nazionale e meridionale. Per quel che concerne l'andamento delle esportazioni, la Campania nel periodo 1994-95 ha registrato una crescita molto elevata, anche se più bassa del livello medio nazionale e meridionale. Nell'anno seguente l'incremento è stato più basso, ed è cresciuta la distanza con il resto del Paese e del Mezzogiorno. Comunque, nel 1995 il peso delle esportazioni della Campania sul totale nazionale è stato pari al 2,5%, in riduzione dello 0,1% rispetto all'anno precedente. L'export regionale raggiunge i 9700 miliardi nel 1996, pari al 10,9% del valore aggiunto totale della regione.

Dal lato dell'occupazione, va segnalato come la contrazione della forza lavoro sia stata in Campania, a partire dal 1993, più sensibile di quella registrata in Italia e nel Mezzogiorno: nel settore industriale, nel periodo 1991-96, il calo è stato di oltre 7 punti percentuali.

La forza lavoro disponibile e inoccupata, rispetto al totale di quella attiva, è di circa il 25%.

I fenomeni del degrado ambientale e della congestione urbana sono andati intensificandosi nel corso dell'ultimo decennio. Gli eventi calamitosi che hanno interessato anche recentemente il territorio regionale si presentano come la risultante di un progressivo depauperamento e di un improprio utilizzo delle risorse naturali, che si è andato stratificando nel tempo.

La congestione urbana raggiunge la sua massima espressione in corrispondenza dell'area costiera. La conurbazione si presenta senza soluzione di continuità tra Napoli e Salerno, mentre l'area metropolitana di Napoli, estendendosi verso Caserta, configura un «unicum» urbano entro il quale, su una superficie pari al 15% del territorio regionale, si concentrano 3.800.000 abitanti, corrispondenti al 65% della popolazione campana.

3. Gli obiettivi prioritari della programmazione regionale

Il modello di sviluppo perseguito dalla Regione mira ad integrare il sistema economico e socioculturale della Campania in un contesto internazionale, europeo e mediterraneo, in quanto l'incremento occupazionale potrà essere determinato soltanto se il sistema regionale complessivo della offerta di beni e servizi sarà in grado di collocarsi e competere nell'ambito di un «mercato globale».

La programmazione regionale per il periodo 2000-2006 si riporta pertanto ai seguenti obiettivi prioritari:

- a) il consolidamento, la qualificazione e lo sviluppo dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali, delle aree a vocazione turistica;
- b) la tutela e il risanamento del patrimonio naturale, la riqualificazione e razionalizzazione dei sistemi urbani, la riduzione del rischio ambientale;
- c) l'ottimizzazione ed il potenziamento delle reti e dei nodi infrastrutturali;
- d) la valorizzazione delle risorse umane e culturali.

Gli interventi per lo sviluppo dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali, delle aree a vocazione turistica.

Le unità locali totali presenti nei 19 sistemi locali del lavoro di PMI individuati in Campania sono 45.179, di cui 6.064 manifatturiere. Il numero totale di addetti è di 152.778, di cui 36.814 manifatturieri. La Campania, in attuazione della legge 317/91, ha definito 7 distretti industriali, specializzati nel campo del settore tessile e abbigliamento, conciariocalzaturiero, agroalimentare, meccanico. I Comuni interessati dai sistemi locali e dai distretti industriali è di 139. Ulteriori agglomerazioni produttive vanno definendosi nelle aree interessate dai Patti Territoriali e dai Contratti d'Area, mentre verso una dimensione di polo tendono alcuni consorzi di piccole e medie imprese avviati entro la formula del Contratto di programma. L'applicazione a queste realtà di politiche mirate di sostegno e incentivazione, anche incentrate sul miglioramento del sistema infrastrutturale e dei servizi, potrà consentire il raggiungimento di obiettivi di maggiore competitività, e di consolidamento e crescita occupazionale .

La Campania assorbe una quota pari al 5,3% della domanda turistica nazionale, che corrisponde a circa un terzo delle presenze totali del Mezzogiorno : esiste un forte potenziale di espansione dell'offerta, che va sostenuta attraverso iniziative di valorizzazione dell'esistente e di adeguamento della capacità recettiva.

Le iniziative per la tutela ed il risanamento del patrimonio naturale, la riqualificazione e la razionalizzazione dei sistemi urbani, la riduzione del rischio ambientale.

La tematica ambientale, proprio come «nodalità strutturale dominante», sia perché diffusamente presente, sia perché incidente su processi a valenza plurima (quindi non esclusivamente economica), viene considerata sotto il profilo programmatico secondo tre linee principali di intervento, complementari tra loro e con le altre azioni previste per le attività produttive. Queste linee riguardano : la riqualificazione ambientale, avente ad oggetto il recupero qualitativo dell'esistente e la correzione di distorte modalità d'uso del territorio, i cui effetti hanno spesso avuto portata devastante; la valorizzazione ed il recupero delle risorse ambientali e territoriali, anche ai fini del miglioramento della qualità urbana; il potenziamento delle «capacità di accoglienza» espressa dal territorio.

L'ottimizzazione ed il potenziamento delle reti e dei nodi infrastrutturali

Questo obiettivo si sostanzia nella duplice direzione:

– della realizzazione di un grande nodo infrastrutturale del sistema plurimodale tirrenico atto a garantire i collegamenti nazionali ed internazionali per il trasporto delle persone, delle merci e delle informazioni, costituito dalle infrastrutture di collegamento necessarie per superare i vincoli derivanti dalla posizione periferica di Napoli e della Campania rispetto delle direttrici di sviluppo internazionali;

– del completamento e della messa in efficienza della rete infrastrutturale regionale, per garantire la qualità negli scambi interni della regione, e nell'ambito delle aree urbane e metropolitane.

La valorizzazione delle risorse umane e culturali

Risulta indispensabile porre in essere una iniziativa di razionalizzazione dell'offerta formativa, più corrispondente alle esigenze del mercato del lavoro, e maggiormente orientata alla costituzione di condizioni di attrattività per gli investimenti esterni .

Una iniziativa di valorizzazione del patrimonio culturale consentirà la definizione di itinerari turistico culturali, in grado di incidere significativamente sull'offerta turistica.

4. I Principali Interventi da realizzare

Nell'ambito dell'obiettivo di *consolidamento, qualificazione e sviluppo dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali, delle aree a vocazione turistica*, gli interventi della Regione nell'ambito della programmazione 2000-2006, saranno prevalentemente diretti :

Alla ristrutturazione dei regimi di aiuto cofinanziati dal FESR, che dovranno essere orientati prevalentemente al sostegno delle imprese insediate nell'ambito dei sistemi locali e dei distretti industriali; all'aumento dell'intensità di aiuto della c.d. legge Sabatini, trasferita per la competenza dallo Stato alla Regione, e che potrà operare in forma complementare alla L. 488/92;

Alla realizzazione dei «programmi dei distretti industriali», comprendenti l'infrastrutturazione e il potenziamento dei servizi, e la realizzazione dei contratti di distretto, così come definiti nella Relazione Previsionale e Programmatica al Bilancio dello Stato. Prioritariamente si interverrà a supporto dei distretti di Solofra (conciario), S. Giuseppe Vesuviano (Tessile), Nocera (Agroalimentare), S. Marco dei Cavoti (Tessile, abbigliamento), Grumo Nevano (Calzaturiero);

Al potenziamento della dotazione infrastrutturale, e di servizi formativi, di ricerca e trasferimento tecnologico, nelle aree interessate dai Patti Territoriali e dai Contratti d'Area, oltre che dagli insediamenti dei Poli produttivi specialistici avviati mediante la formula del Contratto di programma (Aerospazio, Ferroviario, Agroindustriale bufalino, Telecomunicazioni);

Alla individuazione dei distretti turistici, entro i quali sperimentare formule d'intervento analoghe a quelle dei contratti di distretto industriale, anche mediante una ristrutturazione del regime di aiuto cofinanziato dal FESR, nonché l'utilizzo ottimale delle risorse attribuite al settore dalle leggi nazionali di incentivazione e contributo. Particolare attenzione sarà riservata alle aree a maggiore potenziale di sviluppo e a quelle verso le quali è indispensabile orientare contestualmente iniziative di riqualificazione territoriale e ambientale : la costa cilentana ed il litorale domitio saranno oggetto di progetti mirati, insieme all'altopiano Laceno e al comprensorio PompeiErcolanoCastellammare-Boscoreale.

Per quanto concerne *l'obiettivo della tutela e risanamento del patrimonio naturale, della riqualificazione e razionalizzazione dei sistemi urbani, della riduzione del rischio ambientale*, gli interventi prioritari saranno riferiti:

- al risanamento ambientale di aree urbane: priorità viene attribuita all'area orientale di Napoli ;
- alla realizzazione del piano generale di interventi per la difesa del suolo, indispensabile in funzione della riduzione del grave rischio idrogeologico che, a partire dall'area sarnese, interessa parte consistente del territorio regionale;
- al completamento, adeguamento funzionale e allineamento agli standard delle direttive comunitarie dei grandi sistemi depurativi compresi nel programma PS3 della Cassa del Mezzogiorno, il cui bacino di utenza è costituito da 4 milioni di abitanti;
- all'attuazione del Piano dei rifiuti solidi, già approvato dalla Giunta Regionale;
- ad interventi di recupero della balneabilità della linea di costa e alla riqualificazione ambientale della fascia costiera.

L'obiettivo dell'*ottimizzazione e del potenziamento delle reti e dei nodi infrastrutturali* è sviluppato entro un complesso programma di interventi, e fa capo a più soggetti attuatori, pubblici e privati. La sua piena attuazione appare possibile nell'ambito dell'Intesa Istituzionale, che prevede il concorso operativo e finanziario - di più amministrazioni sul medesimo programma di intervento. Dando per acquisita la confluenza del QCS 2000 2006 nell'ambito dell'Intesa, si ritiene utile riportare il complesso programma per titoli principali:

a) La realizzazione di un grande nodo infrastrutturale del sistema plurimodale tirrenico è sostanzialmente legata al potenziamento degli aeroporti di Capodichino e Pontecagnano, alla realizzazione dello scalo di Grazzanise, al raddoppio della linea ferroviaria Caserta Foggia, al potenziamento dei sistemi portuali di Napoli e Salerno, alla realizzazione della terza corsia della Salerno Reggio Calabria, al completamento degli interporti di Nola e Marigliano ;

b) Il completamento e la messa in efficienza della rete infrastrutturale regionale impegna, principalmente, l'iniziativa dell'ANAS, delle Ferrovie dello Stato e della società Autostrade. I documenti di programmazione regionale (Piano Regionale dei Trasporti), hanno individuato, tra gli interventi prioritari a farsi:

- il collegamento stradale veloce CasertaBenevento;
- il completamento delle direttrici stradali interregionali della Campania interna, e specificamente della SS212 e SS369;
- l'asse di collegamento dei Comuni di Vallo di Lauro con la «A3» e la «A30»;
- il prolungamento della tratta ferroviaria fino a Melfi della tratta Avellino Rocchetta S. Antonio;
- il potenziamento delle infrastrutture portuali minori, sia ai fini trasportistici che a quelli turistici;
- completamento della linea 1 della Metropolitana di Napoli

L'obiettivo della *valorizzazione delle risorse umane* impegnerà una azione di rafforzamento ed innovazione del sistema territoriale di formazione e orientamento, capace di sviluppare iniziative di aggiornamento e qualificazione degli operatori, di riorganizzare le funzioni di programmazione e valutazione delle attività, di estendere le attività di informazione e diffusione delle opportunità . Saranno determinate le procedure per la determinazione degli standard minimi cui gli Enti terzi dovranno attenersi or lo svolgimento delle attività formative, con l'avvio dell'accreditamento e della certificazione della qualità dei soggetti gestori. Nella programmazione degli interventi, si procederà mediante l'individuazione di percorsi integrati, comprendenti azioni formative, orientative e di accompagnamento al lavoro, congruenti con indagini sui fabbisogni professionali delle imprese.

I percorsi rivolti alle fasce deboli e alle categorie svantaggiate del mercato del lavoro perseguiranno non solo obiettivi di professionalizzazione, ma anche di risocializzazione, in collaborazione con il sistema dei servizi sociali, attivando dinamiche di prevenzione e recupero, anche a favore di giovani considerati «a rischio».

REGIONE BASILICATA

1. Il nuovo modello di sviluppo.

La Basilicata, in tema di sviluppo e rilancio socioeconomico, dovrà impostare una strategia complessa ed articolata, che consenta di colmare, o almeno ridurre, il divario esistente con le aree più sviluppate del Paese e realizzare nelle condizioni migliori il processo di integrazione dell'economia regionale con le altre realtà economiche esterne.

Tanto più considerando che nell'ultimo decennio si è manifestata la tendenza verso fenomeni di disgregazione capaci di spingere le zone economicamente forti del nostro territorio ad aggregarsi con distretti di altre regioni (il vulture melfese con il foggiano, il materano bradanico con il barese, il metapontino con il tarantino, il lagonegrese con il salernitano, ecc.).

Viene messo in luce un ancoraggio territoriale «a corona» dell'economia regionale, con il centro molto più debole della periferia, nella quale si sono concentrate le iniziative di maggior rilievo e la conseguente attrazione di manodopera.

Inoltre i sistemi urbani extraregionali risultano più rapidamente raggiungibili, dalla periferia della Basilicata, che non lo stesso capoluogo regionale, di fatto mettendone in crisi il ruolo, che deve essere basato su di una elevata qualità di offerta di servizi pubblici e privati, con cui supportare il tessuto economico.

1.1 Il ritardo nello sviluppo.

Determinante e trasversale, **l'isolamento** è all'origine del ritardo di sviluppo della Basilicata. È il fattore che ha determinato le condizioni per le quali oggi la regione si presenta allo «start up» della competizione europea con un grave quadro in termini di:

- fragile livello di industrializzazione ed elevato tasso di disoccupazione,
- mancanza di competitività dei fattori produttivi,
- ritardo culturale, sociale, imprenditoriale e professionale,
- elevato stato di degrado dei sistemi urbani ed impoverimento demografico, da innalzamento dell'età media, e quindi abbassamento dell'offerta di qualità della vita,
- assoluta inadeguatezza dal punto di vista delle infrastrutture di collegamento e trasporto in relazione ad alcuni fenomeni produttivi emersi negli ultimi anni ed al potenziale ruolo di cerniera che la Basilicata potrebbe svolgere tra costa adriatica e tirrenica nel sud Italia,
- grave situazione di rischio idrogeologico.

1.2 Elementi e fattori per il rilancio.

La Basilicata può mettere nel gioco della competizione territoriale alcuni fattori positivi che le conferiscono un carattere distintivo rispetto alle altre regioni e che vanno assolutamente potenziati, sviluppati e comunicati all'esterno (politica di marketing).

Tali fattori, che già hanno dato origine ad esperienze industriali di successo, quali localizzazioni di grandi imprese e di distretti di PMI dinamici, sono:

- una sostanziale tenuta e purezza dell'ambiente territoriale dal punto di vista paesaggistico,
- una grande ricchezza di risorse idriche, naturali e minerali,
- un interessante patrimonio culturale e storico, sia urbano che monumentale,

- la presenza di emergenze e itinerari valorizzabili sotto il punto di vista della produzione gastronomica, enologica ed artigianale tradizionale,
- la disponibilità di un apparato amministrativo efficiente e capace di utilizzare le dotazioni finanziarie di cui può entrare in possesso,
- il livello di presenza di criminalità organizzata assolutamente marginale.

1.3 Obiettivi

Comincia, perciò, a delinarsi un quadro delle azioni strategiche che possono essere poste alla base dell'Intesa Istituzionale di Programma e della preparazione del Q.C.S. 2000 - 2006. Fondamentalmente gli obiettivi prioritari sono così individuati:

- potenziamento delle infrastrutture di collegamento tra il centro e le periferie della regione, tra le stesse zone economicamente forti della «corona» ed implementazione degli assi strategici extraregionali;
- valorizzazione delle risorse del territorio (idro-minerarie), in modo sostenibile per l'ambiente, ai fini di favorire lo sviluppo delle attività produttive,
- valorizzazione delle risorse ambientali e storicoculturali, anche per favorire lo sviluppo del turismo;
- potenziamento dei vantaggi localizzativi per le imprese, attraverso la valorizzazione delle risorse umane, l'aumento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, l'incremento dei servizi offerti sul territorio, il mantenimento del basso livello di criminalità esistente nella regione.

Naturalmente i diversi obiettivi devono essere legati da strategie chiaramente delineate, per concorrere, da un lato, all'aumento del PIL regionale, dall'altro, per assicurare standard minimi di qualità della vita e per garantire un rafforzamento della **coesione regionale**.

Ma alla base degli sforzi dell'intera comunità regionale, si esprime in realtà un impegno più arduo e più ambizioso: rovesciare la direzione dei processi di sviluppo fin qui attuati.

Passare dallo sviluppo autocentrato ed autoreferenziale, in cui le scelte effettuate tendevano a garantire la continuità delle nostre piccole realtà, a quello possibile sulla base di un «sistema-territorio aperto», nel quale cioè la riorganizzazione dei fattori materiali ed immateriali dovrà avvenire sempre più in un quadro di integrazione, di cooperazione e di competizione su scala sovra ed interregionale.

Ne consegue che proprio gli investimenti in infrastrutture e reti di comunicazione (dove la Basilicata presenta l'indice più basso in assoluto: 53%, Confindustria 1998) sono al centro delle opzioni di base dell'attuale programmazione, perché servono a rafforzare l'apertura della Regione verso l'esterno.

2. Potenziamento delle infrastrutture di collegamento.

2.1 Viabilità

L'intervento della Regione intende muoversi su questi tre assi:

- realizzare i completamenti delle grandi direttrici di livello inter-regionale che permettano di collegare le realtà territoriali economicamente evolute o in via di sviluppo, così da esaltarne l'integrazione e le sinergie (es. Materano-Melfese, SS. Bradanica) ed evitare strozzature nelle comunicazioni tra i sistemi territoriali (es. SS Ionica);

- assicurare un adeguato sistema di relazioni delle periferie forti con il centro e le aree interne della regione (es. Tito-Brienza e Saurina);
- completare il disegno già intrapreso con l'utilizzo delle risorse regionali e comunitarie per realizzare i collegamenti tra i centri urbani e le principali direttrici di traffico delle fondo valli.

Ma, il successo delle politiche regionali risulterà elevato solo se si riuscirà a coniugare le esigenze infrastrutturali del Paese con il miglioramento della qualità del servizio fruibile dalla regione.

Esempio di tale scenario è rappresentato dall'ipotesi di raddoppio della carreggiata della Potenza - Melfi - Candela. L'adeguamento alla sezione di tipo CNR III non solo permetterebbe la riduzione dei tempi di percorrenza dai 62' attuali ai 45' di progetto, ma aumenterebbe i margini di sicurezza e consentirebbe la creazione di una trasversale strategica che, utilizzando il raccordo autostradale Potenza - Sicignano, renderebbe possibile un nuovo e più rapido collegamento tra le due autostrade principali del mezzogiorno: la Salerno - Reggio Calabria e la Napoli - Bari, cioè **rappresenterebbe il collegamento diretto e più breve (di circa 80 Km) tra la costiera tirrenica calabra (si pensi a Gioia Tauro) e l'autostrada Adriatica, a nord della Puglia.**

2.2 Ferrovie.

Gli interventi sullo schema ferroviario della Basilicata, che necessariamente si integrano con i completamenti ed i potenziamenti degli assi viari, devono assicurare un livello minimo di servizio, con interventi di adeguamento tecnologico e funzionale che siano in grado di conservare ed incrementare gli attuali indici di utilizzazione del mezzo ferroviario, anche in presenza di uno sviluppo parallelo della viabilità su gomma.

Va realizzata una stretta integrazione tra le reti transnazionali previste (es. Corridoio Adriatico) e le reti di livello regionale che devono connettersi.

In questa direzione, ricordato che Matera è ancora l'unico capoluogo provinciale non servito dalla rete FF.SS., insieme con l'auspicato rapido completamento della tratta Ferrandina-Matera, occorre si prosegua fino a Bari (come già stabilito nell'intesa tra Governo e Regione nel maggio 1998), così raggiungendo l'asse portante del Corridoio Adriatico.

Di miglioramenti nel tracciato ed adeguamenti tecnologici si deve far oggetto la Potenza-Melfi-Rocchetta S. Antonio, che disimpegnando anche il servizio di trasporto dei pendolari, occupati ad esempio nell'area industriale di Melfi, presso la Fiat, deve essere percorribile in tempi sensibilmente inferiori: si prevede una riduzione di circa 18' sui 75' oggi necessari.

2.3 Rete Telematica.

Un'efficiente e capillare rete informativa telematica è lo strumento innovativo che consentirà di diffondere una pluralità di nuovi servizi pubblici e privati a sostegno della PMI, della ricerca scientifica e per la migliore diffusione dell'innovazione in generale (Piano Telematico Regionale).

Già definita la Rete Unitaria delle P. A. Regionale -R.U.P.A.R.-(secondo le prescrizioni dell'AIPA), il primo passo è l'attuazione dei quattro sottoprogrammi in cui si articola: infrastrutture e servizi di base, servizi finali delle P. A., sviluppo della società dell'informazione, risorse umane della P. A. Sarà possibile conseguire tre obiettivi strategici come:

- la riduzione dell'isolamento dei centri minori e delle aree interne della regione attraverso la delocalizzazione di servizi regionali;

- la riduzione del numero di spostamenti fisici sul territorio, con la diminuzione del disagio per le popolazioni;
- il miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, che contribuirà al perseguimento dell'obiettivo del potenziamento dei vantaggi localizzativi per le imprese.

3. Tutela, valorizzazione risorse idro-minerarie e difesa suolo.

Il patrimonio delle risorse naturali della regione, in questa fase della sua storia, si manifesta con due questioni assai rilevanti nell'interesse dell'intera Nazione:

- i giacimenti di idrocarburi;
- le risorse idriche.

3.1 Le risorse petrolifere.

I giacimenti ritrovati principalmente nel sottosuolo della Val d'Agri e della Valle del Sauro, hanno una consistenza già accertata di oltre 900 MtonE, con un valore stimato in ben oltre 15.000 miliardi. Lo sfruttamento degli idrocarburi è perciò di grande importanza per il Paese, ma le caratteristiche dell'industria petrolifera sono tali da non garantire che una quota adeguata della ricchezza prodotta sia utilizzata nei territori di origine. Per tali motivi, oltre che per compensare gli effetti negativi sul piano della salvaguardia dell'ambiente, la Regione, d'Intesa con il Governo e con l'ENI, ha definito una serie di misure per assicurare vantaggi localizzativi (es. energia elettrica a basso costo) a nuove iniziative economiche, per preservare l'ambiente anche con interventi positivi di riequilibrio del bilancio ambientale, per anticipare una dotazione infrastrutturale adeguata a supportare lo sviluppo che deve innestarsi in conseguenza della pluralità delle occasioni in campo. La Regione sosterrà gli scenari delineati sia con azioni supportate dai Fondi Strutturali, nell'ambito delle proprie linee di programmazione, sia garantendo la massima efficacia nell'utilizzo delle royalties che, secondo la legislazione vigente e quella preannunciata in materia, ricadranno sulle aree oggetto di produzione petrolifera.

Forse proprio perché lo sfruttamento degli idrocarburi non determina significative ricadute dirette, gli scenari delineati con *l'occasione petrolio* rappresentano un'anticipazione delle strategie del nuovo modello di sviluppo.

Tra le quali, esemplari sono: assicurare vantaggi localizzativi apprezzabili anche su scala sovregionale, salvaguardare l'ambiente, migliorando il livello di sensibilità ambientale dei soggetti pubblici e privati, la cui cooperazione sia allargata anche alla cultura ed alla formazione delle risorse umane, diffondere a macchia d'olio i benefici acquisiti, soprattutto verso l'interno e verso quelle aree che più facilmente potrebbero sentirsi escluse.

3.2 Risorse idriche

L'altra tematica di rilevante interesse è relativa all'uso delle risorse idriche, essendo noto che la capacità di invaso di cui la regione dispone è utile a soddisfare anche necessità della Regione Puglia. E' in fase di avanzata elaborazione uno schema di Accordo di Programma ex art.17 L 36/94 che, tra l'altro, intende raggiungere gli obiettivi di una completa rivisitazione degli schemi idrici esistenti, al fine di pervenire al massimo grado di razionalizzazione nell'utilizzazione delle risorse.

L'Accordo di Programma dovrà articolarsi nella definizione degli elementi fisici e di governo per la determinazione del bilancio idrico quali-quantitativo e la programmazione del razionale uso plurimo della risorsa; nella determinazione della misura di riequilibrio e di riversamento tariffario tra le due regioni a fronte del «servizio di approvvigionamento primario» prestato; nella partecipazione e governo della trasformazione dei grandi Enti acquedottistici ed irrigui preposti alla gestione degli schemi interessati; nella individuazione e definizione degli interventi. Tra questi si individuano quelli preposti:

- al risparmio idrico della risorsa primaria comprensivi di architetture e tecnologie innovative, quali il riuso delle acque reflue a fini agricoli ed industriali;
- al risparmio energetico;
- al miglioramento dell'interconnessione e della elasticità gestionale degli schemi idrici.

In sostanza, l'incremento dell'offerta deve essere ottenuto mediante interventi di rifunzionalizzazione dell'intero sistema, realizzando in concreto il principio alla base della previsione normativa circa il «ciclo integrato dell'acqua». Tra le opere maggiormente significative che si intende proporre c'è il «riutilizzo delle acque basse del metapontino», che equivale ad una capacità di invaso di circa 40 milioni di metri cubi, la realizzazione di condotte capaci di riequilibrare la dislocazione delle risorse secondo le necessità territoriali di volta in volta riscontrate, il completamento di interventi che, già avviati nel passato, sono necessari per sostenere l'agricoltura irrigua in aree di antica vocazione cerealicola, non più sostenibile, come quelle dell'Alto Bradano, per almeno 10.000 ha.

Quindi la messa a *valore* della risorsa idrica, quale risultante dall'apprezzamento di una sana economia di mercato, viene spesa, oltre che per aumentare la qualità del servizio in generale e nelle stesse aree forti, per distribuire fattori di crescita e di sviluppo in zone meno coinvolte da iniziative già consolidate operando ricuciture del tessuto territoriale, secondo le specifiche vocazioni.

A completamento della filosofia propria del «ciclo integrato dell'acqua», l'azione regionale riconosce come prioritario l'intervento per la razionalizzazione del sistema per la depurazione delle acque, per la gestione dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate.

3.3 La difesa del suolo.

Un diffuso e variegato dissesto idrogeologico affligge gran parte dei nuclei urbani e produce effetti negativi sia sul tessuto sociale che nel campo economico, fino ad arrivare, nelle situazioni più gravi, ad estesi fenomeni franosi che mettono a repentaglio la stessa sopravvivenza degli abitati. Nell'ambito della programmazione specifica di settore e delle sue correlate priorità, gli interventi riguardano la salvaguardia di circa 60 abitati, quasi il 50% dei nostri comuni.

Altri dannosi fenomeni di dissesto sono originati dallo scarso livello di manutenzione delle sistemazioni idrauliche dei corsi d'acqua principali. Gli interventi ipotizzati, contenuti negli schemi previsionali e programmatici ex art.31 della L. n. 183/89, consistono nella manutenzione e sistemazione idraulica per i bacini regionali ed interregionali del Bradano, Ofanto, Sinni, Basento, Agri, Noce e Lao.

Sono inoltre necessari alcuni interventi su ecosistemi particolarmente sensibili, quali i laghi di Monticchio, il lago di Nemoli e la costiera ionica, affetta dal fenomeno dell'arretramento.

4. Tutela, valorizzazione delle risorse ambientali e storico-culturali.

Tra gli elementi positivi che possono determinare una posizione di vantaggio nella competizione territoriale vi è senza dubbio la ricchezza del patrimonio ambientale e di quello storico e culturale.

È un patrimonio ancora largamente intatto con caratteri di spiccata originalità.

Per quanto riguarda i beni storico-culturali, oltre allo straordinario scenario dei *Sassi* di Matera, tutelati come «patrimonio mondiale» dall'UNESCO in quanto testimonianza della millenaria permanenza dell'uomo, è da segnalare l'ingente patrimonio che comprende sia numerosi e preziosi ritrovamenti archeologici costituiti dai siti già noti della Magna Grecia sulla fascia Ionica e da più recenti scoperte, tra cui i ritrovamenti di Vaglio (secoli XIII a.C. es. di insediamento lucano) di Grumento (III sec. a.C. es. di insediamento romano), sia emergenze architettoniche quali i monasteri benedettini e francescani, fortezze e fortificazioni, i castelli di Lagopesole, Melfi e Venosa.

Per quanto riguarda il patrimonio ambientale vanno segnalati, oltre alle condizioni generali di buona qualità diffusa dell'ambiente regionale, i parchi in essere e progettati (Pollino, Val d'Agri, Gallipoli Cognato) e le aree protette esistenti, pari ad **oltre il 30%** dell'intera superficie regionale.

I caratteri ambientali e le particolarità del patrimonio storico e culturale (che dunque spazia dalle tradizioni della Magna Grecia alle vestigia Normanne, ai centri storici Medioevali, fino alle memorie della cultura contadina) **rappresentano valori da tutelare come elementi costitutivi della identità della Basilicata e preservare per le generazioni future.**

Accanto a questa esigenza insopprimibile, il patrimonio ambientale e culturale può costituire un utile fattore di sviluppo per attività imprenditoriali ed economiche, di particolare rilevanza sul piano qualitativo e dei soggetti potenzialmente coinvolgibili. Le iniziative turistiche, attivabili in modo integrato con gli interventi di tutela del territorio o di conservazione del patrimonio storico, possono essere gestite (così come avviene nelle esperienze di altre regioni), in misura significativa, da giovani e da donne. L'obiettivo economico è quello di accrescere l'offerta turistica con interventi mirati ed economicamente autosufficienti, coordinandola con quella praticata in aree limitrofe (Campania, Puglia), intercettando parte di quei flussi turistici dei quali aumentare la permanenza nell'intero mezzogiorno.

5. Potenziamiento dei vantaggi localizzativi per le imprese

L'andamento recente dell'economia della Basilicata ha registrato una significativa crescita della produzione e del reddito; tuttavia questi elementi positivi sono ancora accompagnati da debolezze e precarietà. Per consolidare lo sviluppo, agendo in modo da potenziare i vantaggi competitivi di lungo periodo, ci si propone di:

- potenziare il fattore umano sostenendo le imprese, in particolare quelle di dimensioni piccole e medie per le quali sono più difficili programmi autonomi di formazione, e le risorse umane, accrescendo la capacità di gestire ed utilizzare le nuove tecnologie;
- promuovere le trasformazioni procedurali ed organizzative per rendere più efficiente il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e le imprese.
- potenziare i poli produttivi, anche in via di maturazione, e le imprese dinamiche, creando e promuovendo adeguati servizi di sostegno, in un quadro ottimizzato di offerta insediativa, sia sotto il profilo infrastrutturale che della qualità e del costo dei servizi consortili.

Insieme con il proseguimento nell'incentivazione mirata in particolare al sostegno alle produzioni e trasformazione dei prodotti regionali tipici (anche nel settore agroindustriale), queste politiche possono risultare particolarmente utili per un tessuto produttivo con una larghissima presenza di artigianato. L'obiettivo da perseguire è di consolidare ed ampliare le micro unità trasformandole in piccole e medie imprese con una struttura più solida per affrontare i mutamenti dei mercati e delle tecnologie.

In tale scenario, oltre ai due sistemi produttivi di primo livello per dimensione e capacità competitiva: *il polo della componentistica auto* sviluppato intorno a Melfi ed *il polo del salotto* a Matera, suscitano interesse i due sistemi industriali di più ridotta dimensione ed in fase di formazione del *polo della corsetteria* di Lavello ed il *polo calzaturiero* di Lagonegro.

Accanto a questi interventi specifici vanno conservati e potenziati gli elementi di contesto soprattutto di carattere finanziario e sociale.

Sul piano finanziario le agevolazioni verranno organizzate e mirate in funzione delle specifiche esigenze delle imprese, coinvolgendo, come già fatto per il Contratto d'Area, il sistema creditizio operante in regione, al fine di ottenere un atteggiamento significativamente aderente alle specifiche caratteristiche del mondo imprenditoriale lucano.

Un positivo elemento di contesto, che rappresenta anche un vantaggio competitivo per le imprese di eccezionale rilevanza, è rappresentato dalla ridotta incidenza della criminalità, per la cui conservazione vanno predisposte misure di monitoraggio e vigilanza per una verifica delle condizioni operative delle imprese.

REGIONE PUGLIA

1. I fabbisogni

La caratteristica frontaliera della Puglia, fonte di gravi problemi migratori e di ordine pubblico conseguente, rappresenta anche una opportunità sul piano economico, commerciale, turistico, culturale e sociale.

Le aree esterne di riferimento, oltre a quelle «naturali» rappresentate dal resto del Paese e dell'Unione Europea in considerazione del tessuto produttivo caratterizzato principalmente dai comparti dell'agricoltura, dell'agroalimentare, del manifatturiero e del turismo, sono quelle del Mediterraneo orientale, che comprende il Montenegro, l'Albania, la Macedonia, la Grecia, la Bulgaria, la Romania fino alla Turchia.

L'eventuale riconoscimento dello *status* di «Regione di frontiera» da parte del Governo nazionale, rappresenta per il Governo regionale una più forte partecipazione alla definizione di quelle politiche di intervento, nazionali ed europee, che siano in grado di incidere sullo sviluppo socio-economico dei Balcani e del Mediterraneo.

Alla Puglia proiettata verso l'esterno si contrappone una Regione che ha, al suo interno, problematiche da risolvere e potenzialità da sviluppare. Le tensioni e le opportunità più evidenti del «modello pugliese» di sviluppo possono essere riassunte in:

1. *piccole e medie imprese* che si evolvono e si internazionalizzano ma non sempre generano nuova occupazione significativa;
2. un'*agricoltura* vincente sul piano della qualità ma non ancora sufficientemente innovativa ed integrata con le filiere dell'agroindustria;
3. un *turismo* che genera profitto ma non incide sul reddito complessivo del sistema in rapporto alle sue potenzialità;
4. una *ricerca scientifica* di buon livello ma non integrata con il sistema produttivo regionale.

Sono principalmente queste le motivazioni che inducono a scegliere strategie di intervento finalizzate a sostenere uno sviluppo in grado di portare nel circuito di attivazione economica fattori che potrebbero rimanere altrimenti solo allo stato di potenzialità.

2. Gli obiettivi prioritari

In tale contesto la programmazione regionale, da definirsi in dettaglio solo a seguito dell'individuazione dei flussi finanziari certi a disposizione, si è orientata sui seguenti *obiettivi prioritari*:

1. *riduzione delle diseconomie che incidono sul rendimento del «sistema Puglia»*, da perseguire in base alle seguenti *azioni strategiche*:

1a promozione e riqualificazione delle capacità tecniche e gestionali dell'Amministrazione regionale e del sistema delle autonomie locali;

1b attivazione di nuove forme di mobilitazione finanziaria degli investimenti con la partecipazione di risorse di soggetti privati;

1c completamento selettivo delle opere già avviate, con l'attivazione di investimenti a valenza plurisettoriale e occupazionale.

Le *azioni strategiche* vengono perseguite, secondo un approccio intersettoriale, nelle seguenti aree di intervento:

- risorse naturali e ambientali (*acqua, ambiente, energia*);
- qualità della vita associata (*armatura urbana, recupero dei beni storici, culturali e archeologici*).
- collegamento fisico e immateriale (*trasporti e comunicazioni*);

In particolare, con riferimento agli *assi strategici di intervento* previsti a livello di Governo centrale, la prima azione strategica è riconducibile all'*Asse a)*, la seconda all'*Asse c)*, la terza all'*Asse e)*.

2. *Ampliamento e rafforzamento delle aree con base produttiva e occupazionale*, da perseguire in base alle seguenti *azioni strategiche*:

2a aumento della produttività delle imprese preesistenti;

2b diffusione dell'innovazione sia per i processi di ristrutturazione e riconversione produttiva, sia per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali;

2c razionalizzazione della rete di commercializzazione di prodotti pugliesi con particolare riferimento all'export;

2d riqualificazione e sviluppo dell'attività di formazione, sperimentazione e ricerca per l'acquisizione di maggiori livelli di produttività da parte del sistema delle piccole e medie imprese.

Le *azioni strategiche* indicate, riconducibili tutte all'*Asse d)*, vengono perseguite con riferimento alle seguenti «*filiera*»:

- agroalimentare;
- piccole e medie imprese industriali e artigianali;
- turismo;
- servizi pubblici di mercato.

Sotto tale aspetto un approfondimento di riflessione va dedicato alle problematiche relative alle incentivazioni per le imprese.

Dall'analisi del sistema industriale regionale si evince che il primo obiettivo da raggiungere, attraverso il consolidamento del sistema produttivo esistente e l'ampliamento del sistema industriale verso nuove produzioni a contenuto innovativo, è *l'adeguamento dello sviluppo industriale regionale alle potenzialità* che le imprese pugliesi offrono.

La Puglia registra infatti i più bassi livelli di indici di industrializzazione e di esportazione rispetto alle altre regioni italiane. Interventi prioritari in questa direzione passano sia attraverso il potenziamento, per il territorio pugliese, di leggi quali la 488/92, ovvero attraverso la definizione di diversi sistemi di incentivazione che favoriscano singoli contesti aziendali, sia attraverso la promozione di una nuova politica in favore di aree-sistema e/o distretti industriali.

Nello stesso tempo va operato un *potenziamento e consolidamento dei Consorzi di Sviluppo Industriale* in una logica di integrazione con i distretti. Le politiche di intervento vanno, pertanto, differenziate in funzione dei diversi livelli di sviluppo delle singole realtà.

Non va, infine, tralasciata la «*creazione di impresa*» quale fattore di sviluppo economico-occupazionale tra i più importanti del territorio, soprattutto in aree a declino industriale presenti in Puglia. Esiste, quindi, la pressante esigenza di stimolare la dinamica imprenditoriale e di sviluppare la cultura del «*mettersi in proprio*» come modello sociale ed economico premiante per il rilancio delle aree in ritardo o in difficoltà di sviluppo.

3. *Contenimento degli squilibri territoriali*, da perseguire in base alle *azioni strategiche* seguenti:

3a realizzazione degli *standard* minimi nell'offerta dei servizi pubblici;

3b differenziazione della politica regionale di spesa e di incentivazione a favore delle aree a forte squilibrio socio-economico;

3c delimitazione e classificazione delle aree territoriali in funzione dei livelli di squilibrio;

3d sostegno e valorizzazione dell'impiego delle risorse ambientali nell'ambito delle aree caratterizzate da gravi squilibri socio-economici.

Con lo specifico sottoprogramma «Sviluppo locale» va favorita la possibilità di innescare un'attivazione economica anche nelle aree marginali rispetto a quelle tradizionalmente più sviluppate attraverso sostegni esterni all'interno e al di fuori della Puglia. Come pure vanno favoriti i «paradigmi» di sviluppo locale prodotti e sostenuti dalle realtà locali, dalle forze sociali e produttive che dovranno essere esaltati all'interno degli strumenti della programmazione negoziata, nei quali primario e più forte deve essere il ruolo della Regione.

3. Le azioni di tipo infrastrutturale

In una economia, come quella contemporanea, in cui lo sviluppo di una regione è affidato principalmente alla possibilità di essere collegati con i mercati nazionali ed internazionali ed alla velocità con cui trasferire risorse e beni di consumo, è possibile comprendere come un efficiente sistema di comunicazioni rivesta un ruolo strategico per la Puglia.

Nel quadro degli obiettivi strategici della programmazione regionale sopra indicati è possibile fornire un primo quadro delle iniziative, di tipo infrastrutturale, che si considerano necessarie per poter garantire il completo perseguimento degli obiettivi medesimi.

3.1 Viabilità

3.1.a Viabilità statale (A.N.A.S.)

Nel marzo del 1997 la Regione Puglia ha individuato esigenze prioritarie che si concretizzano nel:

- a) individuare opere non ancora finanziate inserite nel Protocollo di intesa Stato-Regione Puglia e negli altri protocolli di intesa;
- b) favorire interventi in funzione del progetto del Corridoio Adriatico, a cui la Puglia ha aderito e che riguarda potenziamenti stradali e autostradali, dell'asse ferroviario adriatico, dei porti e degli interporti (con particolare riferimento al collegamento con l'area di Taranto);
- c) opere trasversali che consentano una fruibilità migliore delle stesse e l'accesso alla rete primaria da parte delle aree interne;
- d) opere di viabilità che favoriscano miglioramenti in termini infrastrutturali rispetto ad inserimenti industriali e turistici già operanti sul territorio

3.1.b Viabilità regionale

Il sistema viario regionale è prioritariamente finalizzato al collegamento e alla valorizzazione delle aree interne. Attualmente sono in corso di realizzazione o parzialmente finanziate tre strade regionali:

- SR 1 pedesubappenninica;
- SR 6 della Murgia;
- SR 8 di circuitazione della penisola salentina.

3.2 Ferrovie

Gli interventi individuati dal Piano Regionale dei Trasporti riguardano:

- il completamento del raddoppio della Bari-Brindisi-Lecce;
- il completamento del raddoppio della Bari-Taranto;
- l'elettrificazione della Taranto-Brindisi;
- la ristrutturazione del nodo di Bari;
- la velocizzazione della tratta Roma-Bari.

3.2 Aeroporti

Vanno potenziati e adeguati gli scali aeroportuali di Bari e Brindisi (con valenza nazionale e internazionale) e di Foggia e Grottaglie (con valenza interregionale).

3.3 Porti

La Regione Puglia nel 1997 ha definito, nell'ambito del suo Programma Operativo, un sistema integrato di porti turistici costituito da:

- porti di stazionamento: da realizzare nei porti esistenti di Vieste, Mola di Bari, Monopoli, Brindisi, Melendugno, Otranto, Gallipoli e Taranto;
- porti di transito: da realizzare nei porti esistenti di Peschici, Mattinata, Bisceglie, Polignano a Mare, Giovinazzo, Ostuni-Villanova, Castrignano del Capo, Maruggio, S. Cesarea Terme, Ugento.

Vi è comunque anche una domanda per nuovi porti (ad esempio Rodi Garganico) che hanno una indubbia valenza per lo sviluppo turistico dell'area.

Oltre ai porti turistici necessitano di interventi di potenziamento ed adeguamento anche i seguenti porti commerciali:

Porti di rilevanza nazionale (Bari, Brindisi, Taranto);

Porti di rilevanza regionale (Manfredonia, Trani, Molfetta, Monopoli, Otranto, Gallipoli).

3.4 Interporti

La programmazione nazionale e/o regionale ha individuato in Puglia tre interporti:

1. interporto di Bari;
2. interporto ionico-salentino;
3. interporto di Cerignola.

A tali investimenti vanno aggiunti finanziamenti di opere nelle aree interessate dagli effetti economici in coerenza con la esplicitazione della domanda che si andrà a delineare sin dalla fase di avvio.

3.5 Metanizzazione

La completa realizzazione del programma di metanizzazione dei Comuni è considerata dal Governo regionale di estrema importanza non solo per i risvolti occupazionali connessi alla costruzione ed alla successiva gestione delle reti, ma soprattutto, per le positive ricadute sul sistema produttivo regionale, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese.

3.6 Telecomunicazioni

Sviluppo di un sistema di reti telematiche a supporto della produzione. Miglioramento e potenziamento della dotazione in provincia di Foggia.

3.7 Difesa del suolo

La Puglia ha rilevanti problemi di assetto idrogeologico, aggravatisi negli ultimi tempi specialmente nel Sub-Appennino Dauno, nel nord barese e nelle Isole Tremiti.

Una nota particolare merita la difesa delle coste pugliesi dove si riscontrano fenomeni di subsidenza ed erosione litorale e di dissesto dei litorali rocciosi.

3.8 Sistemi idrici

La Regione Puglia è interessata da grandi schemi idrici caratterizzati da tre aspetti peculiari:

1. l'80% circa delle fonti di approvvigionamento è esterno al territorio regionale e interessa bacini idrogeografici di regioni contermini (Molise, Campania, Basilicata);

2. la destinazione delle fonti, ad eccezione dell'acquedotto del Sele, che è ad esclusivo uso potabile, è di uso plurimo per soddisfare completamente i settori civile, industriale ed agricolo;

3. gli schemi idrici sono interconnessi e interessano pertanto tutto il territorio regionale.

La programmazione regionale ha individuato i seguenti interventi necessari a garantire una soddisfacente copertura della domanda attesa:

A. completare gli schemi idrici esistenti con la costruzione di:

- sbarramento sul fiume Fortore in località Piano dei Limiti;
- impianto di potabilizzazione di Conza (Schema Ofanto);
- risanamento canale principale dell'Acquedotto del Sele;
- completamento opere necessarie per l'avvio dello Schema Locone;
- acquedotto Sinni.

B. sopperire agli ulteriori fabbisogni attesi con nuove fonti di approvvigionamento quali:

- acquedotto sottomarino Italia-Albania;
- acquedotto Schema Nord Trigno;
- acquedotto del Saccione.

Infine, per la sua potenzialità agricola la Puglia necessita del completamento del sistema di irrigazione delle campagne. La progettazione per molti progetti è assai avanzata e, in molti casi, trattasi di opere cantierabili in pochi mesi.

*

* *

Quanto qui evidenziato, suscettibile di una maggior definizione a seguito del confronto sia all'interno dell'Esecutivo regionale e del Consiglio, sia con gli Enti territoriali e le forze economiche e sociali, nonché suscettibile di una razionalizzazione per priorità a seguito della definizione dei flussi finanziari certi a disposizione, è una prima ipotesi di lavoro finalizzata alla definizione sia del PRS, sia dell'IIP, sia del nuovo QCS.

REGIONE CALABRIA

1. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali

1.1 Obiettivo strategico prioritario: tutela e valorizzazione del patrimonio idrico.

Motivazione: La regione sta perseguendo la realizzazione di un programma pluriennale per completare le infrastrutture legate al «ciclo delle acque». L'attuazione del programma è stata perseguita anche mediante il POP 94-99, il Programma Multiregionale Risorse Idriche, il Programma Triennale dell'Ambiente.

Idea programma: a) Completamento del sistema delle piattaforme consortili di depurazione delle acque; b) Completamento del sistema di approvvigionamento idrico-potabile.

1.2 Obiettivo strategico prioritario: Difesa dal rischio idrogeologico delle grandi infrastrutture e dei centri urbani maggiori

Motivazione: La regione è caratterizzata da un diffuso stato di dissesto idrogeologico che in numerosi casi va ad intaccare le grandi vie di comunicazione e importanti centri urbani.

Idea programma: a) Risanamento, mediante un insieme integrato di opere, dei dissesti a maggiore impatto economico; b) Realizzazione di interventi estensivi di forestazione idrogeologica e protettiva e di manutenzione del territorio.

1.3 Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione e sviluppo dei parchi nazionali

Motivazione: Il territorio calabrese è dotato di una grande ricchezza naturalistica e paesaggistica che costituisce una vera e propria risorsa per lo sviluppo della regione. In particolare si segnalano i 3 parchi nazionali della Sila, dell'Aspromonte e del Pollino.

Idea programma: Realizzazione di programmi integrati di tutela e sviluppo delle aree parco, anche mediante l'utilizzo della programmazione negoziata .

2. Grande asse trasversale valorizzazione delle risorse umane e culturali

2.1 Obiettivo strategico prioritario: Valorizzazione dei beni archeologici

Motivazione: La regione, pur essendo ricca di testimonianze e siti archeologici, è priva di moderne strutture per la fruizione di tali beni. L'obiettivo è quello di realizzare un moderno sistema museale che valorizzi, utilizzando anche le moderne tecniche multimediali, i siti archeologici presenti sul territorio e nel contempo i centri museali esistenti.

Idea programma: Costituzione di un sistema museale regionale.

2.2 Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare un sistema formativo in grado di rispondere alla domanda formativa di un sistema produttivo in via di strutturazione.

Motivazione: Il tessuto produttivo regionale si sta articolando per sistemi locali e pertanto diviene ancor più necessario realizzare una concreta integrazione tra domanda e offerta sulla base della concertazione con le forze sociali. Il sistema formativo dovrà essere rivolto altresì alla promozione di nuova imprenditorialità.

Idea programma: a) Sviluppare sistemi integrati di formazione concertati sul territorio; b) Sviluppare sistemi di formazione universitaria e post universitaria collegati al processo di sviluppo del territorio.

2.3 Obiettivo strategico prioritario: Potenziare il sistema regionale della ricerca

Motivazione: La regione è sede di Università le cui strutture didattiche e di ricerca sono realizzate solo in parte.

Idea programma: a) Completare le strutture universitarie regionali (completamento polo universitario di ricerca di Cosenza; realizzazione del polo oncologico; completamento centro servizi avanzati di Lamezia); b) Promuovere programmi e strutture di ricerca collegati allo sviluppo del territorio.

3. Grande asse trasversale miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata

3.1 Obiettivo strategico prioritario: Potenziare le attrezzature urbane di livello superiore

Motivazione: I principali centri regionali sono sottodotati di attrezzature urbane di livello comprensoriale e di strutture che ne qualificano la capacità direzionale.

Idea programma: a) Realizzare centri di servizio polifunzionali anche mediante lo strumento del project financing; b) Riorganizzare il sistema del traffico urbano in Cosenza mediante la realizzazione della metropolitana di superficie Cosenza Rende; c) Realizzare la sede della Regione in Catanzaro mediante lo strumento del project financing.

3.2 Obiettivo strategico prioritario: Potenziare la sicurezza del territorio

Motivazione: La concertazione ha evidenziato la necessità di intensificare le misure di prevenzione e di dissuasione, quale condizione dello sviluppo.

Idea programma: Intensificare il sistema di monitoraggio del territorio attraverso il ricorso a sistemi ad alta tecnologia, in particolare in alcune aree in via di sviluppo

3.3 Obiettivo strategico prioritario: Realizzare programmi integrati di recupero e riqualificazione urbana e dei centri storici minori

Motivazione: Il PIC URBAN e i programmi integrati di edilizia urbana hanno dato buon esito nel promuovere obiettivi di recupero e sviluppo. In questa sede si propone l'estensione di tali metodologie di intervento anche ai centri storici minori con vocazione turistica.

Idea programma: Realizzare programmi integrati di risanamento e sviluppo urbano nei comuni capoluogo ma anche in alcuni centri storici minori a vocazione turistica, promuovendo anche il coinvolgimento di capitali privati.

3.4 Obiettivo strategico prioritario: Completare la realizzazione del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti

Motivazione: La Regione si è dotata di un Piano regionale la cui realizzazione è stata già avviata, anche grazie alla proclamazione dello stato di emergenza e al conseguente commissariamento governativo.

Idea programma: Completare la realizzazione del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, anche mediante l'uso del project financing.

4. Grande asse trasversale sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari

4.1 Obiettivo strategico prioritario: Sviluppare i sistemi produttivi locali

Motivazione: innovare, consolidare ed ampliare il sistema produttivo industriale, dei servizi e del turismo- regionale, promuovendo lo sviluppo locale, attraverso una piena valorizzazione del potenziale endogeno, nuove integrazioni produttive, il sostegno ad un'imprenditorialità innovativa e stimolata dalla ricerca e trasferimento tecnologico, l'intensificazione dei processi di internazionalizzazione delle imprese, il superamento della

frammentazione produttiva e dimensionale, la promozione di un efficiente sistema del credito e dei servizi reali, il completamento del sistema infrastrutturale locale per l'industria. La Regione dovrà altresì promuovere i collegamenti dei sistemi locali con l'esterno e favorire l'apporto di investimenti esogeni; in particolare la Regione dovrà sviluppare un'intensa azione di promozione territoriale degli investimenti, mediante l'utilizzo degli strumenti del marketing territoriale e il coordinamento dei servizi territoriali previsti dal D.Lgs. 112/98.

Idea programma: Sviluppare i sistemi produttivi locali, sulla base della programmazione negoziata già avviata (Patti territoriali e Contratti d'area).

5. Grande asse trasversale collegamento fisico ed immateriale con altre aree

5.1 Obiettivo strategico prioritario: Costituire un sistema di trasporti e di collegamenti moderno ed integrato

Motivazione: Fra le carenze maggiormente penalizzanti nell'ambito della dotazione infrastrutturale regionale, spiccano quelle relative all'articolazione ed all'efficienza del sistema dei trasporti: il sistema delle comunicazioni e dei trasporti della Calabria è notoriamente inadeguato, con gravi conseguenze sul sistema produttivo e sull'assetto ambientale. Prevale, inoltre, in modo assolutamente dominante il trasporto su gomma, mentre sono state trascurate le altre modalità di trasporto (in particolare quello ferroviario) verso il quale si stanno orientando gli indirizzi comunitari e nazionali.

Il potenziamento ed il completamento del sistema delle grandi infrastrutture di trasporto e della intermodalità consentirà alla Calabria di inserirsi pienamente nelle grandi direttrici nazionali ed europee di sviluppo.

Idea programma: a) Sviluppare le strutture nodali regionali (completamento dell'interporto di Gioia Tauro e dell'asse di collegamento all'autostrada; realizzazione banchina ovest porto di Gioia T.; completamento dell'aeroporto di Lamezia Terme e miglioramento degli aeroporti di Reggio Calabria e Crotona); b) Miglioramento della funzionalità dei grandi assi nazionali ed europei di trasporto: Salerno-RC e S.S. 106; realizzazione del «ponte sullo stretto»; c) Sviluppare le strutture di collegamento ferroviario lungo gli assi nazionali.

REGIONE SICILIA

Finalità generali:

Le finalità generali che si intendono perseguire e che costituiscono di conseguenza il quadro di riferimento per la individuazione delle politiche sono:

1. l'aumento dell'occupazione produttiva
2. il riequilibrio economico-finanziario del bilancio regionale;
3. la valorizzazione delle risorse endogene;
4. la salvaguardia dell'ambientale.
5. il riequilibrio territoriale

Il meccanismo dello sviluppo regionale deve collegarsi strettamente all'aumento dell'occupazione produttiva, creando occasioni di lavoro stabile e di mercato che presuppongono l'esistenza di appropriate organizzazioni produttive vitali, aperte all'esterno, innervate nel territorio.

Tale finalità passa attraverso la valorizzazione delle risorse endogene che, pur nelle condizioni generali di ritardo, squilibrio e scarsa integrazione, costituiscono un potenziale di sviluppo quantitativamente e qualitativamente significativo da rafforzare con l'innesto di attività innovative.

Per quanto riguarda il primo punto ci si propone di massimizzare l'occupazione stabile nei settori produttivi dell'industria e dei servizi, non trascurando l'apporto aggiuntivo dei lavoratori temporanei impiegati nel settore delle costruzioni.

In riferimento al secondo punto si pone la necessità di un razionale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili attraverso l'incremento della spesa in conto capitale rispetto a quella corrente che potrà ottenersi attraverso il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi, la riconversione dell'occupazione regionale indiretta (precariato, LSU, forestali, ecc.) e l'incremento degli investimenti in opere e servizi pubblici da parte del capitale privato.

Lo sviluppo del sistema produttivo regionale sarà perseguito attraverso l'incremento del grado di utilizzazione delle risorse endogene e l'aumento degli investimenti, sia pubblici che privati, nei settori ad alto tasso di internalizzazione (ad es. agro-alimentare, meccanica leggera, turismo, ecc.); parallelamente occorrerà puntare all'aumento delle esportazioni regionali ed all'attivazione di partnership di rete, con particolare riferimento all'ambito euromediterraneo.

La «risorsa ambiente» riveste una particolare importanza per la promozione di politiche di sviluppo della regione; la finalità della minimizzazione dell'impatto ambientale sarà perseguito ponendo come vincolo per ogni intervento proposto la sostenibilità ambientale e mirando alla conservazione della natura e delle risorse non rinnovabili.

Infine, per quanto riguarda il punto 5. si opererà attraverso un visione sistemica del territorio regionale puntando principalmente al potenziamento dei sistemi urbani (aree metropolitane e medi centri), alla riqualificazione delle aree marginali, al potenziamento dei localismi produttivi, al miglioramento della connettività del sistema delle reti.

2. Il metodo

Il metodo prescelto per la declinazione delle priorità regionali prevede il ricorso sistematico alla concertazione sociale e territoriale, mediante la quale si ritiene di poter promuovere un'ampia partecipazione alle scelte programmatiche, inducendo al contempo

un atteggiamento di corresponsabilità nei confronti del loro successo da parte di più soggetti e, per questa via, ricercare e ottenere anche l'indispensabile consenso sulle scelte attuative.

Verranno pertanto opportunamente attivate, sia a monte che a valle del processo di programmazione, le sedi di confronto con le organizzazioni dei lavoratori, con le associazioni imprenditoriali, con gli interessi organizzati e promossi momenti di consultazione-concertazione con gli Enti locali territoriali, potenziando in tal senso il ruolo della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali prevista dalla l.r. n.6/97.

3. Le politiche: gli obiettivi specifici

Si prevede una doppia articolazione delle politiche: da una parte un'articolazione settoriale che tenga conto delle scelte complessive, con l'individuazione di quattro grandi aree prioritarie di intervento, dall'altra un'articolazione territoriale che privilegia lo sviluppo locale e le aree urbane.

I settori prioritari individuati sono:

1. Grandi infrastrutture;
2. Tutela e risanamento ambientale;
3. Beni culturali, ambientali e turismo;
4. Innovazione, ricerca e risorse umane.

3.1 Grandi infrastrutture

Il completamento ed il potenziamento del sistema infrastrutturale siciliano si rende necessario per attenuare la persistente situazione di isolamento e di perifericità in cui tuttora si trova la Sicilia. Con questo obiettivo si intende aumentare la competitività del sistema produttivo regionale, operando, nel contempo, in direzione di un riequilibrio territoriale tra aree forti e aree deboli, aree costiere ed aree interne. Il potenziamento del sistema infrastrutturale, inoltre, avrebbe un forte impatto occupazionale.

L'obiettivo posto di un livello ottimale di infrastrutturazione richiede la messa a punto di una strategia complessiva dai caratteri strutturali e quindi nuova rispetto al passato.

Per le opere non completate si potrà fare riferimento alla ricognizione già avviata dall'Osservatorio regionale sulle opere pubbliche e contestualmente potrà essere attivato un tavolo tecnico-operativo che fissi, tenuto conto della normativa vigente, parametri di selezione e scelte che consentano di valorizzare il parco progetti esistente.

Per quanto riguarda le nuove infrastrutture il disegno strategico di attuazione prende spunto dai sei ambiti prioritari già individuati in sede nazionale, e per i quali sono stati individuati i seguenti obiettivi specifici:

Trasporti

- a) miglioramento della rete viaria di collegamento tra i nodi urbani
- b) completamento del sistema autostradale riferito al corridoio plurimodale tirrenico-ionico
- c) completamento del raddoppio delle dorsali ferroviarie del corridoio plurimodale tirrenico-ionico
- d) potenziamento infrastrutturale e ottimizzazione della logistica del sistema aeroportuale
- e) potenziamento infrastrutturale e ottimizzazione della logistica e dei servizi del sistema portuale

Infrastrutture urbane

- a) innalzamento degli standard civili di vita nei quartieri urbani degradati delle città di Palermo, Catania e Messina
- b) miglioramento della accessibilità interna delle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina
- c) miglioramento della dotazione infrastrutturale delle aree metropolitane e ottimizzazione della gestione

Approvvigionamento idrico

- a) miglioramento degli standard quantitativi e qualitativi di fornitura della risorsa idrica e della qualità delle acque superficiali
- b) ottimizzazione della gestione del servizio idrico integrato e dell'uso programmato delle risorse idriche destinate ad uso irriguo
- c) incremento della capacità di captazione e adduzione

Infrastrutture al sistema produttivo

- a) riqualificazione delle aree attrezzate esistenti
- b) miglioramento dell'interconnessione tra diversi sistemi modali di trasporto
- c) incremento della dotazione infrastrutturale di centri per la distribuzione integrata e di strutture espositive

Reti energetiche

- a) miglioramento degli standard quantitativi di fornitura di risorse energetiche (energia elettrica e metano) per usi industriali e civili

Reti delle comunicazioni

- b) miglioramento dell'accesso ai servizi di livello superiore da parte delle PMI
- c) miglioramento della connessione tra i nodi del sistema scientifico e tecnologico finalizzato al trasferimento di tecnologia e innovazione alle PMI e alla PA

3.2 Tutela e risanamento ambientale

La «risorsa ambiente» riveste una particolare importanza per la promozione di politiche di sviluppo della Regione siciliana in quanto, in forza della sua diffusione e diversificazione nell'ambito territoriale regionale, una sua attenta valorizzazione può rappresentare un volano per la ripresa civile, economica e d'immagine della Sicilia.

Sia sul versante della protezione delle risorse che sul versante delle condizioni della loro valorizzazione, le azioni programmatiche sulle quali è incardinata prioritariamente la politica ambientale regionale riguardano i seguenti obiettivi specifici:

Protezione della fascia costiera

- a) riqualificazione e risanamento delle aree costiere caratterizzate dal fenomeno dell'abusivismo edilizio e/o dalla presenza di insediamenti industriali ad elevato rischio ambientale
- b) mantenimento dei litorali superstiti e ripascimento dei litorali sabbiosi in forte arretramento

Difesa del suolo

- a) messa in sicurezza della rete idrografica superficiale
- b) risanamento e sistemazione di centri abitati e/o alvei caratterizzati da fenomeni di erosione e instabilità

Ambiente ed energia

- a) incremento del risparmio energetico nelle PMI
- b) incremento della produzione e del consumo di energia da risorse rinnovabili
- c) ottimizzazione della gestione degli scarti di lavorazione e di processo

Protezione dall'inquinamento

- a) riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti solidi urbani, industriali ed ospedalieri
- b) diversificazione e recupero dei rifiuti prodotti
- c) incremento della dotazione infrastrutturale per lo smaltimento dei rifiuti

Aree naturalistiche

- a) miglioramento delle relazioni tra soggetti istituzionali che presiedono allo sviluppo di aree interessate da emergenze naturalistiche
- b) introduzione di modelli gestionali innovativi volti alla promozione dello sviluppo compatibile delle aree protette

3.3 Beni culturali, ambientali e turismo

La consapevolezza del nesso organico che lega risorse ambientali e beni culturali, delle opportunità per lo sviluppo che i relativi interventi di protezione e valorizzazione offrono al sistema economico siciliano e della diversificazione che può derivarne per l'offerta turistica regionale motiva la scelta di connettere in un'unica politica di carattere territoriale gli interventi relativi a beni culturali, ambientali e turismo. Le iniziative vanno sviluppate in ambiti territoriali determinati, all'interno dei quali le azioni di recupero e valorizzazione ambientale, di protezione e promozione del patrimonio culturale siano finalizzate alla definizione e alla fruizione di itinerari tematici o territoriali, di un prodotto turistico cioè in grado di raggiungere i diversi segmenti della domanda turistica, contribuendo al contempo ad ampliare gli stretti confini della stagionalità.

Gli obiettivi specifici individuati sono:

Salvaguardia del patrimonio culturale

- a) sistematizzazione delle conoscenze e miglioramento della loro diffusione finalizzata alla tutela, fruizione culturale e valorizzazione turistica
- b) miglioramento dell'accessibilità dei beni attraverso il sostegno ad applicazioni tecnologiche e servizi avanzati di informazione e comunicazione
- c) miglioramento dell'efficienza dei servizi e introduzione modelli gestionali innovativi

Fruizione del patrimonio culturale

- a) miglioramento dell'offerta turistica integrata nelle città d'arte ed in aree subregionali particolarmente vocate
- b) miglioramento dell'offerta turistica integrata riferita a segmenti specifici del patrimonio culturale (e collegamento con gli itinerari tematici interregionali)
- c) incremento dell'offerta ricettiva con particolare riguardo al segmento non alberghiero
- d) destagionalizzazione dei flussi turistici

Fruizione del patrimonio ambientale

- a) miglioramento dell'offerta turistica nelle isole minori attraverso l'incentivazione di forme di turismo culturale compatibili con le risorse ambientali
- b) potenziamento dei servizi per la fruizione delle riserve e delle aree di tutela ambientale

- c) qualificazione dei servizi di assistenza alle imprese e ai consumatori nel settore turistico
- d) potenziamento dell'offerta di servizi per la nautica da diporto
- e) valorizzazione a scopi turistico-culturali delle attività tradizionali legate alla fruizione del mare (saline, tonnare..)
- f) valorizzazione e fruizione di riserve marine e parchi archeologici sottomarini

3.4 Innovazione, ricerca e risorse umane

Condizione necessaria per l'efficacia delle politiche sopra enunciate è lo sviluppo delle risorse umane e più in generale delle «politiche della conoscenza e dell'innovazione». Le azioni prioritarie devono comprendere sia interventi a sostegno della domanda di innovazione proveniente soprattutto da parte delle imprese che interventi a sostegno dell'offerta, promuovendo il coordinamento e la cooperazione tra i diversi centri di ricerca pubblici e privati.

La valorizzazione delle risorse umane deve concorrere a produrre e diffondere innovazione nel tessuto economico e sociale. Per far questo è necessaria una seria riforma della formazione professionale per raccorderla maggiormente al sistema scolastico da una parte, e alle esigenze del mondo produttivo dall'altra.

I principali obiettivi specifici sono i seguenti:

Risorse umane e formazione professionale

- a) potenziamento del sistema formativo attraverso un raccordo più organico tra scuola superiore, università e sistema produttivo
- b) potenziamento del sistema dell'alta formazione attraverso l'istituzione di master collegati al fabbisogno di ricerca applicata del mondo produttivo
- c) creazione del nuovo sistema di formazione professionale regionale attraverso la costituzione di Agenzie polifunzionali
- d) promozione di azioni di assistenza tecnica di supporto all'Amministrazione regionale per la definizione ed attuazione di piani e programmi

Innovazione del sistema produttivo

- a) creazione di una rete di servizi reali alle PMI
- b) creazione di un sistema integrato delle iniziative di sviluppo locale
- c) potenziamento della ricerca e della sperimentazione per la produzione e l'adozione di innovazioni appropriate al sistema agro-alimentare
- d) innovazione nei modelli organizzativi e gestionali dei Consorzi ASI e delle aree attrezzate industriali ed artigianali

Ricerca scientifica e tecnologica

- a) potenziamento della domanda di innovazione tecnologica da parte del sistema produttivo attraverso attività di informazione e coordinamento
- b) potenziamento dell'offerta di ricerca scientifica e innovazione tecnologica per le PMI attraverso il rafforzamento dei poli di eccellenza o la cooperazione dei centri di ricerca pubblici e privati

L'articolazione territoriale delle politiche: sviluppo locale e aree urbane

Accanto alle politiche finalizzate allo sviluppo di settori si sono individuate politiche rivolte ad aree territoriali specifiche, con l'intento di favorire sinergie, valorizzare le risorse endogene, individuare percorsi autonomi di sviluppo. Tali politiche riguardano trasversalmente tutti i quattro assi prioritari individuati, all'interno dei quali sono individuati specifici programmi di intervento.

Gli obiettivi di questo percorso si possono così sintetizzare:

- creare un quadro di riferimento programmatico e legislativo capace di orientare le iniziative di sviluppo locale;
- favorire un collegamento stabile una rete fra tutte le iniziative di sviluppo locale, aiutando la crescita dei soggetti intermedi;
- creare un supporto tecnico a livello centrale agenzia per l’assistenza, l’orientamento e l’accompagnamento delle attività di progettazione e attuazione.

L’altro versante delle politiche più strettamente territoriali riguarda le aree urbane. In tale ambito sono già state avviate alcune iniziative di carattere innovativo, alcune delle quali finanziate dall’Unione Europea. Occorre dare organicità a queste iniziative individuando una politica di sviluppo delle aree urbane basata su alcuni principi chiave che possono così riassumersi:

- controllo dell’espansione delle città;
- integrazione delle funzioni e dei gruppi sociali nel tessuto urbano;
- corretta gestione dell’ecosistema urbano (acqua, energia, rifiuti);
- miglioramento dell’accessibilità nel rispetto dell’ambiente;
- recupero, conservazione e sviluppo del patrimonio culturale.

4. Le idee-programma prioritarie

Con riferimento ai quattro obiettivi prioritari precedentemente descritti, si riporta un primo elenco di idee-programma scaturite dall’attuale livello di approfondimento del lavoro di coordinamento con i vari rami dell’Amministrazione regionale e dallo stadio della concertazione avviata, sia in ambito regionale che in ambito Stato-Regione.

4.1 Grandi Infrastrutture

Completamento del sistema autostradale riferito al corridoio plurimodale tirrenico-ionico (Palermo-Messina / Catania-Siracusa-Gela)

Il completamento della Palermo-Messina consente da un lato un più celere ed agevole collegamento tra le due aree metropolitane, favorendo altresì l’integrazione di una vasta zona interna (i Nebrodi) con contesti infrastrutturali e socio-economici più evoluti, inoltre il completamento di tale arteria va vista in una dimensione che travalica i confini strettamente regionali collocandosi in uno scenario trasportistico europeo, rappresentando la stessa la continuità fisica del corridoio plurimodale tirrenico nella sua proiezione insulare.

Analoghe considerazioni valgono per la tratta Catania-Siracusa, che consente di dare compiutezza al terminale insulare sul versante ionico.

La prosecuzione dell’asse autostradale fino a Gela permette inoltre di integrare aree territoriali a forte crescita economica ed in particolare l’area siracusana, ragusana e gelese.

Al contempo ciò consente un miglioramento sostanziale dell’interscambio tra zone che si connotano anche per una forte vocazione turistica.

4.2 Tutela e Risanamento Dell’ambiente

Valorizzazione delle opportunità di sviluppo locale e delle occasioni di lavoro stabile legate alla completa fruizione dei beni naturalistici, delle aree protette, dei parchi e delle riserve.

La Sicilia è interessata da una diffusa e differenziata presenza nel suo territorio di risorse naturalistico-ambientali di particolare pregio per la cui valorizzazione si è ormai consolidata un'azione politica regionale che ha portato ad una percentuale di territorio vincolato pari al 10% circa, valore questo soggetto ad ulteriori incrementi con la istituzione delle altre riserve previste nel piano regionale. Le incidenze maggiori di territorio sottoposto a tutela riguardano le provincie di Messina, Catania e Palermo rispettivamente con il 26%, 20%, 11% circa. I comuni in cui ricadono aree protette sono 174 e rappresentano il 44% circa dei comuni siciliani.

La politica delle aree protette ha fino ad oggi privilegiato l'aspetto vincolistico e di protezione, generando in alcuni casi atteggiamenti di rifiuto da parte delle popolazioni locali e conflitti con soggetti istituzionali e portatori di interesse.

I nuovi indirizzi di gestione delle aree protette, che dovranno comunque garantire il proseguimento delle azioni già intraprese per la istituzione e l'avvio delle riserve previste nel piano, dovranno altresì puntare a promuovere, con i diversi soggetti economici e sociali operanti sul territorio e con i soggetti istituzionali, iniziative di sviluppo compatibili.

In primo luogo dovranno essere avviate iniziative di sensibilizzazione, educazione e formazione sulle tematiche relative alla conoscenza e conservazione della diversità biologica, coinvolgendo i principali responsabili delle attività di istruzione e formazione (es. intese tra gli enti gestori delle aree protette ed Università, istituzioni scolastiche, operatori locali ecc. per la realizzazione di strumenti, anche tecnologicamente avanzati, per la conoscenza, la divulgazione e la fruizione delle risorse naturalistiche).

Attraverso specifici accordi con gli enti locali, i GAL, i soggetti promotori dei patti territoriali, le organizzazioni dei produttori, le associazioni ambientaliste, le società e gli enti di promozione turistica e dei trasporti, l'impegno sarà rivolto a promuovere originali percorsi di sviluppo che, a partire dalla conoscenza delle risorse endogene, attivino azioni di protezione del patrimonio naturale, delle attività produttive, del capitale fisso sociale. Per tale via verranno valorizzate competenze professionali nei settori di intervento legati all'agricoltura condotta con sistemi di lotta biologica ed integrata, all'agriturismo, anche mediante il recupero di edifici storici e nuclei rurali, all'incentivazione di attività produttive tradizionali, all'edilizia specializzata nelle manutenzioni e nei restauri.

4.3 Beni Culturali, Ambientali e Turismo

Organizzazione e potenziamento dell'offerta turistica integrata realizzata in collegamento con gli itinerari turistici regionali ed il sistema dei parchi archeologici.

La Sicilia possiede un patrimonio inestimabile che presenta ampi margini di valorizzazione in termini di fruizione culturale e turistica. La valorizzazione di tale patrimonio viene considerata prioritaria in quanto può comportare:

- a) la creazione di nuovi bacini di impiego ad alta intensità occupazionale;
- b) effetti positivi sul bilancio regionale conseguenti alla messa a reddito di alcuni elementi del patrimonio culturale;
- c) il rafforzamento del processo di sviluppo endogeno sostenibile in quanto:
 - valorizza la specificità e il vantaggio competitivo della Sicilia;
 - favorisce la qualificazione culturale delle risorse umane e quindi aumenta il capitale sociale e si rafforza la coesione e il senso di appartenenza delle comunità locali;

d) l'attivazione nell'economia regionale di un effetto moltiplicatore elevato di flussi di spesa e di investimenti direttamente o indirettamente collegati ai beni culturali.

La valenza territoriale dei beni culturali e la loro diffusione capillare sul territorio richiedono una politica di intervento unitaria, nella quale le tradizionali politiche di intervento (beni culturali, turismo, ambiente, risorse umane), siano collegate attraverso un'organica politica del territorio e quindi di sviluppo locale.

Oltre all'integrazione territoriale ci si propone di sviluppare l'integrazione funzionale tra i diversi elementi costitutivi dell'offerta; non solo le funzioni tradizionali (ricettività e ristorazione) ma anche le altre funzioni: fruizione, accessibilità, comunicazione, incoming, etc.

L'intervento sarà strutturato in due linee prioritarie:

- Attivazione di processi di sviluppo locale centrati sulla valorizzazione del patrimonio archeologico nelle aree di riferimento dei singoli parchi;
- Promozione, identificazione e valorizzazione di itinerari tematici, collegati con le reti sovraregionali e rispondenti alle esigenze del mercato turistico.

Nell'ambito dei due filoni suindicati verranno definite le politiche dell'offerta, con particolare riferimento alle seguenti tipologie di intervento:

- a) standardizzazione, aggregazione e qualificazione dell'offerta turistica esistente;
- b) creazione di una nuova offerta ricettiva utilizzando il patrimonio immobiliare, storico e rurale (centri storici minori, borghi, masserie, etc) diffuso sul territorio;
- c) collegamento in rete degli elementi costitutivi dell'offerta turistica;
- d) collegamento tra offerte e mercato turistico (incontri con tour operator, etc);
- e) sostegno all'industria turistica (qualificazione risorse umane, politiche di prezzo, innovazione tecnologica, etc).

4.4 Risorse Umane, Ricerca e Innovazione

Potenziamento del sistema dell'alta formazione attraverso la creazione di poli d'eccellenza collegati al fabbisogno di ricerca applicata del mondo produttivo (Politecnico del Mediterraneo)

Nell'ambito dell'obiettivo prioritario relativo all'asse «*Innovazione, ricerca e risorse umane*» si ritiene strategico intervenire sinergicamente sulle due idee-programma: *potenziamento del sistema dell'alta formazione e potenziamento dell'offerta di ricerca scientifica e tecnologica per le PMI* attraverso la *creazione di poli di eccellenza*.

In particolare, in coerenza con la crescente attenzione internazionale posta ad un universo mediterraneo in formazione all'interno del quale la Sicilia occupa una posizione centrale sia geografica che storico-culturale, si prevede la creazione di un *Politecnico del Mediterraneo*.

Tale azione fa leva sul capitale umano come risorsa fondamentale per sostenere il processo di avvicinamento dell'area del mediterraneo a quella di libero scambio consentendo la redistribuzione di servizi essenziali ad un processo di crescita quali la formazione di alto livello, la ricerca scientifica, le applicazioni innovative di prodotto e di processo. La caratterizzazione mediterranea si rifletterà sui temi portanti della didattica e della ricerca operativa del Politecnico (risorse idriche, desertificazione, biologia marina, applicazioni per le PMI, etc.).

Il Politecnico si pone in collegamento sinergico con un network di infrastrutture e di istituti che operano a rafforzare la cooperazione in campo tecnologico (come per esempio

la Rete euromediterranea dei parchi tecnologici, il Forum sulla modernizzazione e ristrutturazione agricola, il network delle imprese integrato nei programmi MEDA, ecc.). Appositi protocolli di cooperazione al progetto potranno essere siglati con i principali Atenei italiani e stranieri o con altri enti che promuovono la cultura scientifica in ambito internazionale.

Il modello giuridico di riferimento potrebbe essere quello della fondazione o di un insieme di fondazioni in grado di raccogliere fondi ed adesioni di diversa provenienza.

5. Gli strumenti

Gli strumenti della programmazione regionale sono riconducibili a due categorie: strumenti per la decisione e strumenti per l'attuazione.

Strumenti per la decisione

I *sistemi locali*, aggregazioni funzionali comprendenti più comuni sulla base di una certa concentrazione di posti di lavoro, rappresentano ambiti territoriali di riferimento per la programmazione degli interventi. I sistemi locali del lavoro siciliani vanno validati in rapporto alle nuove aggregazioni territoriali costituite spontaneamente in questi ultimi anni.

Attraverso la «*banca progetti*» si effettua una ricognizione costante delle iniziative di sviluppo locale che consente, una volta a regime, l'approfondimento e la conoscenza dei processi in atto, l'innalzamento della qualità progettuale, il raggiungimento di più soddisfacenti livelli di spesa attraverso l'identificazione e la selezione di progetti da finanziare.

Il *sistema di valutazione* consente la specificazione quantitativa e qualitativa degli obiettivi tramite indicatori, la definizione delle azioni di intervento possibili, la formulazione delle alternative, la previsione degli effetti, l'identificazione di strumenti e risorse per la realizzazione delle azioni (legislative, finanziarie, amministrative e partecipative), la selezione dei progetti (prevalentemente attraverso l'analisi multicriteri).

Strumenti per l'attuazione

Strumenti normativi e procedure: definizione di nuovi e più efficaci percorsi normativi, razionalizzazione e snellimento del sistema delle procedure.

Il *Patto per l'occupazione* rappresenta una specifica rete di cooperazione istituzionale finalizzata alla razionalizzazione delle politiche del lavoro e adotta i principi propri del metodo negoziale.

Le *politiche di rete* sono finalizzate allo sviluppo di un ampio sistema di collegamenti all'interno della Regione che unisce istituzioni regionali e locali di governo, associazioni di settore e imprese private nella formulazione di strategie comuni per la risoluzione dei problemi.

Nella situazione attuale di sofferenza del bilancio regionale sono da sperimentare tutte quelle forme di *ingegneria finanziaria* e di finanza straordinaria che consentono la raccolta di risorse direttamente sui mercati. In particolare per quanto riguarda le infrastrutture si fa riferimento al modello del *project financing* in grado di mobilitare risorse finanziarie aggiuntive.

REGIONE SARDEGNA

1. Introduzione

Secondo gli indirizzi assunti dalla Regione Autonoma della Sardegna, il nuovo ciclo di programmazione dovrà poggiare sull'inserimento del quadro regionale di sviluppo entro lo strumento della Intesa Istituzionale di Programma, strumento, quest'ultimo, che dovrà incentrarsi su contenuti tali da garantire il raccordo della programmazione regionale con i cicli triennali della programmazione economica nazionale e con la prossima fase del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

Elemento centrale dell'Intesa dovrà essere la definizione ed il riconoscimento delle specifiche condizioni di svantaggio relative alla condizione di insularità, coerentemente con l'art. 130a del Trattato dell'UE, in connessione al maggior costo e difficoltà dei trasporti (rotaia e gomma), al differenziale dei costi energetici, all'isolamento territoriale dei bacini occupazionali che penalizza la mobilità dei lavoratori, alle ridotte dimensioni del mercato interno. La rimozione o attenuazione, anche in termini di costo, degli svantaggi legati al fattore insularità, costituiscono per la Regione Autonoma della Sardegna il fondamentale obiettivo su cui indirizzare l'azione dei Fondi strutturali dell'Unione Europea. Il raggiungimento di tale obiettivo consentirà, inoltre, di valorizzare gli elementi positivi connaturati nella stessa condizione di insularità, quali la posizione geografica strategica nel Mediterraneo occidentale e la rilevante dotazione di peculiari risorse ambientali e paesaggistiche.

Ulteriore elemento fondante dell'Intesa dovrà essere un impegno programmatico di sviluppo infrastrutturale sottoscritto dai soggetti nazionali gestori delle grandi reti energetiche, stradali, ferroviarie e delle telecomunicazioni (Enel, Anas, FFSS, Telecom), la cui realizzazione dovrà essere congiuntamente monitorata dal Governo nazionale e dal Governo della Regione Autonoma della Sardegna. Tali forme di impegno e di coordinamento con i grandi soggetti nazionali gestori delle reti infrastrutturali dovranno trovare specifici riferimenti progettuali e finanziari negli Accordi di Programma Quadro previsti dalla "Intesa", al fine di attenuare la debolezza delle reti interne all'isola, quali quella dei trasporti.

Inoltre, l'Intesa Istituzionale di Programma costituirà la premessa indispensabile per l'utilizzo dei fondi stanziati con la delibera CIPE del 9 luglio 1998, per il finanziamento di completamenti di opere e di studi di fattibilità. Infatti, il rapido utilizzo delle risorse per la realizzazione di studi di fattibilità è essenziale, al fine di pervenire alla soglia delle decisioni della CE per il prossimo Quadro Comunitarie di Sostegno con un sufficiente patrimonio di progetti, sia nel campo dei servizi allo sviluppo che delle infrastrutturazioni fisiche.

Obiettivi prioritari

Gli obiettivi prioritari individuati scaturiscono dal quadro disegnato dal Dpef regionale 1999-2001, dal Protocollo preliminare sulla Intesa Istituzionale di Programma sottoscritto tra lo Stato e la Regione Sarda, nonché dal documento recentemente approvato dalla Giunta Regionale contenente gli indirizzi e le strategie della Regione rispetto alla politica di coesione economia e sociale della Unione Europea ¹⁾. Tali obiettivi possono essere collocati con piena coerenza all'interno dei grandi assi di intervento recentemente individuati dalla programmazione nazionale ²⁾.

¹⁾ I citati documenti di programmazione regionale vengono prodotti in allegato alla presente "Nota breve".

²⁾ 1) Valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali; 2) valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche; 3) miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associativa; 4) sviluppo dei sistemi produttivi locali, industriali e terziari; 5) collegamento fisico ed immateriale con altre aree. Tali grandi assi sono indicati in: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione previsionale e programmatica per il 1999. Politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno - Primo rapporto.

1.1 Valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali

Obiettivo. Completamento del programma di sviluppo delle aree naturali protette terrestri e marine.

Motivazione. La Regione negli ultimi anni ha riportato apprezzabili risultati nell'attuazione di un programma diretto a favorire la creazione di un sistema di aree protette, anche se non rispondenti alle iniziali aspettative. Sono, infatti, sorti problemi nell'istituzione di alcuni parchi regionali e del parco nazionale del Gennargentu - Golfo di Orosei, per i quali esistono già i piani di gestione, le cui cause vanno ricercate nell'assenza di un'intesa con le comunità locale e nella mancata integrazione degli interventi.

Idee-programma: a) Progetti pilota integrati, in grado di rendere più visibili, anche attraverso interventi infrastrutturali organici, i vantaggi economici e occupazionali derivanti dall'istituzione di un'area protetta.

Obiettivo. Prosecuzione delle azioni di risanamento e tutela dell'ambiente

Motivazione. L'attività regionale continuerà ad essere orientata alla creazione di un quadro di riferimento certo, normativo e programmatico, per tutti gli operatori, pubblici e privati, di modo che lo sviluppo della Sardegna sia basato sulla costante valutazione della sua sostenibilità. Di fondamentale importanza è la costruzione di una visione organica d'insieme dei rischi ambientali e degli interventi già avviati, spesso derivanti da azioni eccessivamente settoriali, al fine della definizione di efficaci strategie di prevenzione e risanamento e della realizzazione di un efficiente sistema di monitoraggio del territorio.

Idee-programma: a) Completamento del piano relativo al sistema di depurazione e del programma di risanamento delle acque e adeguamento ai parametri europei; attuazione del piano di gestione dei rifiuti e del sistema di rilevazione della qualità dell'aria; tutela del suolo dall'erosione e dall'inquinamento, ex lege 183/1989; b) Azioni dirette alla sensibilizzazione dei cittadini e delle imprese ai temi ambientali.

1.2 Valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche

Obiettivo. Innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione.

Motivazione. La situazione regionale evidenzia, accanto ad un'evoluzione positiva della scolarità, con una crescita assai rapida dei livelli di istruzione, soprattutto femminili, il permanere di situazioni di profondo disagio. Si evidenziano un processo di scolarizzazione ancora largamente incompiuto, i cui limiti sono dati dall'esistenza di forme di analfabetismo strutturale e funzionale di una certa gravità. In secondo luogo, una quota ancora piuttosto modesta di persone che pervengono ad un livello di istruzione medio-superiore e universitario. Inoltre, una percentuale elevata di irregolarità e interruzioni dei percorsi scolastici.

Idee-programma: a) Azioni integrate rivolte a diverse fasce d'età: riqualificazione dell'offerta educativa, interventi mirati contro la dispersione scolastica giovanile, avvio della formazione tecnico-professionale, nuova alfabetizzazione per adulti (esperienze della seconda opportunità..).

Occorre far riferimento a due tipologie di intervento: a) interventi di tipo strutturale (edilizia scolastica); b) interventi che incidono sulla qualità dell'istruzione.

Obiettivo. Riqualificazione del sistema formativo.

Motivazione. In Sardegna permangono ostacoli di natura e provenienza diversa che impediscono al sistema di formazione di dispiegare meglio i propri effetti, come la mancata approvazione di un progetto complessivo di riforma e le lentezze comunque insite in un sistema di così estese dimensioni.

Formazione e innovazione tecnologica rappresentano i due nodi strategici fondamentali, sia nell'ambito delle imprese, sia nell'ambito della ricerca. La formazione, pertanto, dovrà essere diffusa e articolata sul territorio, aggiornata nei suoi contenuti didattici e in grado di produrre risultati destinati a durare nel tempo.

Idee-programma: a) Azioni per un collegamento più stretto tra gli interventi formativi e i fabbisogni di professionalità espressi dal sistema produttivo, anche attraverso una assunzione diretta di responsabilità da parte delle imprese; b) La costruzione di un sistema di certificazione dei percorsi e dei crediti formativi, dei bilanci di competenza, basato su standard omogenei a livello regionale, che abbiano come riferimento gli standard nazionali ed europei; c) Sviluppo qualitativo dell'offerta formativa attraverso l'avvio di percorsi di certificazione della qualità, finalizzati alla creazione di un sistema di accreditamento delle agenzie formative.

Obiettivo. Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali.

Motivazione. Le politiche regionali hanno contribuito ad un incremento della domanda culturale e dell'attrattività turistica di alcune aree. E' necessario tuttavia procedere ad un intervento che punti 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 e riuso di quartieri degradati, siti rurali..).

Idee-programma: a) Razionalizzazione del sistema dell'offerta dei servizi museali e delle aree archeologiche attraverso: 1) il sostegno al completamento e all'adeguamento funzionale delle strutture esistenti in base a standard minimi di efficienza; 2) la promozione di modalità organizzative e gestionali di musei e aree archeologiche legate all'intervento di soggetti privati (cooperative e società giovanili), in grado di garantire più adeguate condizioni di accessibilità al patrimonio e un'offerta di beni e servizi aggiuntivi per la conoscenza e il comfort, oltre alla creazione di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali; b) Messa a punto di una strategia mirata di valorizzazione del patrimonio archeologico riguardante: 1) un'azione di infrastrutturazione funzionale di parchi e aree archeologiche e di potenziamento dei servizi comunicativi e didattici; 2) sostegno a iniziative e progetti innovativi finalizzati alla comunicazione e alla didattica di particolari percorsi archeologici (nuragico, fenicio-punico..).

1.3 Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata

Obiettivo. Potenziamento del ruolo dell'area metropolitana di Cagliari e dell'area urbana di Sassari quali centri di un sistema regionale e trans-regionale di reti di sviluppo locale.

Motivazione. Le possibilità di sviluppo economico e sociale delle regioni europee sono largamente condizionate dalla capacità di recupero funzionale delle città grandi e medie, sedi di quel prezioso «capitale cognitivo» che ha bisogno di alimentarsi e di accrescersi attraverso un continuo scambio ed un confronto concorrenziale sia con le città continentali (conoscenza e sviluppo del *know how*), sia con il proprio territorio regionale (identità locale).

Idee-programma: a) Avvio, sostegno e sviluppo dei parchi tecnologici di Pula ed Alghero; b) Realizzazione del Piano Telematico Regionale (vedi anche l'asse «e»).

Obiettivo. Decongestionamento dal traffico veicolare delle aree urbane di Cagliari e Sassari e potenziamento della loro accessibilità.

Motivazione. Il quotidiano traffico veicolare nelle aree urbane diviene una emergenza ambientale sia per la quantità di veleni dispersi nell'aria, sia per le diseconomie proprie del fenomeno. Le risposte tradizionalmente assegnate al problema si dimostrano sempre

più insufficienti e parziali: gli adeguamenti della rete infrastrutturale sono costosi e di difficile attuazione nel tessuto storico delle città. I pur necessari adeguamenti delle disponibilità di parcheggio giungono rapidamente a saturazione e sono essi stessi attrattori di traffico e generatori di nuova domanda di mobilità. Anche le politiche di decentramento vanno d'altra parte considerate con cautela, in quanto possono essere negative per un generalizzato «impoverimento» della centralità urbana.

Idee-programma: a) Avvio e completamento delle linee metropolitane di superficie di Cagliari e Sassari. b) Realizzazione dei parcheggi intermodali di scambio a supporto dei trasporti collettivi di massa.

Obiettivo. Recupero del ruolo delle città intermedie con l'incentivazione e promozione della localizzazione di «servizi rari» regionali ed extraregionali.

Motivazione. Le città intermedie sono i centri nodali delle «regioni ambientali», sedi di conservazione dei saperi e delle attività relazionali delle culture e delle economie locali. Le attività di servizio che vi sono localizzate raramente superano l'ambito d'influenza del territorio che le contiene e sono, per la maggior parte, sottodimensionate rispetto agli standards qualitativi di altre realtà urbane di pari dimensione in ambito nazionale ed europeo.

Idee-programma: a) Localizzazione e potenziamento delle attività di servizio culturali, sociali ed economiche attraverso il decentramento dei «servizi rari» di livello regionale.

Obiettivo. Diffusione dell'effetto urbano ripensando i servizi di base in un sistema a rete capace di raggiungere accettabili standard di efficienza per contrastare lo spopolamento dei piccoli centri.

Motivazione. La bassa densità abitativa dell'Isola e l'enorme numero di piccoli centri urbani, in continuo spopolamento, ha determinato una scarsa efficienza dei servizi di base diffusi nel territorio.

Idee-programma: a) Interventi sperimentali di costituzione a rete dei servizi civili di base.

Obiettivo. Rafforzamento dell'identità urbana dei paesi e delle città della Sardegna attraverso il recupero dei centri storici e la riqualificazione delle periferie e delle aree dismesse.

Motivazione. In Sardegna per riqualificare è necessario prima di tutto recuperare dal degrado fisico e sociale il patrimonio edilizio ed urbanistico di estesi ambiti urbani quali i centri storici e le periferie. Nella regione sono fortemente cambiati i confini delle città e vengono meno i ruoli di alcuni centri storici in dipendenza del mutato rapporto fra centro e periferia. Il riuso delle aree dismesse ed il recupero delle periferie urbane deve essere l'occasione per operare un'azione di ricostruzione di un disegno urbano che porti ordine nelle città.

Idee-programma: a) Interventi coordinati di recupero del patrimonio pubblico e privato anche a fini turistici localizzato nei centri storici; b) Interventi coordinati di riqualificazione urbana delle aree dismesse e delle periferie degradate delle città.

Obiettivo. Aumento della disponibilità delle risorse idriche per usi civili, colmando il gap qualitativo e quantitativo del servizio idrico rispetto agli standards europei, ottimizzando la gestione e migliorando l'esercizio delle reti idriche.

Motivazione. Nonostante le ingenti risorse finanziarie impegnate nell'ultimo decennio (circa 5.000 miliardi) per fare fronte alla grave emergenza idrica dell'isola, il bilancio idrico regionale è ancora largamente deficitario soprattutto nel sud della Sardegna in quanto necessitano ulteriori opere di accumulo e soprattutto opere di ammodernamento e manutenzione delle reti e degli impianti di adduzione e di distribuzione.

Idee-programma: a) Completamento degli schemi idrici del Nuovo Piano Regolatore Generale degli Acquedotti; b) Riassetto e ristrutturazione delle infrastrutture primarie dell'E.A.F.

1.4 Sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari

Obiettivo. Adozione di una nuova offerta integrata di servizi alle PMI con una politica mirata di agenzie e di sportelli unici di riferimento.

Motivazione. In Sardegna, come in altre regioni dell'Obiettivo 1, il sistema di incentivazioni alle imprese è stato caratterizzato da elementi di dispersività e di insufficiente integrazione. In particolare, costituiscono fattori di debolezza l'incertezza e complessità degli iter amministrativi e l'assenza di un sistema di assistenza unitario per l'imprenditore. Il potenziamento delle imprese ed il miglioramento della attrattività economica della regione devono pertanto poggiare su una offerta integrata di servizi mirante al potenziamento dei piani di impresa (*business plan*) e dei fattori di produzione.

Idee-programma: a) Integrazione e coordinamento in un progetto unitario dei servizi di agenzia di promozione ed assistenza allo sviluppo produttivo attualmente esistenti in Sardegna. Il progetto unitario dei servizi alle imprese si avvarrà di una rete diffusa di agenti territoriali, incentivati in rapporto ai risultati ottenuti, e prevederà il ricorso agli strumenti telematici di rete geografica per la più ampia diffusione a basso costo delle azioni di orientamento ed assistenza; b) Programma regionale di sperimentazione degli sportelli unici per le attività produttive, in raccordo con le esperienze condotte presso le altre regioni e con i progetti pilota nazionali. Il programma verrà curato da un gruppo tecnico di coordinamento costituito dalla Regione e dovrà condurre alla individuazione delle migliori pratiche per l'assistenza agli imprenditori con riferimento alla semplificazione delle procedure autorizzative nel procedimento unico previsto dalla legge.

Obiettivo. Rafforzamento delle economie di filiera e dei distretti industriali con interventi mirati di studio, sostegno e valorizzazione.

Motivazione. In Sardegna vi è una limitata ma significativa specializzazione del tessuto economico in alcuni ambiti, orientati all'esportazione, come quello della piccola e media impresa alimentare (nei comparti caseario e della panificazione tipica), del sughero e del lapideo (granito). Anche i comparti della meccanica e del tessile industriale mostrano una significativa propensione all'esportazione. Inoltre, il settore informatico e telematico riceve slancio da recenti e rilevanti iniziative imprenditoriali. E' necessario tuttavia perfezionare strumenti in grado di valorizzare tali propensioni imprenditoriali, al fine di ottenere i massimi effetti diffusivi e di interrelazione fra imprese.

Idee-programma: a) Definizione ed attuazione di specifici progetti per il potenziamento delle filiere produttive e dei distretti economici territoriali, con l'utilizzo di strumenti di analisi economica per la valutazione delle potenzialità competitive e delle catene di produzione e commercializzazione. I progetti condurranno alla attivazione di un'offerta puntuale di servizi per il rafforzamento delle filiere e dei distretti economici, comprendenti: azioni di promozione ed attrazione di impresa per potenziare gli anelli deboli delle

catene di produzione e commercializzazione; servizi di informazione competitiva per reti di imprese; coordinamento ed erogazione di incentivazioni ai consorzi di produzione, esportazione e commercializzazione con monitoraggio dei risultati.

Obiettivo. Attrazione di investimenti esterni con misure economiche speciali e strumenti per il marketing del territorio.

Motivazione. La posizione dell'isola nel complesso degli indicatori, soprattutto di costo, che definiscono il clima economico favorevole allo sviluppo, risulta sensibilmente compromessa, nel confronto con le altre regioni europee, dai maggiori oneri strutturali che le imprese devono affrontare per l'approvvigionamento energetico ed i trasporti. Poiché tali maggiori oneri non possono essere compensati pienamente e direttamente, occorre progettare e promuovere un sistema integrato di convenienze interne e di promozione esterna riferito alla fiscalità dell'impresa, al costo del lavoro, alle facilitazioni di insediamento.

Idee-programma: a) Realizzare un progetto comprendente: 1) una attività permanente di osservazione comparata della attrattività economica della Sardegna rispetto ai principali fattori di localizzazione; 2) la definizione ed applicazione nell'isola dello status di "di zona economica speciale regionale", anche con riferimento alla limitrofa zona franca corsa, tale da integrare in un corpo coerente e visibile, anche ai fini del marketing territoriale, il complesso delle incentivazioni alle imprese ed al lavoro che potranno essere applicate nell'isola, nel rispetto del vigente regime di aiuti di Stato e delle relative deroghe applicabili secondo la normativa comunitaria; b) Finanziare un servizio di agenzia, o di inter-agenzia regionale, in raccordo con i futuri servizi nazionali di marketing territoriale, finalizzato all'offerta di strumenti di assistenza diretta e personalizzata all'insediamento delle imprese esterne, alla conduzione di attività di scouting, alla realizzazione e promozione di un sistema informativo che consenta di divulgare su scala internazionale i dati inerenti i principali fattori di localizzazione, quali i livelli di infrastrutturazione esistenti, la disponibilità di manodopera e maestranze specializzate, i costi di insediamento.

Obiettivo. Incremento della propensione al mercato dell'offerta regionale di servizi e progetti di ricerca scientifico-tecnologica ai fini della attrazione di imprese esterne e del raccordo con il tessuto produttivo locale.

Motivazione. Il sistema della ricerca regionale, che per investimenti effettuati colloca la Sardegna ai promi posti tra le Regioni italiane, sconta un insufficiente legame con la rapida evoluzione dei mercati e delle aree d'affari connesse alla innovazione tecnologica. E' necessario pertanto definire un disegno unitario di politica regionale della ricerca che ridefinisca gli strumenti organizzativi, le modalità di spesa e sostenga i centri di eccellenza emergenti in Sardegna.

Idee-programma: a) Nell'ambito di un Piano Quadro regionale della ricerca, che definisce il ruolo dei soggetti (Regione, Università, Parco Scientifico Tecnologico, Consorzi di ricerca a finanziamento pubblico) e le modalità di interazione con le imprese private ai fini del coinvolgimento nelle azioni di ricerca pre-competitiva e nei servizi di consulenza per l'innovazione di processo e di prodotto, vengono dettagliati e finanziati 1) il funzionamento di un servizio di Osservatorio permanente dei flussi della ricerca, con riferimento agli ambiti pre-competitivi e competitivi, in connessione con il sistema della ricerca comunitario e nazionale e con la potenziale domanda regionale; 2) le possibili azioni attrattive di soggetti imprenditoriali interni ed esterni verso i poli ed i centri di eccellenza della ricerca regionale.

Obiettivo. Potenziamento del settore agro-alimentare con progetti integrati di area per il riordino fondiario, la valorizzazione delle vocazioni colturali e la promozione di iniziative imprenditoriali competitive.

Motivazione. Il sistema agroalimentare sardo, pur potenziato in alcuni comparti anche grazie agli interventi previsti nell'attuale QCS, sconta ancora gravi debolezze nel tessuto imprenditoriale, con scarse capacità di penetrazione nei mercati extra-regionali e frammentazione produttiva.

Idee-programma: a) Supporto del riordino fondiario, particolarmente nelle aree irrigue, con progetti specifici e finalizzati di assistenza tecnica, infrastrutturazione e completamento delle opere irrigue, con la identificazione delle vocazioni areali per distretti omogenei; b) Valorizzazione delle produzioni mediterranee e particolarmente delle produzioni casearie del comparto ovicaprino, attraverso la diffusione di sistemi di qualità, di marchi e con azioni di consulenza globale alle imprese di settore sulle problematiche di filiera.

Obiettivo. Potenziamento degli allevamenti ittici e dell'imprenditoria della pesca.

Motivazione. Dopo il positivo sforzo di ammodernamento della flotta peschereccia e dei siti di allevamento, occorre sostenere la dinamicità del settore, espressa dalla sensibile domanda di investimenti.

Idee-programma: a) Definizione ed attuazione di una politica di investimenti in grado di migliorare la produttività dei diversi siti e di favorire la concentrazione commerciale della produzione con idonee strutture commerciali.

Obiettivo. Rafforzamento della offerta turistica in termini di diversificazione dei prodotti ed integrazione con le risorse ambientali.

Motivazione. Il successo della Sardegna nel mercato del turismo è ancora marcato da un eccessivo peso della componente stagionale e balneare, con un impatto critico sul versante ambientale. Occorre pertanto perseguire una gestione più efficiente e mirata del comparto in termini economici ed ambientali.

Idee-programma: a) Diversificazione dei prodotti turistici, al fine di evitare eccessive concentrazioni nel tempo e nello spazio, con specifici progetti di supporto e promozione del turismo archeologico, ambientale, rurale e del diportismo nautico, attraverso azioni di assistenza tecnica all'offerta e promozione della domanda.

1.5 Collegamento fisico ed immateriale con altre aree

Obiettivo. Eliminazione dei fattori negativi per lo sviluppo dipendenti dall'isularità, rafforzando l'accessibilità del territorio regionale (continuità territoriale con l'esterno) e la mobilità interna.

Motivazione. Il ritardo nello sviluppo della Sardegna è da attribuire, in buona parte, al suo stato di insularità e quindi ai maggiori oneri per spese di trasporto che gravano sulle comunità insediate e sulle produzioni destinate all'export.

Il sistema portuale isolano è inadeguato rispetto ai flussi di traffico ed all'evoluzione delle tecniche di trasporto specializzate. Anche il sistema aeroportuale regionale ha raggiunto un livello di saturazione che non può essere rimosso senza interventi di carattere strutturale. E' inoltre fondamentale una riduzione sensibile dei costi di spostamento delle merci e delle persone ai fini della continuità territoriale, anche in comparazione con il sistema dei costi più favorevole di regioni insulari limitrofe (Corsica).

Il sistema ferroviario sardo, inoltre, è ancora quello degli inizi del secolo, con una velocità commerciale di circa 45 km/h. I 1.500 miliardi di investimenti programmati dalle FF.SS. nel 1996 non sono stati recepiti dal medesimo ente nel piano di impresa 1997/2000 e la Sardegna è stata esclusa dagli interventi cofinanziati dal Sottoquadro Multiregionale del Q.C.S. 1994/99 per quanto attiene le infrastrutture ferroviarie.

Anche per la viabilità la Sardegna, priva di autostrade, è costretta a segnare il passo. Dei quasi tremila chilometri di rete stradale A.N.A.S. solo il 14% ha caratteristiche di superstrada e l'intera rete presenta gravissime lacune sotto il profilo della rispondenza agli standards di percorribilità e di sicurezza. La Sardegna è all'ultimo posto fra le regioni italiane nel rapporto fra lunghezza delle strade e superficie territoriale (50,4 km/100 kmq).

Idee-programma: a) Completamento delle infrastrutture ed attrezzature dei principali porti industriali e commerciali; b) Realizzazione dei raccordi intermodali tra gli scali marittimi e le altre modalità di trasporto merci e passeggeri; c) Completamento della tratta a doppio binario Cagliari Oristano, realizzazione della variante di Chilivani, ristrutturazione della tratta Nuoro Macomer, realizzazione del sistema di controllo automatico dell'intera rete, risoluzione dell'attraversamento del centro urbano di Olbia. d) Ammodernamento, ristrutturazione e modifica dei tracciati delle SS 126 e SS 128. Monitoraggio dei cronogrammi di intervento relativi al miglioramento dei tracciati della SS 131 e 131 bis.

3. ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI: L'ANCI

LE IDEE DELLE CITTÀ PER PROGRAMMARE LO SVILUPPO

Con il presente documento l'ANCI intende dare una prima generale rappresentazione delle priorità secondo cui le città stanno organizzando le politiche dello sviluppo urbano, con l'obiettivo di analizzare:

1. le principali motivazioni che orientano l'assunzione delle priorità;
2. la scala progettuale secondo cui vengono organizzate le risposte ai bisogni della città;
3. gli aspetti critici per la gestione attuativa delle scelte programmatiche;
4. i criteri per la salvaguardia e la valorizzazione delle esigenze provenienti dal sistema delle autonomie locali da assumere nel nuovo impianto dei modelli della programmazione economica nazionale e comunitaria.

Le valutazioni rappresentate sono state oggetto di confronto con un gruppo significativo di città appartenenti a differenti fasce dimensionali sia del sud che del centro-nord e di una rilevazione diretta presso le città metropolitane.

Le priorità strategiche per la riprogrammazione delle città

Fare del «sistema città» una **unità funzionale** alla qualificazione dell'assetto economico del territorio, costruendo o migliorando le condizioni di competitività territoriale: questo presupposto è l'elemento che accomuna i comuni (grandi, medi e di piccola dimensione) nella definizione della propria programmazione strategica.

L'elemento più importante che ne consegue e che segna il vero fattore innovativo del nuovo assetto delle politiche urbane, è il riconoscimento, in sede di programmazione generale, di una valenza politica strategica diretta al recupero della funzionalità amministrativa per l'attuazione delle azioni a sostegno dello sviluppo territoriale.

Un altro elemento che sta influenzando la determinazione delle priorità è l'ormai strutturale insufficienza di risorse pubbliche da destinare all'investimento, proprio in una fase storica in cui la riprogettazione dei sistemi urbani pone un forte bisogno di risorse economiche.

Per i Comuni, che di fatto sono oggi i portatori più diretti di una missione specifica per la promozione territoriale, la scarsità di risorse disponibili si sta confermando, da un lato, elemento pesante di vincolo per lo sviluppo e, dall'altro, fattore di selezione della programmazione verso progetti che abbiano i presupposti per garantirsi la fattibilità economico/finanziaria e gestionale.

Assume la rilevanza di segnale specifico, in questo senso, l'impegno di molte città di cercare, nella impostazione dei principali obiettivi di azione comunale, un coordinamento della propria programmazione con quella comunitaria 2000/2006, ritenuta canale centrale della spesa per l'investimento a medio termine.

Nel quadro generale descritto, la identificazione degli obiettivi strategici prioritari consente di delineare una netta convergenza su quattro blocchi tematici più rilevanti, quali sono, nell'ordine:

1. **le politiche della mobilità urbana per la circolazione, il parcheggio e la sosta** (Roma, Napoli, Torino, Firenze, Cagliari e Trieste). E' in questo ambito settoriale che si tenta di

costruire una sintesi significativa delle esigenze di riordino del tessuto urbano e di miglioramento della fruibilità degli spazi pubblici. La realizzazione delle infrastrutture funzionali (ad. es. parcheggi) definisce la tipologia di opere di pubblico interesse per le quali è maggiormente sperimentato il ricorso alla finanza di progetto;

2. **gli assetti delle grandi reti infrastrutturali fisiche ed immateriali** (*Roma, Napoli, Torino, Trieste, Venezia, Cagliari, Bari*) **ed il potenziamento delle reti a servizio** (*Roma, Napoli, Trieste, Catania e Cagliari*). Sul tema si delinea una presenza peculiare delle aree metropolitane dove, chiaramente, il nodo centrale per qualificare le condizioni di competitività è legato ad un rafforzamento del sistema delle infrastrutture di collegamento, tale da consentire la messa in rete della città con le direttive dello sviluppo economico europeo ed internazionale;

3. **gli interventi per la riqualificazione urbana dei centri storici** (*Cagliari, Catania, Trieste e Venezia*), di **parti significative delle città** (tra le altre, principalmente *Roma e Napoli*) e di **recupero e rifunzionalizzazione di immobili di particolare pregio storico ed architettonico** (*Cagliari, Firenze, Torino e Trieste*). L'ambito del recupero e della riqualificazione individua la principale macrotendenza del percorso culturale innovativo che si va delineando - per il medio lungo- termine - nella lettura delle città. Il tema porta all'attenzione alcuni capitoli di specifico rilievo per l' economia urbana - che attengono alla manutenzione ed alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico - suscettibili di restituire alle città, attraverso opportune forme di gestione, volumi significativi di risorse per l'investimento;

4. il **riutilizzo delle aree urbane dismesse per destinazioni di rilevanza economica e produttiva** (*Catania, Napoli, Roma, Trieste*) e **socio-culturale** (*Torino*). I casi delle città citate legano ad obiettivi di riutilizzo di aree dismesse percorsi assai significativi di valorizzazione patrimoniale di parti di città, attuati per mezzo dell'attribuzione di funzioni specifiche.

Ciascuna di queste macro aree è un elemento invariante nella determinazione delle linee di programmazione dei sistemi urbani, quale che sia la loro dimensione (grande o media e piccola) e quale che sia la localizzazione geografica.

Tavola n.1

le città	gli obiettivi strategici	le motivazioni	i programmi prioritari per la promozione del sistema urbano
Roma	<p>Tre programmi strutturali di lungo periodo centrati su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale, beni culturali e paesaggio • mobilità urbana (attraverso la riqualificazione ed il potenziamento della rete su ferro) • riqualificazione insediativa 	<p><i>I principali riferimenti assunti (di cui vengono avviate attuazioni e varianti successive tutte coerenti con gli indirizzi detti) attuano alcune scelte più significative del piano strategico predefinito ed offrono ai promotori d'offerta obiettivi immediatamente praticabili, contraddistinti da una elevata qualità ambientale della città .</i></p> <p><i>I filoni economici cittadini sono stati assunti come assi portanti della politica urbana dello sviluppo</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. parco tecnologico industriale tiburtino ed aree circostanti di riordino urbanistico 2. parco scientifico tecnologico di Castel Romano ed agglomerati produttivi localizzati negli spazi di transizione dell'hinterland meridionale romano 3. polo Congressuale e Fieristico ed ambito circostante necessario all'organizzazione dei flussi ed al contenimento degli impatti
Napoli	<p>Salvaguardia e recupero dell'habitat urbano (edificativo e naturale)</p>	<p><i>La qualificazione della città in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo, è considerata premessa necessaria per attivare una politica di rilancio economico, sociale, culturale e civile della città</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> a) studio di piano per gli interventi di tutela del territorio con specifico riferimento al sistema fognario ed al complesso geomorfologico della città b) riqualificazione dell'area industriale orientale, con eliminazione di impianti a rischio e riurbanizzazione con insediamento di nuove attività produttive compatibili c) programma attuativo del piano comunale dei trasporti per il potenziamento delle infrastrutture esistenti e per il miglioramento della accessibilità a luoghi urbani d) restauro e rifunzionalizzazione di alcuni immobili localizzati nel centro storico
Torino	<p>Sviluppo della vocazione europea e della promozione turistica</p> <ul style="list-style-type: none"> • valorizzazione del settore culturale e dell'alta formazione • rilancio della politica industriale puntando al consolidamento del distretto dell'automobile • riqualificazione fisica e funzionale della città • riuso delle aree dismesse 	<p><i>Valorizzazione dei fattori di eccellenza materiali ed immateriali del sistema urbano pensato come luogo strategico per impostare la competizione per lo sviluppo tra le città europee.</i></p> <p><i>Al fine di commettere le capacità di indirizzo e di governo della città con i fattori di sviluppo, è stato promosso un Forum per lo sviluppo di Torino come sede permanente di confronto e consultazione</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. riqualificazione urbana in quartieri degradati ed in aree industriali dismesse per la creazione di parchi scientifici e l'insediamento di PMI 2. «Torino città capitale europea»: <ul style="list-style-type: none"> • programma di razionalizzazione del sistema museale e bibliotecario della città • recupero pubblico dell'area ex Cavallerizza • nuova sede per la biblioteca civica centrale

Segue: tavola n. 1

le città	gli obiettivi strategici	le motivazioni	i programmi prioritari per la promozione del sistema urbano
			<ul style="list-style-type: none"> • museo d'arte antica a Palazzo Madama • raddoppio del Politecnico • traffico e trasporto pubblico nell'area metropolitana con: <ul style="list-style-type: none"> • interventi strutturali per i trasporti pubblici • interventi per il decongestionamento di aree centrali
Venezia	<p>Miglioramento della accessibilità e della mobilità nel centro storico e tra il centro e le diverse parti della città: isole, litorale, laguna e terraferma. Rivitalizzazione del tessuto produttivo e riconversione verso tipologie innovative.</p> <p>Recupero e rifunzionalizzazione di vasti complessi degradati ed abbandonati della città storica e della terraferma.</p>	<p><i>Attuare un disegno complessivo di azioni puntuali ricondotte agli obiettivi strategici indicati con azioni di carattere ordinario, in affiancamento ad interventi di carattere straordinario attinenti al recupero ambientale ed alla difesa dalle acque alte</i></p>	<p>Piano di grandi progetti coordinati per la realizzazione di:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) terminals b) testa di ponte di Venezia (Tronchetto, Marittima, Piazzale Roma e Ferrovia) c) Progetto Arsenale d) Strada dei Bivi e) Progetto Giudecca f) Progetto Murano g) Bonifica zone industriali di Porto Marghera
Firenze	<p>Miglioramento della mobilità urbana verso l'esterno.</p> <p>Valorizzazione del centro storico e riqualificazione delle periferie</p> <p>Promozione delle politiche di integrazione per una città multietnica</p>	<p><i>Per la definizione delle priorità della programmazione strategica, è stata avviata una prima fase confronto politico pubblico con la partecipazione dei comprensori, con l'obiettivo di individuare «soft ideas» da ricondurre alle scelte sui grandi assetti della città</i></p>	
Bari	<p>Ridefinizione dell'assetto urbano della città centrata su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la riprogrammazione ed il potenziamento delle intermodalità, strategica per l'assetto metropolitano; • la correzione di alcuni caratteri essenziali della edilizia abitativa, con interventi di recupero edilizio ed urbano 	<p><i>Adeguare le infrastrutture di trasporto alle necessità di un più funzionale inserimento della città nelle reti di collegamento nazionale ed internazionale, nel quadro del programma europeo del c.d. Corridoio Adriatico.</i></p> <p><i>Intervenire sulla qualità urbana invertendo una politica tradizionalmente orientata verso interventi di nuova espansione per privilegiare interventi di recupero e di completamento dell'esistente</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programma generale di risanamento della città assunto con documento di indirizzo generale • Progetto di potenziamento del nodo ferroviario • Progetto di ampliamento dell'aeroporto con realizzazione di una nuova stazione passeggeri e la realizzazione di una nuova viabilità di accesso

Segue: tavola n. 1

le città	gli obiettivi strategici	le motivazioni	i programmi prioritari per la promozione del sistema urbano
Catania	<p>Collegare lo sviluppo della città alla sua dimensione di area metropolitana e di un'area vasta della Sicilia orientale centrata su Catania.</p> <p>In questo quadro, impostare i temi de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la riqualificazione dell'ambiente naturale con particolare riferimento al rapporto fra la città ed il mare ed alle fasce pedemontane • valorizzare il patrimonio storico archeologico e barocco • rilanciare le attività economiche ed individuare nuove vocazioni industriali soprattutto nel comparto dell'high tech 	<p><i>Programmare la città intercettando la giusta dimensione territoriale collegabile alle politiche dei fondi strutturali del prossimo quinquennio.</i></p> <p><i>In questa ottica, privilegiare una scala di area vasta per programmare gli interventi di settore, promuovendo frme di «intesa amministrativa» tra le municipalità contigue interessate.</i></p> <p><i>Misurare l'innovazione dell'approccio programmatorio a partire dall'attuazione del patto europeo in itinere</i></p>	<p>Per il livello urbano,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Patto territoriale europeo sul territorio comunale del litorale sud sino all'Oasi del Simeto • progettualità integrata per la riqualificazione del centro storico, di percorsi archeologici e del barocco • strutturazione urbana delle reti commerciali e dei servizi <p>Per il livello metropolitano, con Acitrezza ed Acireale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • riqualificazione della riviera dei Ciclopi • valorizzazione del turismo sull'Etna <p>Per il livello di area vasta, tra Taormina e Siracusa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • programmazione di un distretto turistico • programmazione di distretti produttivi, includendo le fasce minori della fascia Jonica • rafforzamento delle grandi infrastrutture idrogeologiche, del trasporto e della mobilità • formazione delle risorse umane
Cagliari	<p>Riqualificazione ambientale, sociale ed economica con particolare riferimento al riuso del centro storico, alla implementazione ed alla razionalizzazione della viabilità primaria urbana ed extraurbana, l'incentivazione del turismo congressuale e turistico</p>	<p><i>Intervenire sugli assetti urbani che sono determinanti per migliorarne la qualità complessiva in rapporto alle necessità di sostenere lo sviluppo economico.</i></p> <p><i>Programmare a medio lungo termine per collegare le risposte della città alle opportunità della programmazione europea 2000-2006</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programma della viabilità con: <ul style="list-style-type: none"> a) realizzazione di tunnel urbano b) completamento sistema di assi urbani c) realizzazione di 12 parcheggi • Riqualificazione ambientale con: <ol style="list-style-type: none"> 1. realizzazione di piazza lineare sul porto 2. realizzazione di passeggiata sul lungomare <ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione del centro storico con consolidamento dei costoni rocciosi, il recupero dell'ex Palazzo Civico e dell'ex Teatro Civico • Riqualificazione del sistema dei parchi urbani collinari e lagunari

Segue: tavola n. 1

le città	gli obiettivi strategici	le motivazioni	i programmi prioritari per la promozione del sistema urbano
Trieste	<p>Orientare la politica di sviluppo e di rilancio delle attività produttive in rapporto alla programmazione comunitaria, investendo prioritariamente:</p> <p> sul settore culturale e della riqualificazioe dei contenitori a potenziale destinazione funzionale;</p> <p> per l'attuazione del «Progetto Trieste» in accordo con i principali soggetti economici istituzionali;</p> <p> per l'inserimento definitivo della città nel progetto per il Corridoio Adriatico con Salisburgo, Bari ed Haifa</p>	<p><i>Valorizzare i tratti più specifici della storia della città e della sua collocazione geografica di porta verso i mercati dell'est Europa per invertire il trend negativo dell'economia urbana.</i></p> <p><i>Articolare il piano strategico delle azioni puntando ad incidere sia nelle aree di diretta competenza comunale che sugli impegni programmatici che competono ad altri soggetti sociali ed economici, riportandoli ad una maggiore influenza dell'azione amministrativa.</i></p>	<p>Alcuni programmi di intervento riguardano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. due contenitori culturali dei palazzi Eisner e dei Leo 2. rivalorizzazione del Castello di S. Giusto 3. interventi del Corridoio n. 5 (Trieste, Kiev, Autostrada e treno veloce) 4. centro commerciale di via Svevo 5. progetto Stocktown per la rifunzionalizzazione dell'area a destinazione terziaria e residenziale 6. centro internazionale di servizi finanziari offshore

Le idee programma delle città italiane per la qualificazione dei sistemi urbani

Tavola n.2

Priorità strategiche	Le macroaree di intervento	Città	Numero progetti e stato di avanzamento			Risorse finanziarie in miliardi di lire	
			<i>in fase di ideazione</i>	<i>in fase di progettazione</i>	<i>in fase di esecuzione</i>	previste	attivate
La mobilità urbana	Sistemi di qualificazione della mobilità, dei parcheggi, della sosta	Cagliari	–	2 (sottopasso; assi viari nord)	2 (tunnels; 2 parcheggi)	195	–
		Firenze	3 (potenz. trasporto pubblico)	–	–	–	–
		Napoli	–	–	–	1.590*	–
		Roma	5 (metropolitana; p. tecn.)	7 (potenz. viabilità su ferro)	–	–	–
		Torino	2 (trasporto pubb., parcheggi)	–	–	–	–
Trieste	2 (parcheggi, aree pedonali)	–	1 (arredo spazi pedonali)	–	–		
Le reti infrastrutturali	Sistemi di collegamento con grandi assi infrastrutturali extra-urbani	Bari	11 (aeroporto, ferrovie, autost.)	–	–	–	–
		Cagliari	–	1 (piazza lineare sul porto)	–	–	7
		Napoli	–	–	–	1.590*	–
		Roma	3 (viabilità, viadotto)	2 (attracco petroliere, metro)	1 (allargamento viadotti)	14	–
		Torino	4 (metropolitana, ferrovia)	1 (interramento Via C. Colombo)	–	–	–
	Trieste	1 (corridoio adriatico)	–	–	460	–	
	Venezia	1 (collegamenti terminals)	1 (spazi terminals)	1 (progetto tangenziali)	–	–	
	Potenziamento delle reti di servizio	Cagliari	–	1 (attrezzature di base)	1 (infrastrutture di base)	21	10,8
		Catania	2 (assetto idrogeologico)	–	–	–	–
		Napoli	5 (opere idraulico-sanitarie)	–	5 (opere idraulico-sanitarie)	176,4**	2.000**
Roma		–	–	–	–	–	
Trieste		–	1 (impianto di incedimento)	1 (rete di elettrodotti)	–	–	
Venezia	2 (riorganizzazione viabilità)	–	–	1 (impianto di depurazione)	–	–	
Rifunionalizzazione del centro storico	Cagliari	–	1 (risanamento costoni)	1 (attività ricettive)	15	1	
	Catania	1 (patrimonio storico)	–	–	–	–	
	Trieste	1 (poliartigianali)	–	–	–	–	
	Venezia	–	–	1 (centro tecnologie marine)	–	–	

Segue: Tavola n.2

Priorità strategiche	Le macroaree di intervento	Città	Numero progetti e stato di avanzamento			Risorse finanziarie in miliardi di lire	
			<i>in fase di ideazione</i>	<i>in fase di progettazione</i>	<i>in fase di esecuzione</i>	previste	attivate
La riqualificazione urbana	Recupero e valorizzazione di immobili di particolare pregio storico	Cagliari Firenze Torino Trieste	1 (recupero immobili) 1 (riqualificazione) 2 (biblioteca, polo culturale) 5 (contenitori culturali)	– – – –	– – 1 (museo d'arte antica) –	– – – –	24 – – –
	Riqualificazione di porzioni significative e/o problematiche del territorio comunale	Bari Cagliari Catania Firenze Napoli Roma Torino Trieste Venezia	2 (recupero edilizio) – 4 (distretto turistico) 2 (turismo; ambiente) 4 (opere di contenimento) 2 (parco tecnolog., elettrodotti) 1 (programma recup. urbano) 8 (ricerca, turismo e servizi) 1 (sviluppo infrastrutture)	1 (contratti di quartiere) 2 (lungomare, percorsi pedonali) – – – – – –	– – – – 5 (risanamento statico) – 2 (P.R.I.U. e polo scientif.) 2 (protezione aree naturali) –	64 33,6 – – 176,4** – – 100	– 15 n.p. n.p. 2.000** – – 12
La riconversione delle aree dismesse	Destinate a funzioni economico-produttive	Catania Napoli Roma Trieste	1 (rilocalizz. petrolchimico) 2 (rilocalizz. impianti petroliferi) 1 (riq. insediamenti produttivi) 2 (industria e servizi finanziari)	– – – –	– – – –	– – – –	– – – –
	Destinate a funzioni socio-culturali	Torino	1 (raddoppio Politecnico)	–	1 (recupero siti industriali)	–	–

* La cifra è complessiva delle risorse stanziare per i sistemi di qualificazione della mobilità, dei parcheggi, della sosta, e dei sistemi di collegamento con grandi assi infrastrutturali extraurbani
 ** Le cifre sono complessive delle risorse stanziare per il potenziamento delle reti di servizio e per la riqualificazione di porzioni significative e/o problematiche del territorio comunale

La scala progettuale secondo cui vengono organizzate le risposte ai bisogni della città

La nuova chiave di lettura del modo di programmare le città emergente è la risultante di un approccio che lega i bisogni del territorio alle risorse economiche disponibili ed ai soggetti potenzialmente coinvolgibili nella realizzazione e gestione degli interventi.

La gestione, dunque, diventa il parametro sostanziale cui riportare l'intera fattibilità dell'intervento, a partire dalla scelta sui metodi della realizzazione, che devono essere strettamente funzionali all'obiettivo.

In conseguenza, è il dimensionamento economico del programma d'intervento che definisce anche la scala - territoriale e del livello del partenariato - della programmazione dell'azione.

Questo presupposto porta alcune conseguenze importanti, determinanti della complessità dei contenuti della nuova funzione programmatoria dei comuni, che attengono:

1. alla determinazione della dimensione territoriale per programmare le azioni urbane per lo sviluppo. La principale conseguenza dell'approccio verso un modello di programmazione di tipo gestionale è quello della determinazione di un «ambito fisico» della progettazione funzionale all'equilibrio economico dell'investimento. Nelle grandi aree urbane la pianificazione economica degli interventi sta comportando soluzioni programmatiche per pezzi di città. Nelle città medie e, a maggior ragione, nelle città piccole, l'organizzazione della programmazione sta costruendosi gradatamente su dimensionamenti di area vasta, di volta in volta assumibili in ragione dell'obiettivo concreto;

2. alla determinazione del livello del partenariato pubblico - privato con cui impostare la programmazione degli interventi e l'attuazione della gestione. La questione operativa che si pone è quella della definizione delle regole contrattuali secondo cui impostare la relazione pubblico/privato.

Gli aspetti critici per l'attuazione del nuovo modello di programmazione delle città

Questo nuovo approccio alle politiche del governo urbano per uno sviluppo economico sostenibile, sta determinando una progressiva ridefinizione degli strumenti della programmazione operativa dei Comuni che non può più intendersi esaurita negli strumenti ordinari della pianificazione urbana ma che vede affiancare a questa **livelli** (il piano strategico del sindaco), **metodi e strumenti di programmazione gestionale** (per la fattibilità degli interventi), che finiscono per rappresentare l'elemento determinante per la costruzione della azione amministrativa degli enti locali.

Questa condizione è evidente nei risultati della rilevazione presso le città, dove la sede elettiva per la definizione delle linee programmatiche per lo sviluppo è costituita dai piani strategici del Sindaco.

Si pone, dunque, uno specifico problema che attiene alla fattibilità amministrativa della progettazione strategica, ai vari livelli:

1. della valutazione di impatto dei contenuti programmatici dell'idea progettuale sugli strumenti di programmazione interna all'ente locale (finanziaria, urbanistica e dei lavori pubblici);

2. in caso di programmazione integrata su aree vaste, della integrazione delle valutazioni di cui al punto precedente con la verifica delle coerenze programmatiche e gestionali a scala sovracomunale;

3. della relazione con la programmazione regionale;

4. in caso di interventi finanziati con risorse comunitarie, del nodo della progettazione esecutiva per l'avvio dell'attuazione degli interventi, in particolare riferimento agli adempimenti degli enti locali ed alla coerenza con i tempi della spesa comunitaria.

Nell'esperienza in corso di maturazione per le forme di programmazione integrata a scala vasta (patti territoriali italiani ed europei, contratti d'area), la costruzione della fattibilità amministrativa puntuale nel senso anzidetto è l'elemento di vincolo all'attuazione più complesso da gestire per i comuni.

Limitando l'attenzione specifica alla determinazione delle criticità riguardo alle modalità della programmazione comunitaria - che pure valorizza una modalità di programmazione territoriale per lo sviluppo locale di area vasta - i maggiori problemi che si pongono riguardano:

a) il collegamento tra la temporalità della pianificazione economica dei comuni (anche rispetto alla possibilità di individuare le risorse per la copertura delle quote di finanziamento) ed i tempi dell'erogazione dei finanziamenti comunitari;

b) in caso di programmi integrati, la attuazione dei progetti per stati di avanzamento su più annualità, determinata dalla necessità di rapportarsi con la pianificazione fisica ed economica degli enti locali, ed i termini perentori fissati dalla Comunità per il completamento dell'attuazione dei programmi, che non tengono in conto adeguato i tempi della pianificazione delle amministrazioni locali.

Le condizioni determinanti per valorizzare il ruolo dei comuni per la programmazione dello sviluppo locale

Per dare ai Comuni la possibilità di portare a compimento le proprie strategie attive per l'attuazione degli investimenti su cui fondare lo sviluppo territoriale occorre che, nella progettazione dei modelli della programmazione nazionale e comunitaria si dia riscontro - con soluzioni operative soddisfacenti - alle difficoltà ed alle complessità rappresentate.

In particolare, due sono gli aspetti rilevanti che attengono, rispettivamente:

I. alla modalità secondo cui devono essere configurati i programmi per il sostegno ai sistemi urbani, nella programmazione nazionale e comunitaria.

II. alle forme di sostegno alla progettazione di fattibilità dei programmi integrati.

Riguardo al primo punto, i risultati dell'esperienza soprattutto di livello comunitario maturati e le modalità secondo cui si vanno organizzando le idee - programma delle città per uno sviluppo sostenibile - fortemente destrutturate in rapporto alla molteplicità delle soluzioni organizzative concretamente possibili - comporta la necessità di:

– pensare a modalità di definizione dei nuovi programmi di finanziamento per il sostegno ai sistemi urbani non riportate a definizioni e schemi rigid già assumibili nella programmazione comunitaria, ma piuttosto a programmi di finanziamento rivolte ad operazioni integrate per lo sviluppo locale nel senso sinora descritto, con contenuti definibili in modo flessibile nelle realtà territoriali, valutate e selezionate su parametri oggettivi di qualità (in termini di qualità finanziaria e gestionale del progetto, di impatto sociale);

– rendere rilevante, nella pianificazione della programmazione, la coerenza con i tempi ed i criteri della programmazione degli enti locali fissata dalla normativa nazionale;

– rendere rilevante, ai fini della fattibilità del progetto integrato, la costruzione di intese tra i soggetti del partenariato, ex ante e non ex post rispetto ai tempi dell'ammissibilità a finanziamento;

– utilizzare il ricorso allo strumento della sovvenzione globale per il sostegno agli interventi complessi di sviluppo locale;

– orientare la programmazione regionale verso l'introduzione di azioni mirate di simile impianto per il finanziamento dello sviluppo locale.

Riguardo al secondo punto, occorre sottolineare come una modalità di progettazione per piani di fattibilità economica e gestionale comporti costi organizzativi che trovano difficile capienza nelle disponibilità finanziarie dei comuni.

Risulta determinante promuovere forme permanenti di sostegno al finanziamento di studi di fattibilità con l'attivazione di un fondo di rotazione i cui diretti destinatari possano essere i comuni.

CAPITOLO V

**IDEE PROGRAMMA DELLE
AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

SOMMARIO

PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI

Dipartimento per gli affari sociali

- I) Finalità*
- II) Problemi su cui intervenire*
- III) Obiettivi strategici*
- IV) Strategie*
 - Le ricadute occupazionali possibili*
 - Un caso concreto esemplificativo*

Dipartimento per le aree urbane

- 1. Logica generale*
- 2. Perché intervenire sulle città*
- 3. Obiettivi prioritari dell'intervento sulle città*
- 4. Il metodo*
- 5. Linee d'azione*

Dipartimento per la funzione pubblica

- Le motivazioni*
- Gli obiettivi prioritari*
- Le idee progetto*
- Gli assi prioritari e le modalità di intervento*
- Gli strumenti metodologici*

Dipartimento per le pari opportunità

- Antecedenti*
- Fondi strutturali*
- Fondo Sociale Europeo*
- Antecedenti in Italia*
- Problemi politici aperti*
- Obiettivo prioritario*
- Idee - programma*

Dipartimento della protezione civile

- 1. Premessa*
- 2. La strategia di intervento*
- 3. I contenuti del nuovo Programma Operativo «Protezione Civile» 2000/2006*
 - 4.1. Prevenzione del rischio idrogeologico*
 - 4.2. Prevenzione del rischio sismico*
 - 4.3. Interventi di supporto all'attività della Protezione Civile*
- 5. Conclusioni*

Dipartimento per il turismo

- Premessa*
- Motivazioni*
- Obiettivi e strategie*
- Idee programma*
- Strumenti di intervento e modalità di attuazione*

Ministero dell'ambiente

- 1. Premessa*
- 2. Interventi prioritari.*
- 3. Interventi strategico/gestionali.*

Ministero per i beni e le attività culturali

- Premessa*
- Gli obiettivi*
- Le motivazioni*
- Le principali idee - programma*
- Il modello di intervento*
- La strategia operativa*

Ministero delle comunicazioni

- Priorità: azioni trasversali*
- Motivazioni*
- Idee programma*

Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato

Direzione generale dell'energia e delle risorse minerarie

- Analisi degli obiettivi prioritari*

Scheda tecnica relativa allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili da inserire nella nuova programmazione 20002006

- 1. Obiettivi prioritari*
- 2. Interventi da realizzare*
 - Energia eolica*
 - Energia solare - conversione fotovoltaica*
 - Energia solare - conversione termica*
 - Biomasse*
 - Energia idroelettrica*
 - Energia da rifiuti*
 - Energia geotermica*
- 3. Ammontare del fabbisogno finanziario*

Scheda tecnica relativa al programma metanizzazione

1. *Obiettivi prioritari*
2. *Interventi da realizzare*
3. *Ammontare del fabbisogno finanziario*

Direzione generale sviluppo produttivo e competitività**Direzione generale coordinamento incentivi alle imprese**

1. *Premessa*
2. *Obiettivi e priorità*
3. *Le linee di intervento*
 - 3.1. *Aiuti agli investimenti*
 - 2 *Servizi alle imprese*
 - 3.3. *Ricerca e innovazione*
4. *Una proposta di allargamento settoriale: il commercio*

Ministero dell'interno

Premessa

Scheda della d.g. per l'amministrazione generale e per gli affari del personale

Obiettivi

Scheda della d.g. degli affari dei culti

Obiettivo prioritario:

Scheda della d.g. dei servizi civili

Obiettivi

Scheda della d.g. della protezione civile e dei servizi antincendi

Obiettivi

Dipartimento della pubblica sicurezza

La programmazione di sicurezza nel QCS 2000 2006.

ASSE 1) Risorse ambientali.

ASSE 2) Risorse culturali e storiche valorizzazione di quelle umane.

ASSI 3 e 4) Risorse per il miglioramento della vita associata. Risorse per lo sviluppo produttivo locale anche nelle zone non urbanizzate e, quindi, relativa promozione imprenditoriale.

ASSE 5) Collegamenti materiali, telematici ed informatici SUD-CENTRO-NORD ed EUROPA.

Ministero dei lavori pubblici

I Fabbisogni infrastrutturali

Tipologie di intervento

Il ruolo del Ministero dei lavori pubblici

Metodologia della programmazione - Il rapporto tra Stato e regioni

Direzione generale del coordinamento territoriale

A) Infrastrutture per le politiche urbane

1. La proposta.

2. La sperimentazione: un programma sperimentale entro il 1999.

B) Infrastrutture per la viabilità

D.G. dell'edilizia statale e dei servizi speciali - D.G. della difesa del suolo

1. Premessa: risorse idriche e assetto idrogeologico

2. SCHEDA - risorse idriche

2.1 Obiettivi Prioritari

2.2 Motivazioni

2.3 Idee Programma

2.4 Ipotesi di programma operativo multi-regionale risorse idriche nelle regioni dell'ob. 1

3. SCHEDA - Difesa del Suolo

3.1. Obiettivi prioritari

3.2. Motivazioni

3.3. Idee programma

Segretariato generale del comitato per l'edilizia residenziale

1. Obiettivi prioritari

2. Motivazioni

3. Le idee programma

3.1. Recupero urbano

3.2. Promozione di strutture residenziali per categorie sociali deboli

Direzione generale delle opere marittime**Ministero del lavoro e della previdenza sociale**

Sviluppo delle risorse umane per la mobilità sociale e la competitività del sistema produttivo

Linee di azione per il 2000-2006

Diversificazione e rafforzamento delle formazioni in alternanza

Integrazione tra i diversi sistemi e percorsi di acquisizione delle competenze professionali

Consolidamento ed espansione della formazione continua

Creazione di reti per l'orientamento formativo, professionale e lavorativo

Ministero per le politiche agricole

1. *Premessa: «Agricoltura e Sviluppo rurale in Agenda 2000»*
2. *Obiettivi prioritari*
3. *Motivazioni degli obiettivi prioritari e idee programma*

Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura

1. *obiettivi prioritari*
2. *motivazioni alla base delle scelte prioritarie*
3. *idee programma*
4. *studi di fattibilità per la definizione delle priorità*
5. *ammontare del fabbisogno finanziario*

Ministero della pubblica istruzione

- Premessa*
Schede progettuali
Scheda 1 - ASSE Risorse umane, culturali e storiche
1. *Motivazioni*
 2. *Obiettivi strategici*
 3. *Idee programmatiche*
- Scheda 2 - ASSE Risorse umane, culturali e storiche*
1. *Motivazioni*
 2. *Obiettivi strategici*
 3. *Idee programmatiche*
- Scheda 3 - ASSE Risorse umane, culturali e storiche*
1. *Motivazioni*
 2. *Obiettivi strategici*
 3. *Idee programmatiche*
- Scheda 4 - ASSE Risorse umane, culturali e storiche*
1. *Motivazioni*
 2. *Obiettivi strategici*
 3. *Idee programmatiche*

Ministero della sanità

- Il contesto.*
 A) **OBIETTIVI NAZIONALI DI PROGRAMMAZIONE**
Gli obiettivi
I soggetti destinatari
 B) **PROGRAMMI SPECIFICI DI INTERESSE NAZIONALE E REGIONALE**
Trapianti
Sistemi informativi e banche dati
Iniziative per la promozione dell'esercizio dei diritti

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica**Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione**

- Premessa*
Contratti di programma
Patti territoriali
Contratti d'area
Programmazione negoziata e nuova programmazione

Ministero dei trasporti e della navigazione**Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica**

- Una nuova architettura per il sistema della ricerca nel nostro Paese*
L'idea-forse per la nuova fase di programmazione.
Obiettivi, motivazioni, interventi

PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI SOCIALI

I) Finalità

Miglioramento della qualità della vita individuale, familiare e collettiva, con particolare attenzione alle fasce più deboli dell'assetto sociale, ed alla lotta all'esclusione sociale nei territori in cui il disagio e lo svantaggio sono concentrati, elevati e cronici e rischiano di autoriprodursi in modo esponenziale.

II) Problemi su cui intervenire

Le «forme» del disagio sono in aumento ed in trasformazione; non si limitano più alle categorie tradizionalmente riconosciute (handicappati, tossicodipendenti, etc.). A queste si vanno affiancando nuove forme di esclusione, soprattutto nell'area delle nuove generazioni (infanzia e giovani) e nell'ambito delle famiglie.

Le caratteristiche del nuovo disagio sono di natura e di origine sia socio-culturale che economico (disoccupazione e povertà) e investono il territorio, e le micro-aree territoriali in particolare, non più per macro-suddivisioni ma a macchia di leopardo ormai anche nel centro nord come, e sempre di più, nel meridione.

Ad aumentare disagio ed esclusione contribuiscono anche trasformazioni socio-culturali per cui il proprio territorio (il quartiere, l'area urbana, il comune) non è più un punto di riferimento e di socializzazione per le persone. Le relazioni interpersonali, gli spazi fisici di incontro, il sistema di reti di convivenza comune e collettiva, oltreché familiare, di sostegno reciproco sia di ordine pratico che affettivo, di accoglienza e di solidarietà si sono andate frantumando.

Esistono sempre meno i luoghi e le occasioni della coesione sociale.

1. In questo contesto un primo problema da affrontare è proprio la qualità della vita di un territorio, aggredendo prioritariamente le aree di maggiore difficoltà.

La considerazione e l'ipotesi di fondo, in cui si intende lavorare, è che l'ambiente (il territorio) del disagio è riproduttore e moltiplicatore di disagio e di esclusione.

La seconda considerazione è che le forme di disagio (e le categorie di persone escluse o a forte rischio di esclusione) sono strettamente correlate tra loro ed interdipendenti.

Un secondo problema da affrontare è rappresentato dai fenomeni, emergenti o in crescita, di esclusione che riguardano:

- Le nuove povertà e gli immigrati;
- Le famiglie monoparentali;
- I minori e i giovani.

Flessibilizzazione e precarietà delle forme di lavoro, espulsione dal mercato del lavoro, ingresso massiccio di immigrati, disgregazione dei nuclei familiari e del tessuto di sostegno solidale nei territori, hanno determinato l'aumento di fenomeni di devianza, di microcriminalità, di tossicodipendenza, ma anche di autoesclusione dei giovani dalle forme dominanti della partecipazione alla vita sociale, produttiva, politica e culturale.

Le nuove povertà, e le carenze di vita associata determinano a loro volta un abbassamento dei consumi delle famiglie e di investimento, che crea una spirale perversa in alcune aree del paese.

Intervenire su questi fenomeni, con azioni che promuovano l'attivazione dei soggetti deboli, la valorizzazione del loro potenziale positivo (di cultura, capacità, esperienza) per un reinserimento attivo nel mondo del lavoro e contemporaneamente nel tessuto

socio-culturale in cui vivono, rappresenta una leva di rivitalizzazione essenziale del tessuto sociale ed economico ma anche di PREVENZIONE rispetto ad un'ulteriore crescita del disagio e dell'emarginazione nel prossimo futuro.

Incidere sulle aree territoriali da una parte, e su famiglia e nuove generazioni dall'altra permette di agire con una prospettiva rivolta al futuro.

Così come incidere su un sistema a rete di servizi e di misure di sostegno per gli immigrati, per gli anziani e per le famiglie permette la loro reintegrazione come elemento di arricchimento e di crescita interculturale ed intergenerazionale del tessuto sociale.

3. I servizi e gli interventi di ordine sociale sono sempre più realizzati da imprese del Terzo Settore oggi in grado di produrre reale occupazione, ma rischiano di non espletare un ruolo di «nuovo bacino di impiego» a fronte di:

- Carenze organizzative, manageriali, professionali;
- Difficoltà di agire in rete creando un vero e proprio «sistema» supportato da servizi di tipo imprenditoriale;
- Carenze di collegamenti organici con le strutture produttive e con i diversi segmenti e settori della pubblica amministrazione.

Occorre quindi sostenere la crescita qualitativa delle imprese sociali, la qualificazione del personale, il loro inserimento in reti di connessione pubblico-privato, e lo sviluppo di centri di servizi ad hoc.

In sintesi si intendono aggredire questi problemi su tre fronti:

- la lotta all'esclusione sociale;
- interventi di nuova coesione sociale;
- lo sviluppo del terzo settore, tramite interventi globali e integrati su aree territoriali critiche.

III) Obiettivi strategici

1. Ridurre le categorie del disagio intervenendo sulle stesse direttamente (sulle persone) ed indirettamente (attraverso incremento e miglioramento dei servizi) con azioni mirate e concentriche, e quindi più globali, sui bisogni «quotidiani».

2. Operare un completamento della logica di assistenza alla persona con una logica integrata di sostegno - da una parte - e di misure di reinserimento degli esclusi sociali, di attivazione e di valorizzazione del loro potenziale, anche attraverso un reinserimento occupazionale, dall'altro.

3. Concentrare i diversi interventi (di sostegno alle persone e ai servizi) sulle aree territoriali di maggiore sofferenza (non solo in termini regionali e provinciali ma di Comuni e di «quartieri» a rischio nelle aree urbane) integrando le azioni di carattere sociale di diversa natura (diretti e indiretti) con le altre misure tese a promuovere o rilanciare lo sviluppo economico (v. patti territoriali e piani d'area).

4. Dare priorità agli interventi per le «nuove generazioni» (minori e giovani) con misure che non solo correggano il livello di disagio, ma siano in grado sia di prevenirlo che di incentivare nel futuro un benessere sociale diffuso.

Con questi obiettivi si intende integrare la tradizionale logica «settoriale ed estesa» per categorie di persone (anziani, handicappati, tossicodipendenti, famiglie monoparentali, minori ecc.) con una nuova logica «territoriale e trasversale» ma concentrata, in grado di interagire con gli altri interventi di carattere economico ed infrastrutturale, in modo da contribuire ad uno sviluppo armonico e qualitativo della vita in un territorio.

5. D'altra parte si intende monitorare ed incrementare la ricaduta occupazionale delle politiche sociali sostenendo lo sviluppo di nuove professionalità, più adeguate ai reali ed attuali bisogni, ed accompagnando in modo organico la crescita delle imprese sociali, e la creazione di nuovi servizi già in grado di indurre nuova occupazione.

IV) Strategie

1. Modalità strategiche

Si intendono seguire tre modalità strategiche di intervento:

A. Un'azione di indirizzo a Regioni ed EE.LL. per il rafforzamento dei servizi territoriali ed il sostegno alle fasce più deboli;

B. Un'azione sperimentale condotta dal Dipartimento per gli Affari Sociali in collaborazione con le Regioni e le rappresentanze degli EE.LL. per interventi organici ed integrati su aree territoriali ad alto degrado sociale;

C. Un intervento, promosso e curato dal Dipartimento per gli Affari Sociali, di rafforzamento e sviluppo della rete dei servizi di volontariato e di impresa sociale.

A) Si intende agire attraverso l'analisi dei bisogni e dell'adeguatezza dell'attuale risposta per identificare l'intervento più efficace per tipologia di esigenze e per territorio, ossia indirizzare e sostenere le scelte programmatiche degli Enti locali attraverso:

– Analisi delle situazioni di maggior disagio in termini di:

• Categorie di persone e di famiglie (consistenza/caratteristiche/bisogni);

• Aree territoriali di maggiore «sofferenza» (ubicazione geografica - caratteristiche - bisogni - potenzialità);

– Analisi dei servizi esistenti in corrispondenza delle categorie e delle aree territoriali di maggior disagio (incrocio bisogni - risposte);

– Conseguente implementazione - rafforzamento dei servizi e degli interventi e creazione di servizi per le aree «critiche» ed in queste per le categorie del disagio più rilevanti;

– Azioni di accompagnamento all'inserimento lavorativo dei soggetti «deboli» verso le professionalità e l'occupazione che si viene determinando con l'incremento «mirato» dei servizi alla persona, e non solo. (es.: azioni e servizi di orientamento e formazione professionale ed incentivi alla creazione di impresa).

B) Con «azioni sperimentali del Dipartimento per gli Affari Sociali» si intendono realizzare interventi integrati, di percorsi e servizi di reinclusione e di innalzamento del benessere sociale in aree interessate dalla sperimentazione del «reddito minimo di inserimento» (previsto nella legge finanziaria 1998) ed in aree urbane e metropolitane (es. Milano, Torino, Palermo, Napoli, Reggio Calabria) con zone interne ad alto rischio.

Tali interventi si assoceranno ad azioni derivanti da diversi programmi ed iniziative comunitarie (es. Urban) e richiederanno la concertazione tra diversi Ministeri e diversi soggetti istituzionali locali, nonché un'attenta valorizzazione dei partenariati sociali.

C) L'intervento di rafforzamento e sviluppo della rete dei servizi del volontariato, dell'associazionismo, delle imprese sociali (Terzo Settore), sarà promosso e realizzato dal Dipartimento per gli Affari Sociali, in collaborazione con le Regioni, gli Enti Locali e gli organismi di rappresentanza del Terzo Settore, tramite:

• Definizione di standard di qualità dei servizi;

• Individuazione e determinazione delle figure professionali e dei curricula formativi delle professioni del sociale;

• Analisi dei fabbisogni di figure professionali nei servizi e negli specifici territori per la determinazione delle ricadute occupazionali e dei relativi piani formativi;

• Formazione e aggiornamento dei quadri manageriali delle imprese sociali e dei servizi, e riqualificazione e aggiornamento dei lavoratori;

• Formazione per le nuove figure professionali del sociale per nuovi inserimenti occupazionali.

2. Linee direttrici

Il piano si compone dunque di tre linee-direttrici contemporanee:

– L'azione tradizionale per categorie del disagio (anziani, immigrati, disabili, poveri, ecc.) in cui verrà data priorità agli interventi a favore dell'infanzia e per i giovani (le nuove generazioni), per le famiglie monoparentali, e gli immigrati;

– Un'azione innovativa per le aree territoriali in cui gli interventi per rispondere ai diversi bisogni si integrino per produrre sul territorio un «effetto - contagio» gli uni sugli altri e quindi un innalzamento della qualità complessiva della vita (con priorità ai Comuni «marginali» ad elevato tasso di povertà, alle aree metropolitane ed ai quartieri urbani periferici);

– Un'attenzione costante (impulso, monitoraggio e valutazione) alle potenzialità occupazionali degli interventi sociali, tramite il reinserimento lavorativo delle persone e l'incremento dei servizi e delle nuove professioni, da una parte, ed il potenziamento e la qualificazione dei servizi del Terzo Settore, dall'altra.

3. Caratteristiche delle azioni

Le caratteristiche delle azioni sono rappresentate da:

- integrazione;
- territorializzazione;
- progettualità mirata.

Intendendo per integrazione: le sinergie da realizzare tra i diversi interventi all'interno della politica sociale, tra i piani e le politiche settoriali (sociali, economiche, formative, sanitarie, infrastrutturali) e sinergie tra competenze e soggetti istituzionali diversi e diversi attori sociali:

– territorializzazione: la concentrazione degli interventi integrati su micro aree geografiche, e zone ad alto potenziale di disagio sociale, per rispondere ai bisogni peculiari dell'area attraverso l'attivazione degli attori-chiave del territorio e dei suoi agenti di cambiamento, promuovendo in particolare la progettualità e l'operatività delle Autonomie locali;

– progettualità mirata: l'agire per obiettivi concreti con risultati «misurabili» nel breve e nel medio periodo, capaci di attrarre sinergie operative sulle risposte a bisogni quotidiani di vita della persona e dello specifico territorio, dove le normative settoriali, gli interventi, i servizi siano convergenti e resi funzionali all'esigenza peculiare dell'area e delle persone (centratura sulla soluzione del problema, sulla risposta al bisogno, e relativa «caratterizzazione» dell'intervento «su misura»).

V) Priorità degli interventi (Aree-Obiettivo)

All'interno della strategia delineata e quindi dei macro-obiettivi le priorità di intervento saranno date ad azioni rivolte:

- alle nuove generazioni: infanzia, giovani e giovani famiglie;
- alle donne capofamiglia disoccupate/inoccupate (famiglia monoparentale) o a basso reddito;
- agli immigrati.

Dal punto di vista dei servizi, delle iniziative e delle professionalità, le priorità riguardano:

- le aree del tempo libero e dell'aggregazione socio-culturale;
- le aree dell'aggregazione sociale nel micro-territorio (vita nelle città, nei quartieri, nei piccoli Comuni periferici);

- le aree della cura alla persona, dell'assistenza domiciliare e del sostegno alla famiglia;
- i servizi di orientamento, accompagnamento e formazione per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti del disagio (immigrati, donne sole capo-famiglia, disabili ecc.);
- le imprese sociali e le aree del no-profit, per uno sviluppo qualitativo dell'economia sociale;

Dal punto di vista dei territori le priorità riguarderanno, indipendentemente dalla sola collocazione nel settentrione o nel meridione del paese:

- le aree geografiche e le micro-aree (aree urbane e quartieri) ad alto tasso di povertà, di disoccupazione, di microcriminalità, di immigrazione;
- all'interno di queste, le aree di maggiore «disgregazione sociale» e di carenza di strutture e servizi di sostegno per i singoli, le famiglie e il territorio.

Il raffronto tra le due variabili indicate (tassi di povertà-disoccupazione e di presenza di servizi) darà luogo all'identificazione puntuale delle «località» su cui intervenire, e su cui saranno costruiti «progetti di eccellenza» come interventi integrati e per obiettivi.

In queste zone sarà fatta una precisa analisi relativa a:

- caratteristiche peculiari dell'area e dei disagi presenti;
- individuazione degli elementi cardine che li determinano e delle loro interconnessioni;
- individuazione dei «punti di forza» e «punti di debolezza» (difficoltà e potenzialità) su cui è possibile intervenire con efficacia;
- rilevazione dei bisogni concreti della vita quotidiana;
- condizioni e livelli di fattibilità e di successo degli interventi, in particolare per l'esistenza di piani di intervento economici, educativo culturali, infrastrutturali ecc., e l'esistenza di volontà politiche locali (patti territoriali, accordi d'area, attivazione degli EE.LL., partenariati sociali ecc.).

Per quanto riguarda gli obiettivi prioritari da raggiungere, questi saranno:

– l'autonomia dei giovani dalla subalternità sociale e dalla dipendenza familiare (quindi sostegno all'inserimento lavorativo, facilitazioni per la casa, creazione di luoghi ed occasioni di partecipazione ed aggregazione);

– l'espressione di forme nuove di occupazione (specie nell'area del tempo libero), anche con la creazione di lavoro autonomo da parte dei giovani (socializzazione e creatività giovanile);

– reinserimento lavorativo delle donne capofamiglia e costituzione di reti di sostegno locali e di forme di solidarietà territoriale e micro-imprenditorialità familiare per la cura dei figli e degli anziani a carico, e per la vita di relazione;

– inserimento sociale, culturale e lavorativo degli immigrati nel tessuto locale (tramite potenziamento delle strutture di accoglienza, delle iniziative e dei servizi interculturali, dei servizi di orientamento professionale e di alfabetizzazione, e iniziative di inserimento e sviluppo della partecipazione alla vita collettiva locale);

– il potenziamento ed il recupero della qualità di vita dei territori tramite la presenza di servizi e di iniziative di uso quotidiano (cura dei bambini, degli anziani, dei disabili) ma anche e soprattutto di iniziative di aggregazione, reti di relazioni e di solidarietà tra le persone, uso degli spazi fisici per la vita sociale e associata, iniziative per il tempo libero;

– la riorganizzazione, la razionalizzazione e lo sviluppo qualitativo delle associazioni no-profit ed il potenziamento del loro carattere di impresa capace di produrre occupazione reale (tramite la formazione manageriale da una parte, il riassetto, la ridefinizione ed il riconoscimento dei nuovi profili professionali, la formazione e riqualificazione professionale, le facilitazioni creditizie);

– la qualificazione di una rete tra le associazioni e le imprese del terzo settore, per potenziare il loro sviluppo e la loro integrazione nel tessuto economico e produttivo, incentivando contemporaneamente il sostegno alla nascita di nuove imprese sociali, e connessioni organiche tra P.M.I. e imprese no-profit, tra pubblico - privato e privato sociale.

In sintesi le **IDEE-PROGRAMMA** si possono riepilogare in azioni

A. Per il sostegno e lo sviluppo del terzo settore:

– Riqualificazione delle imprese sociali (formazione e aggiornamento dei soci e dei lavoratori), riorganizzazione in rete delle stesse, implementazione dei centri di servizio territoriali per le imprese, ridefinizione delle nuove professionalità, incentivi alla creazione di nuove imprese.

B. Per lo sviluppo della qualità delle aree territoriali:

– progetti locali mirati, integrati e flessibili per la concentrazione di servizi e attività di sostegno per l'inclusione sociale in aree territoriali a rischio, con l'incremento dei servizi alla persona, dei centri di aggregazione, dei centri interculturali e di accoglienza.

Una particolare attenzione sarà data all'incrocio tra le misure di implementazione dei servizi e il reinserimento dei giovani dei lavori socialmente utili o di pubblica utilità.

Un'ulteriore attenzione sarà posta alla possibilità di «ridisegnare» città e quartieri per la creazione di spazi a misura dei bambini, dei giovani, degli anziani, in cui ubicare iniziative culturali e sociali.

C. Per il reinserimento e l'inclusione dei soggetti

– La predisposizione di percorsi integrati e flessibili di recupero motivazionale e culturale (o/e interculturale), l'orientamento e la formazione professionale di quei soggetti del disagio individuati come prioritari, integrati con servizi di orientamento specialistici e di accompagnamento all'inserimento lavorativo

– La predisposizione di iniziative formative per i giovani, le donne, gli immigrati e le altre categorie prioritarie, con modalità innovative (già in parte messe a sperimentazione in questo anno) capaci di trasformare la loro condizione di disagio in vantaggio esperienziale per professionalità nuove nell'ambito dei servizi e del tempo libero.

– Adottare incentivi economici e servizi per avviare i soggetti alla creazione di micro-imprenditorialità destinata al mercato sociale e al loro stesso territorio.

Le ricadute occupazionali possibili

La direzione presa dai recenti provvedimenti governativi e quella delle prestazioni «mirate» e personalizzate da una parte e dalla integrazione delle professionalità e dei servizi dall'altra introducono profondi mutamenti nella organizzazione dei servizi e delle imprese sociali, in una accentuazione proprio del loro carattere di «impresa»; nell'adeguamento e nella innovazione delle figure professionali, ma anche nella opportunità di sostegno alla nascita di nuove imprese sociali in grado di determinare occupazione «aggiuntiva» e di occupare, cosa di non poco rilievo, soprattutto quelle stesse fasce deboli (giovani, donne, persone in difficoltà) più soggette a disoccupazione di lunga durata.

La direzione intrapresa è confermata anche dalle recenti iniziative di formazione professionale realizzate dal Dipartimento Affari Sociali con il contributo del Fondo Sociale Europeo, nel 1997, per il reinserimento attivo di giovani socialmente esclusi «e la loro occupazione in imprese sociali e cooperative che offrono servizi sul territorio per il tempo libero dei giovani e la prevenzione del disagio giovanile (progetto «Socializzazione e creatività giovanile» ob. 3, che realizza la formazione di circa 700 giovani socialmente esclusi).

Nella stessa direzione si muove il progetto «itinerari per l'esclusione sociale», appena avviato.

Inoltre l'adeguamento di alcune normative nazionali e l'introduzione di nuovi provvedimenti legislativi sono di sostegno allo sviluppo della economia sociale in Italia.

Infatti oltre la normativa riguardante

– «La modifiche della legge 104 del 1992 per aiutare le famiglie con portatori di handicap grave» decreto legislativo 18/7/1997 che stanziava un aumento di 280 miliardi per il triennio 1998/99/2000 finalizzate all'assistenza domiciliare, servizi e rimborsi spese per famiglie con portatori di handicap grave;

– la legge 285/97 disposizioni per la promozione dei diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, che stanziava 900 miliardi per il triennio 1997/98/99 e rende permanente a partire dal 2000 uno stanziamento ordinario di 312 miliardi;

L'introduzione del «reddito minimo di inserimento» che prevede uno stanziamento di 300 miliardi per il triennio 1998/99/2000;

Il disegno di legge per la «realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali» (DDL n. 4931 del maggio 1998) attualmente in discussione alla Camera dei Deputati del Parlamento Italiano.

L'insieme di questi provvedimenti produrrà un sostanziale incremento dei servizi alla persona ed alle famiglie, nell'ambito della economia sociale, tale da rappresentare concretamente un nuovo bacino di impiego.

In particolare in riferimento alla formazione ed all'inserimento occupazionale:

– La legge 285/97 per i minori prevede l'istituzione di nuovi servizi e professionalità da inserire nell'ambito dei servizi e nuove professionalità da inserire nell'ambito dei servizi sociali del terzo settore;

– Il decreto legislativo sul reddito minimo di inserimento, prevede obbligatoriamente ai beneficiari in situazioni di disoccupazione di seguire percorsi di formazione professionale per l'accesso al lavoro;

– Il disegno di legge per il riordino dei servizi sociali e disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali.

– Lo strumento finanziario per la gestione delle politiche sociali, è il Fondo per le Politiche Sociali, istituito presso il Dipartimento Affari Sociali, nella finanziaria del 1998 e dotato di 1500 miliardi, che dovrebbe essere incrementato, nella legge finanziaria 1999-2001 di ulteriori 1200 miliardi. Tali risorse possono essere utilizzate come cofinanziamento di iniziative comunitarie.

Un caso concreto esemplificativo

Dopo una prima sperimentazione, nel 1997 di formazione professionale a cofinanziamento F.S.E. per la reinclusione dei giovani «a rischio» promosso e gestito dal Dipartimento per gli Affari Sociali per le aree del Centro Nord, nel corrente anno 1998 il Dipartimento ha promosso un progetto sperimentale a livello nazionale sui P.O.M. 940030 I 3 e P.O.M. 940026 I 1 del F.S.E. destinato a tutte le fasce di «esclusi sociali» per il loro reinserimento sociale e professionale.

Il progetto-quadro definisce le categorie di soggetti cui rivolgere gli interventi (inoccupati e disoccupati appartenenti a famiglie disgregate e a basso reddito, donne sole capofamiglia, immigrati, detenuti e soggetti della microcriminalità, disabili), definisce inoltre le tipologie di azioni, le fasi ed i contenuti dell'intervento, oltre naturalmente agli obiettivi da raggiungere.

Regioni e Enti locali sono stati chiamati a presentare progetti territoriali, in attuazione del progetto-quadro, rispondenti ai reali bisogni dei loro territori. A tale invito (v. circolare del 29 luglio 1998, n. GAB/795/98 pubblicata sulla G.U. n. 185 del 10 agosto 1998) hanno risposto gli Enti locali con circa 900 proposte di progetto.

Finalità ed obiettivi

La finalità generale del progetto-quadro del Dipartimento per gli Affari Sociali è quella di realizzare iniziative di reinclusione nel contesto socio-produttivo, con il contributo del fondo sociale europeo, per alcune aree e forme della esclusione sociale, mediante:

- lo sviluppo del potenziale occupazionale di persone ad alto rischio di esclusione o socialmente escluse, attraverso azioni di recupero motivazionale, di orientamento e di formazione professionale;

- interventi articolati di orientamento e formazione per gruppi misti di diversi soggetti a rischio in aree degradate, ove contribuire - come effetto indotto - al recupero dell'area stessa;

- la formazione (dei soggetti a rischio) per nuove figure professionali, da inserire in servizi alle persone e alle famiglie in condizioni di povertà o svantaggio sociale.

Il focus dell'iniziativa è centrato su questi tre principali oggetti di sperimentazione:

- le categorie di persone (deboli, a rischio, o socialmente esclusi);

- l'area territoriale a rischio (come ambiente di esclusione riproduttore di ulteriore esclusione);

- i servizi e le figure professionali di prevenzione e supporto del disagio nel settore dell'intervento sociale.

Obiettivo di fondo, in questo ambito, è quello di realizzare interventi formativi per alcune fasce ad esclusione sociale, finalizzati alla attivazione di figure professionali, occupabili in attività dipendenti o autonome, proprie della società dell'informazione (imprese sociali, servizi alle persone), mediante una stretta collaborazione partecipazione con gli enti locali e le regioni.

L'altro elemento di sperimentazione, più specifica e innovativa, sarà costituito dalla possibilità di trasformare la condizione di svantaggio e di disagio dei soggetti a rischio in esperienza su cui far leva per costruire percorsi formativi finalizzati a figure professionali per il supporto e la prevenzione di situazioni di esclusione in aree territoriali degradate. Ossia una sperimentazione in cui i tre focus di attenzione del progetto (i soggetti socialmente esclusi, l'area ad alto degrado, i servizi alla persona) possono coincidere, in un percorso in cui dal territorio partano iniziative di recupero del territorio stesso, e dalla formazione di soggetti esclusi nascano le professionalità di operatori dei servizi alle persone e al territorio (progetti pilota integrati).

«Dal disagio alle nuove professionalità e ai servizi per l'inclusione sociale «sono i termini di riferimento di questa tipologia di progetti-pilota.

La sperimentazione con le suddette finalità potrà contribuire, nelle sue ricadute finali, a fornire inputs su diversi piani in cui si verificano:

- le politiche sociali ed i programmi di intervento per le categorie svantaggiate e le nuove povertà;

– gli interventi locali ed i servizi necessari nelle aree territoriali a rischio, le nuove figure professionali nel sociale e la potenzialità occupazionale di questo nuovo bacino di impiego;

– le modalità e le metodologie di una formazione «mirata», come servizio alla persona ed al territorio e come strumento di politica sociale oltretutto del lavoro.

La sperimentazione si propone come obiettivi operativi, all'interno delle suddette finalità, quelli di:

– attribuire un ruolo rilevante all'orientamento e alla formazione professionale nelle azioni di recupero e reinserimento di soggetti esclusi o a rischio di emarginazione sociale;

– individuare professionalità e opportunità occupazionali nelle aree dei servizi alle persone e delle forme di solidarietà sociale per alcune specifiche fasce di esclusione;

– individuare modalità e metodologie innovative nelle azioni di orientamento e formazione in percorsi «mirati» alle particolari condizioni degli utenti;

– integrare la formazione professionale in più ampi interventi volti a ridurre gli effetti della esclusione sociale, per inserirla come strumento delle politiche attive del sociale quanto del lavoro;

– creare una rete di soggetti e di competenze - e tra settori di intervento - su progetti locali mirati, coinvolgendo in questa iniziativa strutture e organizzazioni spesso non comunicanti tra loro, quali la sanità, l'associazionismo, il sistema produttivo, il volontariato, le associazioni di categoria e sindacali, gli enti locali, i servizi della formazione e del lavoro ed i servizi sociali.

Integrazione - territorializzazione e progettualità

I progetti degli Enti locali ammessi a valutazione (759 di cui 282 del Centro-Nord e 477 del Sud) stanno dimostrando l'interesse e la capacità progettuale delle Autonomie Locali, che contribuiranno peraltro con proprie risorse economiche alla realizzazione degli interventi.

Grande evidenza è stata data nei progetti ai seguenti fattori:

– occupabilità concreta dei soggetti esclusi nelle aree del sociale;

– innovatività dei percorsi formativi e delle figure professionali in uscita;

– integrazione nel territorio tra le strutture produttive, e quelle del sociale;

– radicamento nelle micro-aree (quartieri, aree metropolitane e Comuni periferici) e centratura sui reali bisogni dei cittadini e delle aree.

Sul piano dell'INTEGRAZIONE, inoltre, tre fattori si sono rilevati determinanti:

– il ruolo delle Regioni, e la costituzione di un «gruppo di coordinamento Dipartimento - Regioni» cui partecipavano sia gli Assessorati al lavoro che quelli alle Politiche Sociali; gruppo che ha stimolato e sostenuto le progettualità locali, ed ha vagliato la coerenza dei progetti con le politiche regionali del lavoro, della formazione professionale, degli interventi sociali.

– Lo stretto coordinamento operativo nella promozione e gestione del progetto tra Dipartimento per gli Affari Sociali, il Ministero del Lavoro ed il Coordinamento interregionale, che ha permesso efficienza e tempestività ma anche integrazione di visioni e strategie.

– L'articolazione dei progetti territoriali per multiregionalità NORD-SUD, con gemellaggi operati dai Comuni e dalle Province e coordinati dalle Regioni.

È attualmente in corso la fase di selezione dei progetti, che avranno avvio operativo dal febbraio 1999 per una spesa complessiva di L. 34.666.000.000 per una annualità.

DIPARTIMENTO PER LE AREE URBANE

QCS 2000-2006 obiettivi prioritari ed interventi per i programmi di sviluppo

1. Logica generale

Gli interventi promossi dallo Stato nel quadro più generale delle politiche territoriali rispondono a una duplice logica:

1. l'efficienza dei territori come motore dello sviluppo economico locale e dell'occupazione;
2. la qualità dell'ambiente, e in particolare dell'ambiente urbano, come veicolo dello sviluppo sostenibile e del benessere.

Si possono distinguere tre «famiglie» di interventi di politica territoriale:

1. interventi di natura «areale»: tipicamente, la difesa del suolo, l'inserimento e l'integrazione delle grandi opere infrastrutturali nel territorio, la tutela dei valori paesistici, storici, culturali ed ambientali;
2. interventi di natura «reticolare»: le grandi infrastrutture a rete per la mobilità, la distribuzione dell'energia, l'approvvigionamento idrico ecc.);
3. interventi di natura «polarizzata»: azioni di impulso sui «fuochi» dello sviluppo locale, attraverso il sostegno ai distretti produttivi locali e alle città.

2. Perché intervenire sulle città

Le città sono al centro di processi di trasformazione caratterizzata, da un lato, dal definitivo affermarsi dell'economia e dell'informazione e, dall'altro, dall'accelerazione dei processi di globalizzazione dei mercati, delle tecnologie e dei processi di produzione, che si accompagna ad una mobilità crescente dei capitali, dei servizi e delle competenze finalizzate all'innovazione, nonché a dinamiche di competizione interurbana.

La transizione in atto comporta anche effetti indesiderati che riguardano principalmente:

- i livelli occupazionali;
- l'ambiente urbano: lo sviluppo genera spesso meccanismi moltiplicativi difficilmente compatibili con la dotazione infrastrutturale esistente; di qui l'esplosione della domanda di mobilità di persone, beni e servizi;
- l'efficienza della macchina urbana nel suo complesso: si rendono infatti necessarie nuove tipologie di infrastrutture a rete capaci di garantire connessioni territoriali efficienti;
- sul tessuto sociale: si verificano infatti sempre più spesso fenomeni di degrado cumulativo, che colpiscono non solo il patrimonio edilizio e gli spazi pubblici, ma anche la popolazione e le attività economiche.

L'insieme di questi fenomeni si manifesta con particolare recrudescenza nelle regioni del Mezzogiorno.

Con riferimento alle città, l'obiettivo generale che il Dipartimento per le Aree Urbane si prefigge è quello di sostenere processi di rafforzamento della produttività, dell'occupazione e dei meccanismi di sviluppo economico, non solo nelle aree metropolitane del Paese ma anche nel sistema delle città medie; infatti:

- a) le aree metropolitane italiane presentano quasi sempre una specializzazione terziario-produttiva relativamente avanzata ed esercitano una vasta gamma di funzioni internazionali: esse sono, e sempre più devono diventare, l'interfaccia tra il sistema territoriale del paese e le reti globali di carattere internazionale, veicolando beni e servizi rari, informazione, sapere organizzativo, innovazioni tecnologiche;

b) le città medie e piccole del Paese, soprattutto là dove sono integrate in sistemi regionali a rete, sono invece spesso i luoghi dell'innovazione incrementale, delle specializzazioni di «nicchia», della competitività raggiunta attraverso sinergie locali: esse sono l'interfaccia tra milieux locali, in cui si accumulano competenze di lungo periodo, e la dimensione del mercato nazionale e, spesso, internazionale.

3. Obiettivi prioritari dell'intervento sulle città

Gli obiettivi prioritari dell'intervento sulle città sono quindi:

1. l'obiettivo del miglioramento della qualità funzionale delle città che si esprime, da una parte, nella qualità delle loro infrastrutture e, dall'altra, nella qualità dell'ambiente fisico costruito;

2. l'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi sociali urbani, con riferimento sia alle esigenze delle popolazioni insediate sia ai bisogni dei nuovi arrivati, in particolare le fasce di popolazione immigrata;

3. l'obiettivo della cooperazione tra città al fine di sviluppare progetti comuni nell'ambito dei due obiettivi richiamati in precedenza, così da raggiungere anche nelle città di media e piccola dimensione economie di scala sufficienti a garantire la necessaria qualità degli interventi.

Sull'assoluta centralità di questi obiettivi convergono sia documenti di programmazione governativa, come il rapporto *Per restare in Europa*. Le infrastrutture che servono, solo quelle che servono, del Ministero dei Lavori Pubblici, sia comunicazioni e documenti di indirizzo dell'Unione Europea.

Nella prospettiva dell'Unione Europea, le politiche sulle aree urbane hanno recentemente assunto forte evidenza e priorità. In particolare ricordiamo:

a) l'esplicitazione delle aree urbane in difficoltà all'interno del nuovo Obiettivo 2 dei Fondi Strutturali;

b) la proposta, che la Commissione Europea sta adottando con l'Action Plan for Sustainable Urban Development, di una «esplicita programmazione urbana a sostegno dei Fondi Strutturali, nella forma di azioni integrate per lo sviluppo urbano»; infatti:

«Within the framework of the regulations the Commission also intends to adopt guidelines for the use of funds by the Member States. The explicit inclusion of the urban dimension in Structural Fund programming will be part of these guidelines. In general, this will take the form of integrated urban development actions» (p. 15);

c) una politica di cooperazione interurbana nella forma di reti di città è esplicitamente suggerita e sostenuta nel recente Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) e nel già ricordato Action Plan, che verrà formalmente approvato entro ottobre e verrà presentato ufficialmente nel corso dell'Urban Forum di Vienna a fine novembre;

d) la bozza di nuovo regolamento dei Fondi Strutturali, che offre un ulteriore strumento di programmazione, introducendo tra le Iniziative Comunitarie (art. 19) il tema della «cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a incentivare uno sviluppo e un assetto armonioso ed equilibrato del territorio europeo»; all'interno di questa Iniziativa, è facile intravedere uno spazio significativo per azioni di sostegno alla creazione e al funzionamento di reti di città aventi a oggetto lo scambio di esperienze nel campo della gestione di servizi, della sperimentazione amministrativa e tecnologica, della pianificazione urbana.

4. Il metodo

Il metodo che si propone è quello esplicitamente indicato nei più recenti documenti di indirizzo dell'Unione Europea, fondato sui seguenti elementi:

a) l'integrazione intersettoriale degli interventi;

b) la cooperazione interistituzionale, con particolare riferimento alle relazioni tra Regioni ed Enti locali;

c) il partenariato pubblico-privato.

Dal punto di vista del «montaggio» istituzionale degli interventi questo significa che occorre realizzare una doppia integrazione:

1. la prima, di natura orizzontale, concerne la necessaria convergenza di intenti tra i singoli settori dell'Amministrazione Centrale su progetti integrati; tale momento d'integrazione va costruito «forzando» la collaborazione intersettoriale a tutti i livelli dell'Amministrazione dello Stato: la realizzazione di un'integrazione credibile tra le differenti direzioni degli stessi Ministeri e tra Ministeri diversi (da ottenersi anche attraverso strutture orizzontali come il Dipartimento per le Aree Urbane) costituisce pre-condizione per realizzare la stessa integrazione a livelli inferiori nelle fasi di programmazione (regionale) e di proposta/progettazione (comunale) degli interventi;

2. la seconda integrazione è di natura verticale e riguarda non solo i diversi livelli della pubblica Amministrazione, ma anche il partenariato pubblico-privato; tale integrazione si rende possibile allorché divengono chiari i rispettivi compiti e, in particolare, le funzioni di coordinamento, promozione ed accompagnamento da parte del Governo centrale, ma anche quelle di proposta progettuale, che competono agli Enti Locali (Province e Comuni); compito dello Stato, nelle sue strutture di coordinamento intersettoriale è, in particolare, quello di definire e stabilire, di concerto con le istituzioni comunitarie:

a) le finalità multiple cui devono mirare i piani/programmi/progetti;

b) le integrazioni intersettoriali desiderabili;

c) i criteri di valutazione, necessariamente multidimensionali, e i relativi indicatori concernenti i piani/programmi/progetti;

e di facilitare la cooperazione e l'intesa tra Enti Locali e Regioni.

Tutto ciò si realizza attraverso operazioni di natura sia informale che formalizzata: le prime presuppongono la costruzione di un rapporto di fiducia reciproca tra le istituzioni; le seconde costituiscono i punti di arrivo dei processi informali e si traducono nelle procedure codificate della programmazione negoziata. Su tutte e tre le linee programmatiche, Il Dipartimento per le Aree Urbane si è mosso in conformità a questi principi.

5. Linee d'azione

A. Mobilità e riqualificazione urbana

Quest'azione si fonda all'identificazione della mobilità urbana e metropolitana come tema cruciale che tocca, al tempo stesso, i problemi dell'efficienza e della competitività della macchina urbana e della qualità della vita dei cittadini:

a1. interventi integrati per sistemi per la mobilità in sede fissa, tecnologie innovative di controllo e gestione del traffico;

a2. completamento ed adeguamento urbanistico dei nodi delle reti e dei nodi d'interscambio;

a3. riqualificazione delle aree industriali dismesse attraverso interventi integrati, riguardanti le infrastrutture di mobilità (parcheggi di interscambio esterni o di relazione con le aree centrali);

a4. il sostegno alle attività agricole ai fini del contenimento dei processi di urbanizzazione diffusa.

Per regioni Obiettivo 1 e 2, cofinanziamento per interventi sui sistemi di mobilità urbana (ministero dei Trasporti) e Prusst (Ministero dei Lavori Pubblici).

B. Interventi integrati sui quartieri in crisi

b1. servizi sociali nell'ambito di interventi di riqualificazione urbana nei quartieri in difficoltà;

b2. progettazione partecipata dei servizi di quartiere e riqualificazione dell'edilizia e degli spazi pubblici;

b3. incentivi alla micro-imprenditoria e all'occupazione nel settore dell'artigianato di «nicchia» e dei pubblici esercizi in ambiente urbano;

b4. costituzione di reti di città (cooperazione tra centri sui temi dell'accoglienza, della formazione, dell'integrazione sociale e residenziale della popolazione immigrata, della pianificazione sostenibile e dell'innovazione tecnologica).

Questa linea d'azione riguarda le regioni Obiettivo 1, 2 e 3. Gli interventi concernono non soltanto i quartieri degradati dei centri storici e delle periferie consolidate, ma anche gli insediamenti destinati ad ospitare popolazione di recente immigrazione. Cofinanziamento: Contratti di Quartiere e strumenti di programmazione negoziata.

C. Progetti di cooperazione interurbana e reti di città

c1. formazione di tecnici per la Pubblica Amministrazione e di operatori privati nel settore del restauro e del risanamento dell'edilizia storico-monumentale (professionalità artigiane: lapicidi, decoratori ecc.);

c2. formazione di tecnici per la Pubblica Amministrazione e di operatori privati nei settori della pianificazione strategica, della valutazione dei progetti, del montaggio partenariale degli interventi;

c3. reti di cooperazione tra città per la valorizzazione dell'identità e del patrimonio culturale urbano;

c4. reti di cooperazione per la valorizzazione dell'identità e del patrimonio storico, nella progettazione e gestione di itinerari storico-culturali;

c5. il reinserimento professionale nel mercato del lavoro urbano nei quartieri in crisi, complementare e programmi di riqualificazione urbana;

c6. reti di cooperazione e tutorship tra città nell'ideazione e nella gestione di programmi innovativi nel campo dei trasporti e della pianificazione urbana, nel monitoraggio dei sistemi di mobilità.

Questa linea d'azione comprende sia le regioni Obiettivo 3 che le aree eventualmente oggetto di Iniziativa Comunitaria. Cofinanziamento: «rottamazione edilizia», interventi di politica sociale.

DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006

Le motivazioni

Il perseguimento della coesione amministrativa, espressione con la quale si vuole sinteticamente definire un complesso di finalità, che comprendono il superamento dei divari esistenti tra le performance delle pubbliche amministrazioni, nelle diverse aree del paese e dell'Unione europea, e l'impegno a contribuire da parte della pubblica amministrazione ai processi di sviluppo socio - economico, costituisce l'elemento di orientamento delle priorità che in questo documento vengono segnalate, e che possono costituire la base dei programmi da prevedere nell'ambito del QCS 2000-2006.

Il mercato unico europeo e la sua cittadinanza si costruiscono in concreto solo se le politiche europee sono attuate da amministrazioni nazionali e locali efficienti, moderne e omogenee nella qualità dei risultati della loro azione.

La riforma delle pubbliche amministrazioni si articola in processi di notevole complessità, che si protrarranno certamente nel prossimo futuro, quali il decentramento e il trasferimento delle funzioni dalla amministrazione centrale alle regioni e agli enti locali, e il corrispettivo processo di organizzazione delle funzioni trasferite, la delegificazione e la semplificazione delle procedure amministrative, l'autonomia nell'affrontare i problemi sociali ed economici di maggiore criticità, tra i quali va citato il tema dell'efficace governo delle aree metropolitane ed urbane.

Si tratta di consolidare e sviluppare ulteriormente un cambiamento culturale, i cui capisaldi sono:

- le pubbliche amministrazioni devono assumere un ruolo di promozione dello sviluppo, modificando radicalmente quelle situazioni in cui esse rallentano lo sviluppo stesso, ostacolando l'avvio di iniziative imprenditoriali o il rafforzamento e il consolidamento di quelle esistenti;

- sul piano locale, dove le potenzialità di sviluppo sono chiamate ad esprimersi, le pubbliche amministrazioni locali divengono elementi rilevanti della competizione tra sistemi territoriali, che tende sempre più a caratterizzare l'economia;

- le risorse umane di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni rappresentano risorse essenziali per lo sviluppo del paese, non diversamente dai lavoratori e dagli imprenditori del settore privato; la valorizzazione, la crescita professionale, la motivazione dei funzionari delle pubbliche amministrazioni, e l'inserimento di nuove risorse ad elevata potenzialità costituiscono elementi essenziali di una politica per lo sviluppo economico e sociale del paese, ed in particolare per le aree depresse, dove il ruolo strategico, e spesso anche la rilevanza occupazionale delle pubbliche amministrazioni, sono più significative;

- il cambiamento e l'innovazione costituiscono ormai, anche per le pubbliche amministrazioni, una realtà costante e non eludibile: il processo di cambiamento e adeguamento non si arresterà certo con la «messa a regime» delle recenti innovazioni normative.

L'attuale fase di rinnovamento va assistita e accompagnata da misure destinate alla valorizzazione delle risorse umane a disposizione. Il cambiamento sarebbe rallentato o risulterebbe parziale e carente, se non fosse adeguatamente sostenuto da programmi di largo respiro, capaci di motivare gli operatori, innestare nuove metodologie lavorative, diffondere le esperienze migliori. È necessario favorire la diffusione di una nuova cultura del lavoro pubblico, al passo con l'unificazione delle regole rispetto al settore privato, da realizzare non solo in senso formale ma sostanziale.

Gli obiettivi prioritari

Gli obiettivi individuati si collocano nel quadro della previsione dell'impegno di destinare alla formazione l'1% del monte salari del settore pubblico, anche attraverso un piano straordinario per la formazione nelle pubbliche amministrazioni.

Le finalità prioritarie sono:

- dare supporto alle amministrazioni, in particolare locali, delle aree depresse, nella capacità di promuovere lo sviluppo socio-economico, di favorire la crescita dei livelli occupazionali e, più in generale, di attuare le politiche strutturali;
- favorire e promuovere la coesione amministrativa e l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni, e migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini e alle imprese;
- accompagnare il processo di decentramento delle amministrazioni centrali e l'esercizio delle nuove funzioni da parte delle amministrazioni regionali e locali;
- favorire l'acquisizione di nuove professionalità da parte delle pubbliche amministrazioni
- contribuire allo strutturarsi e alla crescita di un'offerta formativa qualificata.

Le idee progetto

Gli interventi rivolti alle pubbliche amministrazioni nelle aree depresse, da prevedere per il periodo 2000-2006, comprendono:

- interventi formativi e di supporto consulenziale mirati a migliorare la capacità delle pubbliche amministrazioni di contribuire allo sviluppo socio-economico delle regioni in ritardo di sviluppo e delle aree depresse;
- interventi formativi e di supporto consulenziale mirati a migliorare la capacità di governo e di sviluppo socio-economico delle aree metropolitane ed urbane;
- interventi di supporto all'introduzione dell'innovazione organizzativa nelle pubbliche amministrazioni;
- interventi mirati al miglioramento del livello dei servizi ai cittadini e alle imprese, per colmare i divari tra le pubbliche amministrazioni in diverse aree del paese;
- individuazione e trasferimento delle esperienze innovative di eccellenza e diffusione delle competenze sviluppate nell'ambito dei casi di successo;
- interventi di sostegno del processo di decentramento e trasferimento delle funzioni dalle amministrazioni centrali alle Regioni e agli Enti Locali, e dell'attuazione delle innovazioni normative (ad esempio l'introduzione dello sportello unico e la semplificazione delle procedure);
- percorsi formativi per l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni di giovani qualificati, anche secondo le modalità del corso concorso, o attraverso altre metodologie, comprendenti attività di orientamento formativo e professionale;
- iniziative rivolte a promuovere la coesione amministrativa tra i paesi dell'Unione europea, e a contribuire al processo di convergenza istituzionale dei paesi che accederanno all'Unione, attraverso la definizione di parametri di armonizzazione tra le amministrazioni, per misurare i risultati e le performance, e l'adozione di standard di qualità;
- rafforzamento del mercato della formazione per le pubbliche amministrazioni;
- sul versante dell'offerta, promuovendo la costituzione, il consolidamento e l'accreditamento di strutture formative qualificate, il miglioramento dei programmi formativi rivolti alla pubblica amministrazione e il monitoraggio delle iniziative delle diverse amministrazioni;
- sul versante della domanda, promuovendo la qualificazione di figure specialistiche di gestione delle risorse umane, di pianificazione e di progettazione delle iniziative formative e di cambiamento organizzativo nelle amministrazioni.

Gli assi prioritari e le modalità di intervento

Le azioni sopra indicate corrispondono certamente ad uno dei contenuti qualificanti dell'asse prioritario rivolto al miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata. Tuttavia appare evidente che la tematica dell'adeguamento e della crescita delle pubbliche amministrazioni risulta «trasversale» a ciascun intervento settoriale o territoriale.

Inoltre appare particolarmente rilevante che adeguati interventi rivolti alle pubbliche amministrazioni costituiscano il supporto alle iniziative che verranno proposte nell'ambito degli assi prioritari rivolti alla valorizzazione delle risorse siano esse naturali e ambientali, ovvero culturali e storiche - per quanto concerne in particolare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni deputate alla loro gestione, e all'asse prioritario sviluppo locale, per quanto riguarda la questione cruciale del contributo delle pubbliche amministrazioni locali alla competitività dei sistemi territoriali.

Sul piano degli strumenti programmatori ed istituzionali possono prevedersi:

- uno o più programmi operativi, che riprendano e sviluppino il programma PASS dell'attuale periodo di programmazione, articolati su più misure, con riferimento alle proposte di intervento sopra indicate, a titolarità del Dipartimento della funzione pubblica, per assicurare il coordinamento degli interventi in aree territoriali diverse, ed il coinvolgimento delle amministrazioni centrali, secondo logiche di intervento sull'intero sistema della pubblica amministrazione;

- per alcune delle attività sopra indicate quale ad esempio la formazione di ingresso, ovvero gli interventi di individuazione e diffusione dei casi di eccellenza la forma di intervento della sovvenzione globale potrebbe essere la più indicata;

- l'inserimento nei programmi regionali di specifiche misure rivolte ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, nell'asse relativo agli interventi rivolti ai lavoratori occupati, e di misure per il rafforzamento del sistema formativo rivolto alle pubbliche amministrazioni, nell'asse relativo al rafforzamento sistemi.

Il coordinamento delle iniziative gestite a livello nazionale e delle iniziative comprese nei singoli programmi regionali, ed il coinvolgimento delle amministrazioni locali - oltre che regionali - richiede particolare attenzione; si ritiene di

- adottare il metodo degli accordi di programma tra le diverse amministrazioni (come previsto per i progetti in corso, e sancito da appositi protocolli);

- promuovere il coinvolgimento delle singole amministrazioni attraverso la sollecitazione di richieste di intervento, la definizione di programmi mirati, ecc anche per stimolare la competizione e l'emulazione tra le amministrazioni stesse;

- coinvolgere la Conferenza unificata Stato/Regioni e Autonomie locali, non solo nel momento di definizione e pianificazione dei programmi, ma anche nel processo di gestione strategica dei programmi stessi, e valorizzare anche il ruolo delle associazioni rappresentative degli enti locali e delle loro articolazioni territoriali.

Gli strumenti metodologici

Nella definizione degli strumenti metodologici da utilizzare si debbono tenere presenti:

- l'importanza di integrare formazione, informazione e assistenza consulenziale;
- l'esigenza di poter utilizzare, quando nella attuazione dei programmi appaia opportuno, esperienze formative integrate rivolte a funzionari pubblici, operatori privati, parti sociali, considerato l'obiettivo fondamentale di favorire obiettivi di sviluppo socio-economico.

Tali strumenti, ed altri che un più approfondito impegno di progettazione potrà consentire di individuare, debbono essere resi compatibili con le previsioni dei regolamenti, e precisati in fase di programmazione.

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Programmazione fondi strutturali 2000-2006

Il Dipartimento Pari Opportunità in questa fase preliminare al Seminario di Catania ritiene utile indicare i riferimenti antecedenti (Europei e Nazionali) e i criteri necessari per integrare la dimensione di pari opportunità per donne e uomini sia nel disegno di una strategia di sviluppo per le aree depresse che per la definizione di una cornice programmatica per le intese Istituzionali tra Governo Nazionale e Regioni.

Antecedenti

- La Conferenza ONU sulle donne Pechino del 1995 assume il concetto di *mainstreaming* al centro delle Politiche pubbliche e dei Governi orientate al genere e all'equità tra i sessi.

- Il nuovo Trattato di Amsterdam rafforza la base giuridica delle azioni comunitarie a favore della parità tra donne e uomini. Gli articoli 2 e 3 del Nuovo Trattato attribuiscono carattere formale all'impegno della Comunità in materia di *mainstreaming* della dimensione di genere, facendo della parità uomo-donna un compito specifico della Comunità, nonché un'azione orizzontale attinente a tutti i compiti comunitari.

- La Commissione europea attribuisce un profilo elevato alla parità uomo-donna integrandola in gran parte delle politiche per l'azione comunitaria. La politica di *mainstreaming* è definita (vedi comunicazione della Commissione europea 21 febbraio 1996) una politica destinata non a «limitare le azioni di promozione della parità alla realizzazione di misure specifiche a favore delle donne, ma invece a mobilitare esplicitamente sull'obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche generali».

- Il Consiglio Europeo di Lussemburgo fa proprio il titolo sull'occupazione fissato dal Trattato di Amsterdam e rafforzato da Agenda 2000, unificando in uno stesso programma di azione la politica economica e quella sull'occupazione. Tra i pilastri di azione fissati a Lussemburgo che devono indirizzare le politiche nazionali, le pari opportunità per donne e uomini acquistano forte risalto e nuovi significati.

- Successivamente al vertice di Lussemburgo gli stati membri hanno incorporato le linee guida stabilite nella redazione dei Piani Nazionali per l'Occupazione. Dopo il Consiglio di Cardiff (giugno 1998) e sulla base dei documenti conclusivi delle riunioni informali delle Ministre per le donne e per il lavoro (Belfast e Innsbruck) sono stati proposti emendamenti per rafforzare le linee guida 1999 sul terreno delle pari opportunità per donne e uomini (saranno approvate al prossimo Consiglio di Vienna dicembre 1998). Il Governo italiano (Ministro per le Pari Opportunità e Ministro per il Lavoro) è stato tra i promotori di questi emendamenti.

Gli emendamenti riguardano:

il mainstreaming che deve essere un principio trasversale a tutte le linee guida. Ovvero le pari opportunità tra donne e uomini vanno integrate in tutte le politiche per l'occupazione a livello sia nazionale che di UE, in modo tale che le misure specifiche per migliorare l'occupabilità e dare sostegno ai disoccupati tengano pienamente conto dei diritti e delle esigenze di donne e uomini. Ciò si deve riflettere in tutte le parti dei piani d'azione nazionali per l'occupazione.

Mantenimento e rafforzamento del IV Pilastro «Rafforzamento delle politiche per le pari opportunità» con una modifica del titolo dello stesso Pilastro che diventa «Rafforzamento delle politiche per le pari opportunità tra donne e uomini».

Le prime due linee guida del IV Pilastro risultano confermate e rafforzate:

⇒ Guideline n. 18 Attacco al gender gap

Gli stati membri tenteranno di ridurre i divari tra i tassi di disoccupazione di donne e uomini attraverso un *sostegno attivo all'incremento dell'occupazione femminile* e agiranno per invertire la scarsa presenza delle donne in alcune professioni e settori dell'economia e la loro sovrappresenza in altri. Adotteranno, inoltre, misure concrete per promuovere la parità salariale e ridurre le disparità salariali fra donne e uomini.

⇒ Guideline n. 19

Affinché donne e uomini possano conciliare lavoro e responsabilità familiari, gli stati membri devono adottare ed incrementare servizi per l'infanzia di prezzo abbordabile, accessibili e di alta qualità, congedi parentali e altri tipi di congedi e politiche del lavoro family-friendly.

Il Consiglio di Vienna del prossimo dicembre adotterà una nuova guideline:

⇒ Guideline n. 20

Facilitare il reingresso nel mercato del lavoro rimuovendo gli ostacoli di tipo fiscale, fornendo aiuto per incoraggiare la partecipazione attiva e intervenendo sulla carenza di skills professionali.

Fondi strutturali

La definizione del quadro di programmazione 2000/2006 potrà contare su un quadro più coerente ed integrato anche grazie al perfezionamento dei piani nazionali annuali e sulla base delle nuove linee guida per il 1999. In questo senso le pari opportunità per donne e uomini dovranno essere considerate una priorità chiave nell'accesso ai fondi strutturali. Il Parlamento Europeo sta discutendo in questo momento sulla necessità di stabilire un legame più forte tra IV Pilastro di Lussemburgo (pari opportunità) e strumenti di attuazione (fondi strutturali).

Fondo Sociale Europeo

La nuova proposta di regolamento FSE ne conferma il ruolo di supporto delle politiche per l'occupazione anche sotto il profilo delle pari opportunità e del mainstreaming. Resta aperto il problema (ne sta discutendo il Parlamento Europeo) di definire una quota di risorse da destinare esclusivamente alle pari opportunità ed inoltre della definizione di indicatori che permettano valutazioni quantitative e qualitative.

Antecedenti in Italia

- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri «Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini» del 7 marzo 1997 (vedi allegati).

- Piano d'azione sull'occupazione italiano e Implementation Report.

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1999-2001 deliberato dal Consiglio dei Ministri del 17 aprile 1998, che sulla specificità della disoccupazione italiana evidenzia che: «la sostanziale stabilità dei bassi tassi di attività anormalmente più bassi di quelli medi europei deriva dall'ancor più contenuto tasso di attività femminile». E che «il persistere di elevati tassi di disoccupazione femminile e giovanile rappresenta per il Paese un costo sociale ed economico i cui effetti si estendono nel medio periodo...con il rischio di pregiudicare le prospettive di lavoro e di abbassare il potenziale di crescita dell'intero paese.»

Problemi politici aperti

Fino ad ora nel nostro Paese non state agite politiche esplicitamente mirate al superamento del gender gap nel mercato del lavoro. Gli stessi impegni contenuti nel NAP non sono adeguati alla gravità del divario di genere rispetto agli altri paesi europei, sia per quanto riguarda il divario tra i tassi di disoccupazione, che soprattutto tra i tassi di attività tra donne e uomini. È per altro questa una delle notazioni critiche più rilevanti che la Commissione Europea muove all'Italia a proposito del Piano Occupazione presentato dal Governo e che pregiudica la stessa credibilità del sistema paese relativamente al commitment sull'occupazione e alla capacità di prevenire la disoccupazione.

La nuova programmazione dei Fondi Strutturali rappresenta la prima occasione per una politica nazionale e di sviluppo locale che aggredisca il gender gap rispetto all'accesso al lavoro, alle condizioni di lavoro, di vita e di reddito, allo sviluppo professionale e di carriera, al tempo di lavoro e alla conciliazione tra vita professionale e familiare.

Obiettivo prioritario

Nella strategia per l'occupazione e lo sviluppo nelle aree depresse, il mainstreaming della dimensione di genere comporta un approccio globale volto ad assicurare un efficace attacco ai gender gaps. In particolare, alla luce della situazione italiana le politiche devono essere mirate alla creazione di occupazione aggiuntiva. In questa prospettiva il Governo italiano ha dato priorità alla creazione di nuova impresa anche con misure specifiche di pari opportunità per lo sviluppo di imprenditorialità giovanile e femminile.

Le variabili di maggior rilievo per l'incremento dell'occupazione femminile sono rappresentate da:

- occupazione aggiuntiva nei servizi - dove l'occupazione femminile ha avuto le migliori performance - privilegiando, in particolare, i servizi di qualità alla persona e alle imprese;

- sviluppo delle aree della formazione - informazione, delle telecomunicazioni, del turismo, del terziario avanzato, dei beni culturali ed ambientali, della salute, dell'agricoltura, del commercio;

- offerta di formazione professionale adeguata a migliorare gli skills nella correlazione tra la domanda e offerta;

progettazione di politiche dello sviluppo dell'occupazione a livello locale (rilevanza della programmazione negoziata patti territoriali ecc.);

- sviluppo dell'economia sociale;
- dotazione di servizi che consentano la conciliazione per donne e uomini tra lavoro e famiglia;

- politiche dei tempi della città e degli orari di lavoro family friendly.

Le opzioni di maggior rilievo per lo sviluppo sono perciò rappresentate da:

- rilancio effettivo delle grandi infrastrutture civili (non solo trasporti, suolo, sicurezza e idriche, ma anche moderna infrastrutturazione urbana, istruzione, turismo, salute, beni culturali e ambientali, terziario avanzato, ricerca, formazione in collegamento con le Università);

- servizi alla persona, alla comunità, alla vita quotidiana (qui potrebbe esserci un progetto mirato allo sviluppo e alla incentivazione di un vasto programma di imprese sociali);

- servizi alle imprese (formazione, consulenza tecnica amministrativa e finanziaria) e sviluppo del modello dei distretti industriali (cooperazione tra imprese, consorzi e reti di piccole e medie imprese, cooperazione multiregionale e scambi con i distretti del Centro Nord);

- nuovi servizi creditizi (sviluppo di una rete di servizi finanziari di prossimità, incentivazione di politiche bancarie orientate al merchant banking, ecc.);
- il rilancio delle politiche dei tempi delle città coordinati dai Comuni;
- realizzazione di una rete di servizi per l'occupabilità rivolti alle donne, con particolare attenzione alle immigrate, rispondenti all'esigenza di conciliare lavoro e famiglia. Il mainstreaming della dimensione di genere

Il carattere trasversale e non settoriale dei 5 grandi assi di intervento individuati dal Dipartimento Politiche di Sviluppo (valorizzazione delle risorse naturali e ambientali; valorizzazione delle risorse umane e culturali; miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata; sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari: collegamento fisico e immateriale con altre aree;), sicuramente *favorisce*, ma di per sé non comprende l'approccio al mainstreaming della dimensione di genere.

È perciò importante che la grande ricognizione delle idee-programma intorno a questi assi, incorpori il mainstreaming della dimensione di genere secondo una doppia via:

- orizzontale - ossia trasversale a tutti gli assi
- verticale - attraverso misure specifiche e coerenti all'interno di ciascun asse, con dotazioni di risorse adeguate.

In questo processo le intese istituzionali di programma tra Stato e Regioni e per la programmazione dei fondi, rappresentano un punto di riferimento, che dovrà necessariamente aprirsi a un metodo di lavoro favorevole al mainstreaming.

Il mainstreaming sarà efficace a condizione che esprima una volontà politica ad alto livello e non una procedura aggiuntiva e marginale.

Il Governo dovrà assumere il principio generale di pari opportunità equità qualità sociale per donne e uomini, nell'accesso ai Fondi Strutturali attraverso forme e metodologie efficaci di indirizzo coordinamento e controllo sull'insieme dei programmi presentati.

A questo fine è cruciale l'adozione di un sistema di indicatori di genere e di criteri di valutazione di impatto dell'azione rispetto al genere nei termini di standard di qualità della vita, coesione, sicurezza sociale e personale. Dovranno pertanto essere previsti programmi di sviluppo delle statistiche di genere.

Il Governo, inoltre, progetterà e attuerà programmi specifici e innovativi di pari opportunità, dotati di risorse adeguate, mirati a ridurre i «gender gaps» e generare processi equitativi e qualitativi sul piano sociale e istituzionale.

Idee - programma

Ai fini della realizzazione degli obiettivi prioritari precedentemente individuati e a titolo di esempio, si indicano le seguenti azioni:

- Campagne di comunicazione ed informazione, mirate, semplici, accessibili.
- Vasto programma di sviluppo e incentivazione dell'impresa sociale, in particolare nel Mezzogiorno, in primo luogo nell'ambito dei servizi alla persona, alla comunità, alla vita quotidiana (utilizzo del Marketing Sociale, qualificazione dei servizi e qualificazione del personale, nuove attività, profili professionali e formazione).

Lo scopo è quello di: *a)* creare nuova occupazione femminile attraverso la creazione di impresa e la diffusione di nuovi modelli economici, di sviluppo locale (economia sociale); *b)* ridurre il divario di genere nel mercato del lavoro, offrire una gamma diversificata di servizi qualificati e a prezzo abbordabile in chiave family friendly; *c)* generare un moderno tessuto civile e relazionale nelle realtà più svantaggiate; *d)* creare opportunità lavorative e di servizio per donne immigrate.

- Missioni di sviluppo locale e vasto programma di incentivazione e sostegno alla micro imprenditorialità femminile. Sul modello di efficaci esperienze internazionali di lotta alla povertà fondate sul sostegno del lavoro indipendente delle donne, si intende incentivare la determinazione femminile a lavorare autonomamente. Lo scopo di questo pro-

gramma è quello di: *a)* creare nuova occupazione nelle realtà maggiormente depresse; *b)* aggredire la povertà; *c)* sostenere le competenze e le capacità femminili; *d)* ridurre il «gender gap» nel mercato del lavoro e nella struttura sociale del reddito e *contrastare il lavoro sommerso, attraverso prestiti e incentivi pubblici per la emersione e la creazione di lavoro legale.*

- Creazione di una rete di servizi integrati per l'occupabilità rivolti al segmento femminile con particolare attenzione alle lavoratrici immigrate (sportelli informativi, attività di orientamento personalizzato, accompagnamento al marketing di sé, inserimento professionale, iniziative di incubazione di imprese sociali, alfabetizzazione informatica e servizi per l'infanzia con moduli flessibili e giornalieri). Lo scopo è quello di intercettare bisogni informativi e formativi del segmento femminile adulto attraverso azioni personalizzate, offrendo servizi di custodia e gioco per i piccoli.

- Piano di adeguamento della rete delle strutture sociali e civili pubbliche di base (asili nido, scuole materne, consultori, biblioteche, ludoteche, ospedali, strutture per anziani, centri polivalenti per attività sportive e culturali). Lo scopo della riprogrammazione della rete di strutture sociali e civili è quello di fornire efficaci servizi di base e opportunità di lavoro qualificato. La riprogrammazione inoltre, lungi dall'essere una mera spesa pubblica corrente, determina le precondizioni per lo sviluppo economico ed una qualificata base di professionalità, lavoro ed occupazione.

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Linee di programmazione per il Q.C.S. 2000/2006
Proposta di Programma Operativo «Protezione Civile»

1. Premessa

La realizzazione di interventi mirati a ridurre il rischio da calamità gravante su centri abitati, infrastrutture territoriali primarie ed insediamenti produttivi è fattore fondamentale e preconditionante per lo svolgimento di una corretta politica di sviluppo socioeconomico nelle aree esposte al pericolo incombente. Essa deve quindi formare parte integrante di ogni strategia di intervento in favore delle aree depresse del territorio nazionale.

Dal punto di vista delle attività di Protezione Civile, la ratio di un approccio rovesciato rispetto alle modalità di intervento tradizionali fondato sulla realizzazione di interventi di prevenzione sistematica del rischio, risiede nell'efficacia di gran lunga maggiore di questi ultimi rispetto a quelli attuati in situazioni di emergenza.

I rischi principali, diffusamente presenti sul territorio nazionale, talvolta in modo associato ed interdipendente, e gravanti a causa della loro struttura geologica e geomorfologica in particolare nelle regioni italiane interessate all'obiettivo 1, sono quello idrogeologico e quello sismico. Tali rischi possono cumularsi ed intrecciarsi con le situazioni di rischio industriale gravanti su insediamenti o aree industriali di particolare vastità o importanza.

La situazione di rischio idrogeologico è tale che, anche in caso di eventi avversi di breve durata, si vengono a determinare danni diffusi a infrastrutture, coste, centri abitati, ed attività produttive e rischi rilevanti per l'incolumità dei cittadini. Eventi sismici anche di non rilevante energia, invece, determinano essi stessi l'insorgenza e l'aggravamento della condizione di dissesto idrogeologico.

A fronte di tale situazione, le risorse finanziarie a disposizione del Dipartimento della Protezione Civile sono in gran parte assorbite dagli interventi di emergenza e di somma urgenza dal novembre 1994 ad oggi valutabili in oltre 30.000 miliardi di lire mentre all'attività di prevenzione sono destinate solo quote marginali.

2. La strategia di intervento

Il Dipartimento della Protezione Civile si propone di dare corpo ad una politica di prevenzione sistematica degli eventi calamitosi, che si sostanzia:

- a) nella rimozione delle cause di rischio (ad es.: del dissesto idrogeologico, del dissesto costiero, del dissesto urbano, ecc.);
- b) nella realizzazione di opere in grado di mitigarne l'impatto degli eventi calamitosi in modo efficace e duraturo;
- c) nel miglioramento delle capacità di intervento della Protezione Civile.

Ciò al fine, da una parte, di dare piena attuazione ai compiti attribuiti al Dipartimento della Protezione Civile all'atto della sua costituzione e, dall'altra, di limitare il ricorso a interventi di ripristino a seguito di eventi calamitosi, troppo spesso di carattere risarcitorio e perciò di efficacia limitata.

In quest'ottica, il Dipartimento della Protezione Civile ha definito una serie di obiettivi strategici la cui realizzazione è funzionale alla politica di prevenzione del rischio di cui si è detto.

Tali obiettivi riguardano essenzialmente:

- la rimozione del rischio gravante sui centri abitati, sulle vie di comunicazione e sulle attività produttive;

– l'eliminazione di possibili concatenazioni ed esaltazioni tra rischio industriale gravante su aree o insediamenti industriali di particolare rilevanza e rischio sismico idrogeologico;

– la protezione delle infrastrutture essenziali alla vita economica e sociale del Paese;

– il consolidamento degli edifici e delle strutture pubbliche (o assimilabili alle pubbliche) di servizio alla popolazione;

– la difesa delle coste e delle opere poste a protezione dei centri abitati;

– il rafforzamento, il completamento e l'innalzamento qualitativo della struttura operativa e delle reti di supporto alla Protezione Civile.

Essi, nella visione del Dipartimento, sono compiutamente perseguibili solo se affrontati in una logica unitaria sotto la propria diretta responsabilità, pur prevedendo di demandare - come d'uso negli interventi di Protezione Civile - la materiale attuazione degli interventi ai Presidenti delle regioni in qualità di Commissari delegati, che si avvalgono a loro volta delle amministrazioni locali.

Traducendo il soprastante disegno strategico in una proposta di programmazione da inserire all'interno del Piano di Sviluppo da presentare al cofinanziamento della Unione Europea a valere sulle risorse stanziare per gli anni dal 2000 al 2006, si auspicherebbe, in sostanza, il varo di un vero e proprio «Programma Operativo di Protezione Civile». Esso andrebbe inserito nell'ambito degli interventi che, nel precedente Q.C.S., venivano definiti «Multiregionali»: tale ultima caratteristica permetterebbe, da un lato, di mantenere un'opportuna elasticità nella definizione delle priorità di intervento, anche riferibile a situazioni di rischio oggi non previste, e, dall'altro, di assicurare una gestione coordinata e tecnicamente omogenea delle singole realizzazioni, pur se attuate in ambiti territoriali diversi e tra loro distanti.

Un siffatto Programma si giustifica non solo in quanto consentirebbe di sviluppare in modo organico una politica nazionale di tutela della pubblica incolumità rispetto alle calamità, ma anche perché interesserebbe trasversalmente gli Assi che il Governo, per la soluzione dei problemi e per il potenziamento degli aspetti economici e sociali presenti nelle aree depresse, ha individuato nella «Valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali», nella «Valorizzazione delle risorse umane e culturali», nel «Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata», nello «Sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari», e nel «Collegamento fisico e immateriale con altre aree». Non v'è dubbio, infatti, come sarà meglio chiarito nel seguito, che i contenuti proposti per il Programma Operativo «Protezione Civile» per il periodo 2000/2006, da un lato offrono soluzione ad uno dei più antichi e gravosi problemi delle aree in parola che sono periodicamente e sempre più duramente colpite da calamità, dall'altro costituiscono una delle basi essenziali per uno sviluppo sereno ed armonico sia sociale sia economico di quelle aree, consentendo tra l'altro a seguito di una progressiva riduzione di risorse destinate al semplice ristoro dei danni di liberare risorse sempre più significative ai fini di detto sviluppo.

Nello svolgimento delle considerazioni strategiche a supporto della proposta di Programma che si avanza, va inoltre considerata la peculiarità dell'intervento di Protezione Civile, che può essere considerato a tutti gli effetti un intervento di «gestione straordinaria», a fronte di quelli di «gestione ordinaria» attuati dalle altre amministrazioni territoriali o settoriali. Anche se gli interventi e le competenze di Protezione Civile possono, in qualche misura, sovrapporsi a quelli di pertinenza di altri soggetti, le possibilità di derogare ampiamente dalle normative amministrative vigenti attribuiscono al Dipartimento una maggiore rapidità operativa e una conseguente maggiore efficacia nell'attuazione degli interventi.

La «certezza» del verificarsi, nel volgere del tempo, di situazioni di rischio da calamità la cui rimozione è indispensabile e la disponibilità - a cagione di ciò - di risorse di bilancio dedicate, costituisce, ad avviso del Dipartimento, un elemento di grande impor-

tanza nella valutazione del quadro di programmazione da sottoporre alla Unione Europea, poiché definisce con certezza una autonoma capacità di tiraggio di risorse comunitarie senza aggravii o con aggravii limitati del bilancio dello Stato, anche a prescindere dalla puntuale individuazione ex ante degli interventi da realizzare.

3. I contenuti del nuovo Programma Operativo «Protezione Civile» 2000/2006

Circa i contenuti del Programma Operativo di Protezione Civile che si intende proporre per il prossimo periodo di programmazione dei fondi comunitari, il Dipartimento reputa ottimale una soluzione articolata sui tre Assi prioritari di seguito specificati:

- I) Prevenzione del rischio idrogeologico;
- II) Prevenzione del rischio sismico;
- III) Interventi di supporto all'attività di Protezione Civile.

Circa il primo Asse, si propone l'ideale prosecuzione dell'attuale Programma Operativo «Protezione Civile» per la mitigazione del dissesto idraulico-geologico e la salvaguardia delle coste, opportunamente rivisto e ampliato.

Il secondo Asse riguarda invece la realizzazione di interventi di difesa e preparazione delle aree a maggior rischio sismico, al fine di limitare l'impatto di eventi futuri e rendere più rapide, incisive e certe le attività di soccorso.

Il terzo ambito di intervento si propone di realizzare sul territorio nazionale una rete di infrastrutture di supporto all'attività di Protezione Civile, quali centri di servizio per le attività di prevenzione e di emergenza, piazzole per tendopoli e alloggi di emergenza, centri sanitari di pronto intervento, eliporti, reti di telecomunicazioni di emergenza, formazione di quadri tecnico-amministrativi (pubblica amministrazione, volontariato, liberi professionisti, ecc.).

I tre Assi sopra indicati dovrebbero inoltre essere integrati da una Misura per il finanziamento delle attività di assistenza tecnica e monitoraggio del Programma.

Di seguito si descrivono in maggior dettaglio gli interventi previsti.

4.1. Prevenzione del rischio idrogeologico

Si propongono in sostanza le Misure del precedente Programma Operativo «Protezione Civile», così come modificate all'atto della integrazione finanziaria assegnata per fronteggiare l'ultima emergenza verificatasi in Campania nel maggio 1998.

Esse sono:

A- Consolidamento di versanti a protezione di insediamenti produttivi, infrastrutture e centri abitati;

B. Sistemazione e regimentazione di corsi d'acqua, con particolare riguardo a quelli che rappresentano un rischio per le aree urbane e difesa idraulica delle aree metropolitane ed urbane, con priorità per quelle ad elevata densità abitativa;

C. Riassetto delle infrastrutture danneggiate da eventi recenti o esposti al rischio di eventi futuri;

D. Interventi di salvaguardia delle coste o di strutture portuali a protezione di infrastrutture o centri abitati.

L'esperienza degli ultimi anni induce a proporre, inoltre, l'integrazione delle Misure in questione con un'ulteriore Misura volta a finanziare interventi relativi a sistemazione di versanti a protezione di infrastrutture a rilevanza nazionale e regionale (trasporti, energia, telematiche, acquedotti) che risultino esposte a situazioni di rischio tali da comprometterne la funzionalità e quindi risultino insufficienti per le finalità di sviluppo del Paese.

Di particolare importanza, inoltre, l'estensione degli interventi previsti dalle Misure citate anche in favore e a protezione di aree o insediamenti sui cui gravino situazioni di rilevante rischio industriale.

Al riguardo il Dipartimento, a seguito di un lavoro capillare in parte connesso ad emergenze verificatesi ed in parte legato ad attività di prevenzione, ha redatto numerose schede di rilevamento, e in molti casi, ha fatto redigere anche le relative progettazioni. Gli interventi, utilizzando le procedure d'urgenza attivabili in base alle deroghe alle normative ordinarie di cui il Dipartimento può avvalersi, sono cantierabili in sei/dodici mesi.

4.2. Prevenzione del rischio sismico

Con ordinanza n. 2788 del 12 giugno 1998 (G.U. n. 112 del 25 giugno 1998), la Protezione Civile ha individuato ben 3.394 comuni ad elevato rischio sismico (pari ben a circa il 42% del totale dei comuni italiani), mentre la popolazione interessata ammonta a circa 25,7 milioni di persone (circa il 45% del totale). Considerata la drammaticità della situazione, la legge finanziaria ha promosso interventi di prevenzione del rischio sismico, disponendo incentivi fiscali per i privati che, vivendo nelle aree a rischio, vogliono provvedere alla messa in sicurezza delle proprie abitazioni.

Resta invece completamente da affrontare il problema della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici «strategici» ai fini di eventuali emergenze: scuole, ospedali, sedi di prefetture, provincie, comuni, caserme dei vigili del fuoco, delle forze dell'ordine e delle forze armate, ecc. Tali edifici, oltre ad ospitare il lavoro e lo studio di buona parte della popolazione, sono, secondo i piani di emergenza redatti dalla Protezione Civile per le aree a maggior rischio, strategicamente funzionali in caso di emergenza sismica e vanno quindi adeguatamente migliorati sismicamente rispetto alla loro attuale vulnerabilità. Rilevante è inoltre il problema della protezione dei beni culturali, che rappresentano un patrimonio dell'umanità e sono elemento essenziale per lo sviluppo turistico quindi anche economico specialmente nelle aree depresse.

Nel nuovo Programma Operativo, di Protezione Civile si individuano dunque due Misure specifiche per gli interventi anzidetti.

Il Dipartimento ha predisposto un censimento accurato e sistematico della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici nelle aree depresse del Paese, mentre quello relativo agli edifici assimilabili a pubblici è attualmente in corso.

Il livello di conoscenze acquisito, di cui sopra si è fatto cenno, e le procedure d'urgenza di cui può avvalersi al Protezione Civile, consente di assicurare il rispetto delle scadenze comunitarie.

4.3. Interventi di supporto all'attività della Protezione Civile

Il Dipartimento della Protezione Civile ha osservato, nel corso delle esperienze maturate, come il verificarsi di eventi calamitosi meteorologici, idrogeologici, sismici abbia messo sistematicamente a nudo la necessità di potenziamento delle strutture per il coordinamento degli interventi di prima emergenza e di supporto all'azione di Protezione Civile e la vulnerabilità dei sistemi a rete energia, telecomunicazioni, viabilità e dei sistemi sanitari, fondamentali per assicurare i soccorsi e la prima assistenza alle popolazioni e alle attività produttive e per il ritorno alle normali condizioni di vita.

Per superare i limiti attuali, il Dipartimento si propone la realizzazione di una rete di strutture di supporto alla Protezione Civile e di opere di adeguamento-protezione delle vie di accesso e di fuga, diffuse sul territorio dell'obiettivo 1, in funzione del livello di rischio idrogeologico e sismico accertato.

Nella sostanza si prevede la realizzazione delle seguenti opere:

Per superare i limiti attuali, il Dipartimento della Protezione Civile si propone la realizzazione delle opere seguenti:

- Centri polifunzionali di Protezione Civile a carattere regionale o interregionale, nei quali dovranno trovare opportuna collocazione una serie di servizi per fronteggiare situazioni di prevenzione e di emergenza anche al fine di garantire la sicurezza sociale. A titolo indicativo, detti centri dovrebbero contenere i seguenti servizi principali:

- sala operativa per il coordinamento degli interventi collegata ad una rete di monitoraggio esterna;

- centro comunicazioni;

- strutture per la conservazione dei materiali e dei mezzi di emergenza;

- campi base per la gestione delle emergenze e l'ammassamento mezzi;

- aree esterne ubicate in zone protette ed attrezzate per l'installazione di insediamenti abitativi di emergenza (tende, camper, roulotte e moduli prefabbricati) e per consentire l'immediata operatività delle strutture locali di protezione civile.

- centri sanitari di emergenza, comprendenti: sale operatorie di emergenza, TAC, box di pronto soccorso, laboratorio d'analisi, radiologia, rianimazione unità di degenza. Tali centri, al di fuori dei periodi di emergenza, possono funzionare come presidi sanitari territoriali di chirurgia di emergenza, ad esempio per i politraumatizzati da incidenti stradali.

- Protezione, consolidamento e adeguamento delle sedi viarie che costituiscono vie di fuga per le popolazioni delle aree considerate a rischio e realizzazioni nei comuni di aree di insediamenti abitativi di emergenza e moduli prefabbricati per la predisposizione di strutture di protezione civile comunali, in attuazione di specifici piani di protezione civile basati sui dati tecnico-scientifici nei quali siano indicate anche aree a rischio (inondazione, frane, mareggiate, ecc.) e gli edifici strategici da proteggere.

- Attività di formazione, avvalendosi delle Regioni, di personale della P.A., del volontariato e di liberi professionisti per la gestione delle emergenze, la valutazione dei danni e le attività di rilevamento propedeutiche alla prevenzione sismica (rilevamento vulnerabilità) e idrogeologica (monitoraggi dei dissesti e formazione di presidi territoriali).

Tali categorie di interventi costituiscono l'articolazione delle Misure relative all'Asse in questione.

5. Conclusioni

Le frequenti calamità che si abbattano sul territorio nazionale, oltre a provocare lutti e danni smisurati, sono anche causa di disgregazione sociale ed economica delle popolazioni colpite; il fenomeno diviene di gravità estrema nelle regioni dell'Obiettivo 1, in aree cioè che non solo patiscono condizioni di squilibrio rispetto al Paese, ma che, per le caratteristiche geologiche e geomorfologiche del territorio, sono anche soggette a sempre più frequenti disastri. Ai costi di ripristino/ricostruzione dei beni danneggiati si deve di conseguenza sommare un costo mai completamente valutato di ricomposizione del tessuto economico e sociale sconvolto dalle calamità.

L'avvio di una politica di prevenzione per la riduzione del rischio sismico ed idrogeologico si pone quindi come esigenza primaria per il Paese, anche per ridurre quanto più possibile l'impiego di risorse economiche destinate alle sole attività di ricostruzione e consentire alle popolazioni di continuare a svolgere il proprio ruolo sociale e produttivo nei territori di origine in condizioni di sicurezza.

Tale politica, coerente con gli obiettivi generali del Governo di sviluppo e valorizzazione delle risorse locali e con le funzioni di governo del territorio proprie delle realtà regionali, deve essere perseguita in una visione unitaria in grado di definire criteri e priorità di intervento e con l'ordinario ricorso a deleghe a soggetti locali per quanto l'attuazione degli interventi stessi.

In questa visione, il Dipartimento della Protezione civile intende proporre, a valere sul QCS 2000/2006, il Programma Operativo «Protezione Civile», articolato sugli Assi prioritari «Prevenzione del rischio idrogeologico», «Prevenzione del rischio sismico» e «Interventi di supporto all'attività di Protezione Civile», integrati dalla Misura «Valutazione, assistenza tecnica e monitoraggio del Programma Operativo»:

DIPARTIMENTO PER IL TURISMO

Premessa

Nell'attuale contesto si desidera riaffermare il ruolo istituzionale del Dipartimento del Turismo quale unico referente, a livello centrale, delle linee strategiche e ipotesi operative che i soggetti istituzionali intendono proporre per la programmazione dei fondi comunitari riferiti al periodo 2000/2006, ferma restando la competenza istituzionale delle amministrazioni regionali.

Occorre premettere che le riflessioni che seguono costituiscono allo stato un'ipotesi di lavoro che dovrà necessariamente essere confrontata con le realtà istituzionali che nel nostro Paese sono responsabili, in via esclusiva o complementare, della programmazione e gestione della materia.

Com'è noto, le competenze istituzionali in materia di turismo e industria alberghiera sono affidate alle Regioni e Province Autonome per la parte di territorio di propria competenza.

Il definitivo assetto istituzionale delle competenze residue affidate allo Stato si concluderà quando sarà completata anche la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali.

Attualmente le competenze riservate allo Stato riguardano la definizione, in accordo con le Regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, il coordinamento intersettoriale delle attività di competenza dello Stato connesse al sistema turistico nazionale, il cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo del turismo. Sono inoltre conservate allo Stato la definizione di standard di qualità per servizi legati al turismo e per le strutture ricettive.

Discende, da quanto sopra, la necessità di operare congiuntamente con gli enti locali per concordare, all'interno delle strategie possibili, gli ambiti di intervento che, per le particolari connotazioni interregionali o interistituzionali, richiedono l'intervento dello Stato centrale.

Quindi, nel sottolineare che il Dipartimento si proporrà per una eventuale azione di intervento solo a seguito delle necessarie consultazioni e verifiche con le Amministrazioni regionali, si condivide l'opportunità di partecipare comunque alla elaborazione degli orientamenti generali di sviluppo del sistema turistico nelle aree depresse del Paese.

Inoltre, attesa la connotazione intersettoriale del turismo, si dovrà parimenti procedere a consultazioni con le altre amministrazioni pubbliche di settore coinvolte di volta in volta dall'esercizio di programmazione del sistema.

Motivazioni

Le motivazioni poste a base delle linee strategiche per il settore del turismo tengono conto di alcune considerazioni:

- il turismo conferisce valore aggiunto al sistema dei beni culturali ed ambientali, agli insediamenti rurali e produttivi, all'artigianato, ecc.
- il turismo crea occupazione diretta e indotta a costi relativamente contenuti ed è potenzialmente in grado di assorbire disoccupazione qualificata;
- il turismo migliora il tenore e la qualità della vita dei residenti;
- il turismo non può essere considerata attività affidata unicamente alle scelte del mercato, ma richiede una attenta programmazione dei flussi e degli investimenti nell'ottica di salvaguardarne le risorse;

– il turismo deve essere reinterpretato alla luce delle dinamiche di sviluppo e partecipare ai processi di formazione e di ricerca.

L'impatto crescente e diffuso delle attività legate al turismo nell'ultimo decennio consente di valutare positivamente le prospettive di sviluppo insite nel settore; a conforto di ciò si richiamano le elaborazioni dei dati riferiti al trend di crescita che, secondo le stime dell'O.M.T., dovrebbe attestarsi sul 3% annuo. Tuttavia, se la tendenza a livello mondiale conferma un incremento della domanda di turismo e, più in generale, della mobilità per fini anche di turismo, diverse sono le linee di tendenza delle attività turistiche a livello locale ed in particolare nel Mezzogiorno d'Italia.

Da un lato l'aumento ed il miglioramento nelle comunicazioni e nei trasporti immetterà nel mercato nuove destinazioni sollecitando le motivazioni più diversificate; dall'altro si creeranno nuovi bacini d'utenza per effetto dei cambiamenti sociali e demografici della popolazione che non trovano, al momento, risposta soddisfacente.

Obiettivi e strategie

Le risorse di cui dispone il nostro Paese sono risorse fortemente competitive, idonee a consentire uno sviluppo del settore con sufficienti connotati di stabilità nel tempo a condizione che:

– si avvii una politica di sviluppo del territorio incentrato anche sulla salvaguardia delle risorse d'interesse turistico;

– si abbandoni la frammentarietà ed episodicità delle iniziative, e si perseguano obiettivi comuni pur nel rispetto delle specificità locali;

– si migliori la competitività dell'offerta attraverso un abbattimento dei costi esterni;

– si dia attuazione, anche nel turismo, al dialogo sociale per migliorare e valorizzare le risorse umane impiegate nei servizi legati al turismo;

– si attui una politica integrata che tenga conto delle esigenze del turismo all'interno delle altre politiche settoriali;

– si persegua una ricerca costante della qualità nell'ottica della soddisfazione della domanda espressa ed inespressa del turista consumatore;

– si promuovano accordi tra le imprese impegnate nell'offerta dei servizi per ricomporre la filiera dei vari segmenti del tessuto della produzione, commercializzazione e fruizione;

Le condizioni sopra elencate individuano, in prima approssimazione, le più rilevanti attese/carenze che sono di ostacolo ad una distribuzione equilibrata e stabile dell'industria del turismo nonché gli obiettivi prioritari di carattere strategico intorno ai quali poter costruire le ipotesi di programma 2000/2006.

Si ritiene opportuno osservare, in via preliminare, che l'impatto crescente del turismo, associato all'insufficiente coerenza delle azioni intraprese a livello centrale, richiedano una nuova impostazione pragmatica volta alla definizione di un quadro di riferimento ragionato ed efficace che sia in grado di:

– rispettare le competenze delle Regioni e degli altri Enti locali nelle politiche del turismo;

– evitare le sovrapposizioni con altri interventi sul territorio a finalità complementari;

– aggiungere valore e sostegno alle attività delle autonomie locali in relazione a questioni di interesse comune, che non potrebbero essere trattate in maniera efficace a livelli di intervento diversi;

– rispettare il principio dello sviluppo sostenibile;

– migliorare la qualità delle prestazioni turistiche;

– migliorare la competitività dell'industria turistica.

Sulla base di tali criteri informativi, gli interventi che si propongono all'attenzione delle forze politiche ed imprenditoriali competenti nei settori coinvolti, si potranno articolare intorno ai seguenti assi trasversali all'interno di quelli proposti dal Dipartimento per le Politiche di Coesione:

- A) valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
- B) valorizzazione delle risorse umane e culturali;
- C) miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- D) sviluppo dei sistemi produttivi locali, industriali e terziari;
- E) collegamento fisico e immateriale con altre aree.

Il turismo, infatti, per le sue caratteristiche di «attività trasversale» si riconosce negli assi prospettati quale comparto socio-economico idoneo a fornire valore aggiunto agli interventi settoriali che saranno proposti da altri comparti.

Idee programma

Nel richiamare quanto già evidenziato in premessa in ordine ai rapporti con le autonomie locali, si prospettano alcune «idee programma» a fronte degli obiettivi strategici intorno ai quali poter costruire le ipotesi di programma per il ciclo 2000/2006.

Asse «valorizzazione delle risorse naturali e ambientali»

- analisi delle potenzialità di aree connotate da una forte presenza di risorse naturalistiche ed ambientali, con riferimento all'immagine, al loro grado di attrezzatura ospitale, al grado di infrastrutturazione, alla capacità attrattiva, alla tipicità/unicità del prodotto;
- identificazione di aree connotate dalla presenza di elementi di attrazione insostituibili, da un insieme armonico di prodotti; da un'offerta di servizi turistico-alberghieri distanti territorialmente, ma unificati sotto il profilo del target o della motivazione;
- miglioramento dell'accessibilità e delle condizioni di fruibilità delle aree in questione, nel pieno rispetto dei vincoli imposti dai provvedimenti istitutivi di aree protette, parchi naturali, riserve marine, ecc.;
- sviluppo del turismo rurale, con particolare riferimento agli itinerari eno-gastronomici;
- progettazione e stimolo alla nascita di imprese di valorizzazione turistica;
- studio e realizzazione di un sistema coordinato di marchi di tipicità;
- sviluppo di una rete di giardini ed orti botanici;
- informazione e comunicazione.

Asse «valorizzazione delle risorse umane e culturali»

- analisi delle potenzialità di aree connotate da una concentrazione di «beni culturali» e/o dal patrimonio diffuso sul territorio, tali da catturare l'interesse del visitatore e migliorare la distribuzione dei flussi turistici nel tempo e nello spazio;
- itinerari culturali e parchi a tema storico- letterari musicali cinematografici;
- promozione di attività di spettacolo;
- miglioramento delle prestazioni dei servizi attraverso programmi di riqualificazione mirati alla gestione dei servizi, alla tutela dei turisti consumatori, allo sviluppo di prodotti innovativi;
- miglioramento della struttura e della flessibilità del lavoro.
- realizzazione di una rete di iniziative ricettive in castelli e dimore storiche;
- informazione e comunicazione.

Asse» miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata»

- sostegno ad infrastrutture di interesse turistico quali i trasporti, la portualità turistica, il recupero di caselli ferroviari dismessi, gli impianti sportivi (golf) ecc.;
- tutela ed assistenza al turista consumatore;
- stimolo alla realizzazione di parchi tematici ad argomento scientifico, storico, culturale;
- stimolo ad iniziative imprenditoriali di noleggio, servizi ed attrezzature;
- rete di ricettività d'affari da localizzarsi negli immobili delle stazioni ferroviarie;
- definizione di uno standard di ospitalità per la città italiana.

Asse «sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari»

- recupero e valorizzazione dei centri storici minori utilizzando, se del caso, l'esperienza del progetto ex art. 10 del FESR «Eurovillages»;
- sostegno alla costituzione di reti e filiere con particolare riguardo alle PMI;
- sostegno allo sviluppo di nuova imprenditorialità;
- servizi alle imprese;
- coordinamento e cooperazione tra imprese;
- miglioramento della qualità delle strutture ricettive e dei servizi connessi;
- rete coordinata e con elevato standard qualitativo di strade del vino e dei principali prodotti tipici, della gastronomia e ristorazione di eccellenza;
- recupero e valorizzazione dei principali siti minerari.

Asse «collegamento fisico e immateriale con altre aree»

- adeguamento della portualità commerciale alle esigenze del mercato crocieristico;
- rete di aeroportualità minore a fini turistici a gestione consortile privata;
- stimolo allo sviluppo di trasporti marittimi veloci;
- monitoraggio dell'immagine presso i principali mercati.

Strumenti di intervento e modalità di attuazione

Per quanto riguarda gli strumenti di intervento non può non farsi riferimento alla programmazione negoziata prevista dalla vigente normativa, quali le intese istituzionali di programma, preceduta da una attività di sensibilizzazione e animazione nel territorio per stimolare la progettualità dal basso. Necessario, al riguardo, introdurre facilitazioni o agevolazioni sia normative che finanziarie a sostegno della progettualità degli enti locali al fine di anticipare i tempi della programmazione.

Appare opportuno, a questo punto, accennare alle modalità di attuazione delle proposte operative.

Indipendentemente dalla previsione, nel prossimo Quadro di Sostegno, di un asse turismo, si ritiene che gli interventi da realizzare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati potrebbero comportare:

- la elaborazione di una o più Misure concernenti il turismo all'interno di Programmi Multiregionali aventi carattere di intersettorialità, a titolarità del Dipartimento del Turismo; si pensa ad esempio ad un Programma «Sviluppo locale» composto da più linee di intervento settoriali e finanziato sia sul FESR che sul FSE;

- l'inserimento di una linea di finanziamento per le PMI turismo nel quadro degli interventi a favore delle PMI di competenza del Ministero dell'Industria, a valere, quale sponda nazionale, sulle disponibilità della legge 488;

una o più Sovvenzioni Globali finalizzate a supportare concretamente l'attuazione delle linee guida del governo in materia di turismo, nonché qualche patto territoriale a forte specializzazione turistica.

MINISTERO DELL'AMBIENTE

Interventi ambientali da inserire nella prossima programmazione dei fondi strutturali 2000/2006.

1. Premessa

L'applicazione del principio dell'integrazione della componente ambientale nelle politiche di sviluppo - concretizzato con l'Agenda XXI di Rio, del 1992, recepito a livello comunitario, nel 1993, con il «Quinto Programma d'azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile», a con Deliberazione 28 dicembre 1993 a livello nazionale (Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda XXI) - sconta nel nostro paese una serie limiti strutturali e normativi.

Da un punto di vista normativo è risultato sempre difficoltoso recepire le disposizioni comunitarie disciplinanti le diverse materie ambientali, superando la farraginosità della normativa nazionale esistente (si veda, a titolo esemplificativo, l'attuazione del Testo Unico sui Rifiuti); diversamente da un punto di vista strutturale i problemi ambientali ancora oggi vengono affrontati non come parte del tutto, bensì marginalmente ed esclusivamente in un ottica settoriale.

Ciò premesso - sulla base delle indicazioni dettate dal Ministero del Bilancio Tesoro e Programmazione Economica - individuati gli obiettivi prioritari da perseguire per la tutela ed il miglioramento ambientale, verranno indicati gli interventi da promuovere, appunto, nell'ambito della prossima programmazione dei fondi strutturali 2000/2006 .

La tipologia degli interventi di seguito individuati, vengono distinti in:

- interventi prioritari, da realizzarsi nell'immediato futuro;
- interventi strategico/gestionali la cui attuazione risulta importante per il miglioramento delle metodologie di individuazione e di pianificazione delle azioni future.

2. Interventi prioritari

I principali problemi ambientali nel nostro paese sono legati ai seguenti settori:

- la tutela delle acque;
- la gestione dei rifiuti;
- la bonifica dei suoli;
- la difesa del suolo;
- la tutela delle aree protette;
- le emissioni in atmosfera e risparmio energetico;
- la tutela dell'ambiente marino;
- la ricerca nel settore ambientale;
- La prevenzione dei cambiamenti climatici.

Ciò premesso, di seguito verranno schematicamente sviluppati i punti sopra elencati.

A. La tutela delle acque.

La qualità delle acque interne di superficie ed in molte zone anche di quelle sotterranee, rappresenta una delle problematiche ambientali di maggior rilievo. I dati ufficiali infatti rilevano che su 118 fiumi solo il 31% dei corsi d'acqua ha una qualità della risorsa qualificabile come buona (prevalentemente vicino alle sorgenti), il 29% media, il 28% cattiva ed il 12% pessima. Inoltre, sulla base di dati ISTAT 1996, circa 600 chilometri di costa risultano non balneabili e questo principalmente a causa della inadeguatezza dei

sistemi di depurazione degli scarichi, considerato che su 11.218 depuratori esistenti, 4.437 utilizzano soltanto il trattamento primario e che il 33,6% degli scarichi è privo di depurazione.

Atteso che è in corso di definizione la stesura di un nuovo testo unico in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, finalizzato al recepimento della Direttiva Comunitaria 271/91, il Ministero dell'ambiente ha attivato, con il Decreto Ministeriale 29 luglio 1997, un Piano Straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque, che si pone come obiettivo finale la revisione del sistema di depurazione delle acque italiane, completandolo e ricorrendo ad una depurazione più spinta (di tipo terziario) per gli scarichi in aree sensibili.

Il finanziamento di una parte del parco progetti complessivo previsto dal Piano in parola - pari a circa 40.000 miliardi, di cui 7.481 miliardi solo nelle aree depresse - ha trovato una copertura finanziaria, oltre che su base esclusivamente nazionale (leggi: 641/96, 341/95 e 135/97) anche, ed in particolare attraverso:

- l'interazione con i Programmi Regionali (POP e DOCUP);
- attivando delle risorse finanziarie nell'ambito del proprio Programma Operativo Multiregionale Ambiente (POMA);
- usufruendo delle risorse finanziarie assegnate al Ministero dei Lavori Pubblici nell'ambito del Programma Operativo Multiregionale «Risorse Idriche» (PORI) di competenza del Dicastero medesimo.

Ciò nonostante sono ancora molti i progetti previsti nel piano che non dispongono di un'adeguata copertura finanziaria (circa 6.000 miliardi), ed è proprio in tale ottica che risulta fondamentale proseguire nell'intervento di infrastrutturazione, già avviato appunto nel QCS 1994/99, sia per il completamento delle grandi infrastrutture, iniziate dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno sia per il sostegno all'attuazione della legge 36/93 (legge Galli), con riferimento al ciclo integrato delle acque.

B. Settore dei rifiuti.

Nel nostro paese i dati ISTAT 1996 relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sottolineano una situazione di estrema arretratezza, infatti: l'88% dei rifiuti finiscono in discarica, il 5,1% viene incenerito e solo il 6,9% viene riciclato.

A tal fine il Testo Unico sui Rifiuti (Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22), recependo le direttive comunitarie in materia, ha disciplinato una nuova metodologia di gestione del rifiuto, attivando interventi di prevenzione, promuovendo ed incentivando il sistema del riciclaggio dei rifiuti urbani (con l'obiettivo del 35%), puntando sul recupero energetico da combustibili e da rifiuti urbani assimilabili e rendendo marginale entro il 2000 lo smaltimento in discarica ed anche il tradizionale incenerimento dei rifiuti tal quali.

Tali obiettivi richiedono l'avvio di una serie di interventi mirati e contemplati nel testo di legge medesimo, che non possono tuttavia essere affrontati dissociandoli dalle diverse iniziative che verranno avviate in particolare nel comparto produttivo. La riduzione dei rifiuti alla fonte, la riduzione della loro pericolosità, la promozione del riutilizzo/riciclaggio degli stessi, sono obiettivi che devono essere studiati nell'ambito delle diverse politiche di sviluppo economico, ad esempio agevolando prioritariamente le iniziative - siano esse legate ad un piano di sviluppo territoriale (patto territoriale), ovvero ad un singolo piano di investimento produttivo - che affrontano in modo risolutivo uno degli obiettivi sopra elencati.

C. Bonifica dei suoli.

Attualmente vi sono 14 aree estese dichiarate ad elevato rischio di crisi ambientale (Napoli, Lambro-Seveso-Olona, Burana-Po di Volano, Po Polesine, Conoidi, Brindisi, Taranto, Priolo Augusta, Gela, Porto Scuso, Sarno, Orbetello, Massa Carrara e Manfredonia).

Diversamente sono 10 le aree dichiarate critiche, per l'elevata concentrazione di attività industriale ad elevato impatto (Casale Monferrato, Genova, Livorno, piombino, Ravenna, Novara e Treccate, Asti, Alessandria, Cuneo e Savona).

Atteso che i piani di intervento sottoposti all'attenzione dell'Amministrazione sono spesso troppo generici e con una previsione di spesa insostenibile, la tendenza da perseguire, supportata anche dalla nuova programmazione 2000/2006, dovrebbe essere quella di individuare interventi integrati, come quelli avviati per Bagnoli, per il Sarno e per Orbetello.

Ricorrendo all'art. 17 del Decreto Legislativo n. 22/97, si dovrebbe procedere a censire le aree ed i siti inquinati, distinguendo quelli di interesse locale da quelli di interesse nazionale, e quindi procedere alla definizione di progetti ed interventi di bonifica.

Tali interventi, caratterizzati da un'elevata ricaduta occupazionale, consentiranno il recupero di aree strategiche per lo sviluppo di servizi, del verde pubblico ed anche di nuove attività industriali. In questo contesto dovrà essere promossa (attraverso incentivi, anche sotto forma di riduzione degli oneri sociali) una politica di delocalizzazione di alcune attività industriali site in centri abitati e che risultano quindi ormai incompatibili.

D. Difesa del Suolo.

Questo settore, che merita un'attenzione particolare, trova nella Legge 183/89 (integrata dal decreto legge 180/98), la normativa di riferimento la quale affida a specifici organismi la pianificazione del bacino. Delle 23 Autorità nazionali ed interregionali previste dalla normativa in parola, ne devono essere costituite ancora 12, tutte interregionali. Delle 15 Regioni che devono assicurare la pianificazione dei bacini regionali, 12 devono ancora iniziare l'attività. Ne consegue che il 46% del territorio nazionale è ancora privo degli organismi previsti dalla legge medesima.

Constatata - da un'analisi effettuata dal Ministero dell'Ambiente - una forte disomogeneità sia sull'avanzamento delle attività sia sulla capacità di spesa, risulta quanto mai nodale individuare una serie di iniziative progettuali da sostenere nell'ambito della futura programmazione dei fondi strutturali, quali:

- attività finalizzate all'individuazione, al reperimento ed alla elaborazione di dati storici e conoscitivi del territorio con particolare attenzione alle problematiche relative ai dissesti idrogeologici e di versante;
- attività finalizzate alla omogeneizzare dei dati di cui al punto precedente rendendoli disponibili per le Amministrazioni centrali e periferiche competenti in materia di difesa del suolo;
- interventi di sistemazione e regimentazione dei corsi d'acqua;
- interventi finalizzati al consolidamento ed alla salvaguardia delle coste, strutture portuali di infrastrutture e centri abitati.

Inoltre è necessario promuovere iniziative coerenti con sviluppo delle tematiche individuate dalle finalità del decreto-legge 180/1998, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 1998, n. 267.

E. Tutela delle aree naturali protette

In un'ottica di individuazione delle problematiche generali legate alle aree protette, attese le diverse realtà territoriali caratterizzanti tali aree, si individuano una serie di interventi aventi un carattere «prioritario», nel breve periodo per il Parco, in quanto la loro realizzazione risulta nodale per la effettiva conservazione e tutela dell'area naturale protetta medesima.

Inoltre una volta realizzati, costituiscono la base per poter dare avvio, in modo efficace ed efficiente, agli interventi strategico gestionali di cui si fa menzione in parola (e che verranno in seguito sviluppati).

Gli interventi sono:

- *La rinaturalizzazione;*
- *La riconversione degli habitat preesistenti;*
- *La riforestazione con connesse attività di manutenzione;*
- *La tutela e il miglioramento della risorsa idrica nelle aree protette;*
- *Informatizzazione delle aree protette.*

E.1. La rinaturalizzazione.

Risulta importante promuovere la definizione di una serie di interventi integrati delle problematiche ambientali tesi a ricondurre determinati habitat, collocati nelle aree protette, a condizioni compatibili con gli eco-sistemi originali. Tali interventi dovranno essere necessariamente individuati con gli Enti parco, quali gestori principali dell'area protetta e quindi titolari di una visione integrata delle diverse problematiche.

E.2. La riconversione degli habitat preesistenti.

Tale attività è finalizzata alla ricostituzione degli ecosistemi naturali, o semi-naturali, che risultano degradati, o comunque contaminati, alle condizioni originarie. I fattori che maggiormente limitano un tale intervento, sono rappresentati essenzialmente da un lato, dalla carenza delle informazioni sullo stato della conservazione degli habitat, e sulle loro reali esigenze, e dall'altro lato, dalla mancata considerazione delle opportunità e dei costi, a livello economico, relativi alla conservazione delle specie.

Al fine di realizzare tale attività di riconversione degli habitat preesistenti, superando al tempo stesso i limiti sopra rappresentati, l'approccio da seguire richiede interventi tesi a:

- la protezione legale delle specie presenti nell'ecosistema;
- la preparazione e l'implementazione di strutture per la gestione e la protezione delle specie;
- la istituzione di aree protette rivolte specificatamente alle risorse genetiche forestali;
- l'abbattimento di strutture edilizie a rischio e che deturpano l'area protetta e la successiva ricostruzione in termini ecocompatibili.

E.3. La riforestazione, con connesse attività di manutenzione.

La tutela del patrimonio forestale, dentro e fuori dai Parchi, rappresenta uno dei cardini per la protezione del territorio e dunque dell'ecosistema in generale, nonché per la prevenzione degli incidenti connessi con i fenomeni di dissesto idrogeologico. Al fine, quindi, di garantire uno «sviluppo sostenibile» del bosco risulta importante:

- attivare delle strutture interne ai Parchi che realizzino un'attività di controllo e monitoraggio dell'evoluzione della dinamica forestale, anche attraverso degli abbattimenti selettivi, e per alcune attività ricorrendo al volontariato;

- implementare una «gestione integrata del bosco», cioè la considerazione dello stato attuale, e del divenire, del bosco non come elemento isolato dell'ecosistema ma come parte di un insieme di risorse anche oggetto di utilizzo da parte delle comunità;
- interventi di rimboschimento, con la promozione di attività di servizi per il mantenimento dell'area trattata.

E.4. Informatizzazione delle aree protette.

Lo sviluppo uniforme sul territorio, viene garantito anche da un adeguato sistema di informazione collegato con le diverse aree protette. A tal fine risulta strategica la promozione di un sistema uniforme di collegamento, finalizzato all'informazione mirata, che possa eventualmente compensare le strutture già esistenti.

E.5. La tutela e il miglioramento della risorsa idrica nelle aree protette.

Nel nostro Paese la difesa della risorsa idrica viene garantita in modo diversificato solo al momento di una sua precisa destinazione (uso civile, industriale, irriguo, ecc.). Diversamente, nella realtà delle aree protette tale criterio, proprio in funzione del principio della «sostenibilità» e della «conservazione», deve essere necessariamente superato. È in quest'ottica che gli interventi che devono essere sostenuti all'interno di tali aree dovrebbero orientarsi, principalmente, verso la «conservazione» della risorsa idrica alla fonte. A tal fine, accanto agli interventi di depurazione e collettamento, risulta fondamentale prevedere degli interventi di tutela idro-geologica.

Atteso che il Ministero dell'Ambiente dispone, ai sensi dell'art. 6, legge 135/97, di un «Piano Straordinario di Depurazione e Collettamento della risorsa idrica», definito attraverso le esigenze presentate direttamente dalle Regioni, alcuni interventi individuati nel suddetto Piano interessano:

- Comuni situati all'interno dell'area protetta;
- Comuni in parte interessati dall'area protetta;
- Comuni confinanti, le cui acque confluiscono nell'area protetta;
- potrebbero essere oggetto di finanziamenti specifici rinvenienti dai Fondi strutturali.

F. Emissioni in atmosfera - città eco-sostenibili.

Il Ministero dell'Ambiente ha promosso tanto nella programmazione 1989/91 quanto nell'ambito dell'attuale programmazione 1994/99 - sia direttamente nell'ambito della propria programmazione (Envireg per l'89/91 e POM «Ambiente» per il 94/99), che indirettamente intervenendo nell'ambito delle programmazioni regionali (POP e DOCUP) ovvero multiregionali - la seguente tipologia di interventi:

- censimento delle emissioni in atmosfera delle fonti inquinanti;
- interventi sperimentali per il contenimento dell'inquinamento da rumore;
- trasformazione degli impianti di riscaldamento di pubblici edifici con nuove tecnologie a minor impatto ambientale;
- introduzione di mezzi di trasporto a minor impatto ambientale (mezzi elettrici - ibridi - mezzi a metano);
- completamento ed ottimizzazione delle reti di rilevamento della qualità dell'aria;
- potenziamento degli strumenti di controllo e di regolamentazione del traffico privato e pubblico (sistemi telematici, sistemi di facilitazione mobilità e interscambio, reti di rilevamento della qualità dell'aria, strumentistica di sostegno al trasporto pubblico intelligente).

Gran parte degli interventi sopra elencati sono stati realizzati nelle aree definite «ad elevato rischio di crisi ambientale» (ai sensi dell'art. 6, legge n. 305/89) - ossia territori nei quali intervenire con urgenza per arrestare il progressivo degrado prima di raggiungere uno stato di irreversibilità - che, tra l'altro, ricadono tutti in aree depresse (area di Siracusa-Priolo, Caltanissetta-Gela; Sulcis Iglesiente; Provincia di Brindisi; Provincia di Taranto). Inoltre per ciascuna delle aree sopra elencate sono stati elaborati specifici Piani di risanamento ambientale che hanno conferito efficacia all'esecutività degli interventi stessi.

Inoltre, nel corso del periodo 1997/99 il Governo italiano ha sottoscritto in sede internazionale, impegni finalizzati al raggiungimento di obiettivi di ecosostenibilità, che determinano l'assolvimento di una serie di iniziative mirate.

Si fa riferimento in particolare all'Accordo di Kyoto nell'ambito della Convenzione sui cambiamenti climatici ed al Protocollo sulla riduzione degli inquinanti transfrontalieri.

A seguito dell'Accordo di Kyoto, la decisione del Consiglio dei Ministri dell'Ambiente dell'Unione Europea del 17 giugno 1998 impegna l'Italia alla riduzione delle proprie emissioni di gas di serra del 6,5% rispetto ai livelli del 1990, entro il 2012, in tale prospettiva, con la delibera CIPE 19 novembre 1998 sono state approvate le «linee guida per le politiche e le misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas di serra».

Tra gli obiettivi prioritari posti in tali sedi vi è la necessità di *rendere sostenibile la crescita e lo sviluppo nelle aree urbane*.

Nelle aree urbane si concentra, in Italia, circa il 50% della popolazione nazionale e oltre il 70% delle attività produttive. Tale realtà necessita di un'efficiente organizzazione sia della mobilità sia dei servizi pubblici di trasporto (attraverso l'innovazione tecnologica e la razionalizzazione della gestione di infrastrutture e mezzi). Considerando inoltre tutte le problematiche legate alla convivenza della popolazione con gli impianti industriali - spesso collocati in ambito cittadino -, risulta nodale la promozione di una serie di interventi mirati, quali ad esempio:

- l'introduzione di mezzi di trasporto pubblici a basso impatto e realizzazione di sistemi di facilità e interscambio;
- potenziamento degli strumenti di controllo e di regolamentazione del traffico;
- promozione della delocalizzazione dei siti industriali ubicati in aree densamente popolate, anche attraverso l'attivazione di un regime di aiuto specifico.

G. Tutela e difesa dell'ambiente Marino

Sull'argomento si segnalano alcune aree tematiche ritenute di estremo interesse e la cui realizzazione, anche nell'ambito dei fondi strutturali 2000/2006, risulta fondamentale, atteso che negli ultimi anni vi è stato un forte incremento del trasporto marittimo con le relative conseguenze ambientali.

A tal fine si individuano i seguenti interventi:

- Realizzazione dei siti Vessel Traffic Service (VTS).

Si tratta di un centro di controllo da terra del traffico marittimo in un'area di mare prospiciente. Le funzioni del VTS sono dupplici:

prevenzione dei sinistri marittimi e dei possibili eventi di inquinamento del mare ad essi conseguenti. Il VTS costituisce una struttura che eleva il livello di sicurezza ambientale di un'area, contribuendo in tal modo allo sviluppo delle attività socio - economiche nell'area costiera considerata (turismo balneare-nautico, pesca ecc.).

Secondo il Piano Nazionale definito dalla Difesa del Mare nel 1992, i Centri VTS da realizzare in Italia sono 45. Di questi 27 sono localizzati in aree depresse.

Oltre al suddetto progetto risultano altrettanto prioritari i seguenti interventi:

– realizzazione di infrastrutture nelle aree marine protette (previste dalla legge n. 979/82; 394/91 e 344/98), quali: centri di accoglienza per visite; acquari; biblioteche; musei del mare; realizzazione di centri di ricerca scientifica;

– realizzazione di strutture finalizzate al recupero di sostanze inquinanti provenienti da navi, previste dalla Convenzione MARPOL 1973/78. Tra gli interventi si individuano: realizzazione di impianti di ricezione e trattamento delle morchie, delle acque di zavorra e di lavaggio delle navi petroliere e chimichiere nei parti principali; realizzazione di impianti di incenerimento dei rifiuti provenienti da navi, in ambito portuale;

– realizzazione di interventi tecnici urgenti per la protezione di siti naturali marini e di valore paesaggistico e storico - culturale, con particolare riferimento alla pianificazione paesistica esistente. Tra questi si individuano: interventi di adeguamento tecnico e di riqualificazione ambientale delle opere di difesa dei litorali; realizzazione di sistemi di controllo e di specifiche reti di monitoraggio per le foci fluviali e per le aree marine protette; realizzazione di un sistema antistrascico nella fascia di 3 miglia dalla costa o in aree protette.

3. Interventi strategico/gestionali.

Il sostegno di tali iniziative completa il quadro generale di integrazione della politica ambientale nelle politiche di sviluppo nel medio-lungo periodo. Tali iniziative, anche se non caratterizzate dall'urgenza, risultano comunque fondamentali in una logica di reale e strutturata pianificazione degli interventi ambientali, che nasce come format generale per poi, solo in un secondo momento, calarsi nelle diverse realtà settoriali (ossia rifiuti, emissioni, acque, aree naturali protette, etc.).

In particolare, si ritiene di dover sostenere le seguenti iniziative:

- Il miglioramento delle capacità di formulazione e realizzazione dei progetti da parte dei soggetti proponenti (in particolare: Enti locali, Ente Parco, ecc.), obiettivo che comporta necessariamente un potenziamento dell'attività di formazione.

- La promozione di una reale pianificazione territoriale di sviluppo che contempra, sin dall'origine, l'impatto degli investimenti sull'ambiente.

- Il potenziamento del consenso sociale, sulle iniziative ambientali che si intende promuovere e maggior coordinamento e sinergia tra le diverse iniziative avviate a livello territoriale (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma ecc.)

- La stimolazione alla crescita di nuove attività eco-compatibili e la conversione delle attività produttive esistenti, verso traguardi di eco-efficienza;

- La promozione di attività di ricerca scientifica nel settore ambientale (nonché attività dimostrative) da attuarsi anche all'interno di realtà particolari (ad esempio sfruttando le potenzialità di un'area protetta come centro di cultura e ricerca).

3.1 Il miglioramento delle capacità di formulazione e realizzazione dei progetti da parte degli Enti. Attività di formazione.

In diverse occasioni le Amministrazioni locali non sono state in grado di usufruire di risorse finanziarie loro assegnate, per la mancanza sia di progettualità preliminare/definitiva/esecutiva già pronta, sia per la reale difficoltà di realizzare, sulla base della destinazione dei fondi, progetti adeguati in tempi relativamente brevi. Ciò premesso, una delle iniziative da promuovere nella programmazione 2000/2006 dovrebbe essere la formazione di professionalità adeguate all'interno dell'Amministrazione, usufruendo anche di un fondo per la progettualità (peraltro già previsto nella programmazione in corso).

Altresì, strettamente connessa a tale problematica, vi è la reale difficoltà da parte delle strutture «pubbliche» di aggiornarsi sulle procedure amministrative in itinere, ovvero di non riuscire a sostenere tutte le difficoltà di carattere amministrativo, legate alla realizzazione di un progetto - dall'ipotesi progettuale, all'individuazione delle risorse, fino al controllo in corso dell'opera.

Analoga difficoltà viene manifestata anche dal punto di vista tecnico, aspetto necessariamente interdipendente con quello amministrativo, in quanto la carenza dell'uno incide inevitabilmente sull'efficace risultato dell'altro. A tal fine di particolare importanza risulterebbe anche il potenziamento dell'attività di supporto «alla progettazione», anche mediante lo scambio di informazioni/assistenza/comunicazione, da parte delle Amministrazioni Centrali.

3.2 Promuovere una reale pianificazione territoriale di sviluppo che contempli, sin dall'origine, la componente ambientale.

In sede comunitaria la necessità di integrazione della componente ambientale nell'ambito della macro-pianificazione territoriale, è oggetto di una specifica proposta di Direttiva - COM(96) 511, attualmente sottoposta alla valutazione del Consiglio. Tale esigenza nasce dalla consapevolezza che la valutazione delle ripercussioni sull'ambiente di determinati piani e programmi di sviluppo, consentirà di valutare gli impatti cumulativi e sinergici sull'ambiente di progetti che, pur essendo di dimensioni ridotte, sono comunque numerosi.

Tale aspetto risulta di estrema attualità se si considera la promozione da parte del Governo dei patti territoriali, contratti di programma e contratti d'area, dove la componente ambientale, come già sopra accennato, viene ancora affrontata marginalmente ed esclusivamente in un'ottica settoriale.

Tale principio di integrazione alla base della pianificazione viene, tra l'altro, supportato dal Trattato di Amsterdam del 2 Ottobre 1997 dove accanto al concetto di salvaguardia e tutela ambientale è stato inserito (all'ex art. 130R), il concetto di miglioramento ambientale.

3.3 Il potenziamento del consenso sociale, sulle iniziative promosse nel settore ambientale.

La sostenibilità di un'iniziativa ambientale nel medio-lungo periodo dipende anche dalla preventiva verifica del consenso da parte delle comunità direttamente coinvolte/interessate dall'iniziativa medesima. Tale aspetto risulta fondamentale per l'attuazione di intese istituzionali di diversa natura, agevolando in tal modo un'armonizzazione dello sviluppo territoriale.

3.4 La stimolazione alla conversione eco-compatibile delle attività produttive esistenti ed alla crescita di nuove attività «verdi»;

Nel corso degli ultimi anni vi è stato un progressivo interesse allo sviluppo di attività operanti nel comparto ambientale (ad esempio: per il riciclaggio dei rifiuti, per la raccolta differenziata, ecc.), diversamente non è stata ancora raggiunta una vera e propria strategia finalizzata ad un'efficace controllo, in termini ambientali, delle attività esistenti.

In tal senso il Ministero dell'Ambiente, a partire dal 1997, ha sostenuto una serie di iniziative finalizzate all'inserimento di criteri di selezione di natura ambientale da prevedere nell'ambito dei regimi di aiuti agli investimenti produttivi (in particolare nella legge 488/92 e nella legge 598/95), che hanno consentito di trasmettere un segnale di sensibilizzazione alla fonte sulle problematiche ambientali.

Tale evoluzione, in termini di integrazione della tematica ambientale nelle politiche di sviluppo, non trova tuttavia un adeguato supporto professionale in sede di istruttoria dei progetti di investimento presentati (svolta prevalentemente da Istituti di credito), in grado di verificare che la risposta affermativa o meno ad un quesito ambientale specifico, risponda al vero.

Alla luce di questa carenza sarebbe quindi più opportuno promuovere quelle iniziative che una volta metabolizzate dall'azienda garantiscono un reale controllo ambientale sin dalla fase gestionale. In questo caso si parla dell'adesione dell'attività produttiva, di servizi ovvero dell'Ente Parco ad un sistema di gestione ambientale normato (Reg. EMAS e ISO 14001), o ancora alla promozione della redazione da parte dell'azienda di un bilancio ambientale, che non contempra unicamente alcune tipologie di impatto ambientale (come avviene attualmente con il Modello Unico di Dichiarazione ambientale - MUD - che si limita alla gestione dei rifiuti).

3.5 La promozione di attività di ricerca scientifica (nonché attività dimostrative).

Il perseguimento dello sviluppo sostenibile deve trovare nella ricerca scientifica il principale alleato. La realizzazione di attività di ricerca scientifica (in termini di risorse energetiche utilizzabili, di tecniche di depurazione della risorsa idrica,) e attività di sperimentazione mirata, rappresentano un passaggio strategico di estrema importanza. Tali attività potrebbero svilupparsi in ambiti territoriali particolari, quale l'area protetta, creando i presupposti per lo sviluppo di una nuova concezione del Parco come punto di incontro delle iniziative nazionali ed internazionali di ricerca dedicata a tema.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Il patrimonio culturale delle aree depresse: dall'intervento puntuale, al sistema integrato della tutela e della valorizzazione a livello territoriale. Linee programmatiche per gli interventi a favore delle aree depresse.

Premessa

Il presente documento individua alcune linee di intervento prioritarie, mature sotto il profilo tecnico-progettuale e coerenti con la strategia di programmazione dell'Amministrazione e fa seguito alla proposta già presentata al Ministero del Bilancio e P.E. - ai fini della attività di riprogrammazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 per le Regioni dell'obiettivo 1 - nel marzo '98.

In tale occasione veniva anticipato come la proposta dovesse inquadrarsi in una più ampia azione d'indirizzo alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006, verso un Programma Operativo Multiregionale a titolarità del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali.

Va rilevato come il MBCA, da tempo impegnato nella realizzazione per le aree depresse di interventi che affiancano la programmazione ordinaria, ha attivato di recente una serie di programmi mirati allo sviluppo economico di tali aree, con particolare riferimento al Mezzogiorno, resi possibili dalla disponibilità di risorse aggiuntive, quali:

- risorse assegnate al Ministero BCA a sostegno delle aree depresse con le Delibere CIPE del 12 luglio 1996, 18 dicembre 1996 e successive (200 miliardi per il quadriennio 98-2001), interventi in corso di affidamento;

- lo stanziamento a favore delle Soprintendenze del Mezzogiorno di 58 miliardi per le aree obiettivo 1 attivato con le risorse del P.O.M. Turismo - Misura 5, finalizzato alla costituzione di servizi per la fruizione delle aree archeologiche e dei musei, piano in avanzata fase attuativa.

Va inoltre considerato che nell'ambito dei Programmi Operativi delle regioni meridionali sono presenti specifiche Misure dedicate ad interventi sul patrimonio culturale i cui finanziamenti sono affidati direttamente agli Istituti periferici del Ministero.

A ciò si aggiunga che, fra l'altro dal corrente anno, in attuazione della L. 662/96 art. 3 comma 83, sono messi annualmente a disposizione del MBCA 300 miliardi di lire, aggiuntivi allo stanziamento ordinario, a valere sulle risorse relative alle estrazioni del gioco del Lotto.

Tali iniziative, che non esauriscono il fabbisogno né il potenziale di spesa che l'Amministrazione dimostra oggi di poter esprimere, si ritiene debbano essere efficacemente sostenute ed integrate attraverso nuove fasi di programmazione finanziaria, che, nel concorrere alla essenziale politica di conservazione dei beni, assicurino anche un nuovo e duraturo assetto alle attività di fruizione del patrimonio culturale.

In tale quadro di riferimento generale, la nuova fase di programmazione della strategia di tutela e valorizzazione del patrimonio e delle identità culturali delle aree depresse - in particolare del Mezzogiorno - è chiamata a delineare le condizioni per un vero e proprio «salto di qualità», sia sotto il profilo programmatico sia per quanto riguarda i sistemi di attuazione e gestione degli interventi sul territorio.

Dopo una fase — quella della fine degli anni novanta — di forte ripresa degli interventi di restauro e valorizzazione, caratterizzata anche dallo sviluppo di condizioni più adeguate di gestione e fruizione del patrimonio culturale meridionale, nel prossimo periodo di programmazione gli obiettivi da conseguire divengono infatti quello di radicare, dif-

fondere, moltiplicare le potenzialità di sviluppo connesse ad una gestione più dinamica e attiva dei beni culturali delle aree depresse, e quello di indurre significativi effetti occupazionali.

Questo obiettivo implica innanzitutto la necessità di dotare tali aree di risorse permanenti in grado di rendere sempre più legati al territorio gli effetti positivi determinati, in termini di sviluppo, dalle politiche di conservazione, restauro, gestione e valorizzazione: tali risorse sono strutture fisiche (centri e laboratori di restauro; reti di archivi e biblioteche; centri per la fruizione, per la didattica), tecniche e metodologie di intervento (di progettazione, di organizzazione, di gestione avanzata), ma, ancora, fattori «orizzontali» di base (conoscenza del patrimonio, formazione), offerta di servizi avanzati.

Dotare in particolare 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 (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 strategia da perseguire nei prossimi anni è quindi più articolata e complessa: al suo interno ai grandi interventi di restauro e valorizzazione dei poli di eccellenza del patrimonio i grandi musei, i parchi e le aree archeologiche, le grandi biblioteche e dei grandi archivi si dovranno infatti affiancare linee di intervento volte alla creazione, di un sistema integrato di tutela, valorizzazione e offerta di servizi a livello territoriale che per dotazione di strumenti, risorse, competenze e strutture possa consentire la realizzazione degli obiettivi di seguito elencati.

Gli obiettivi

A. consolidare, estendere e qualificare le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico - artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato;

B. migliorare la qualità dell'offerta culturale attraverso la 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 per la fruizione;

C. dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio legati alle linee di sviluppo del territorio;

D. sviluppare attività di formazione per la riqualificazione e per la creazione di competenze, specializzazioni legate direttamente o indirettamente alle politiche di tutela, valorizzazione, fruizione e gestione del patrimonio culturale.

Le motivazioni

Alla base di questa strategia vi sono diversi ordini di motivazioni:

- la possibilità di radicare e rendere permanenti e localizzati, sul territorio, gli effetti positivi di sviluppo collegati alle politiche di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio;

- la necessità di far emergere la valenza dei beni culturali e paesaggistici come «infrastruttura» di qualificazione, valorizzazione e sviluppo del territorio, dunque come fattore in grado di contribuire ad attrarre investimenti, iniziative imprenditoriali, attività innovative e ad alto valore aggiunto;

- valorizzare, come opportunità e potenzialità, i caratteri di multiformità e diffusione territoriale del patrimonio culturale con la conseguente necessità di localizzare, sul territorio, strutture, strumenti, saperi in grado di consentire livelli diversi ma tutti avanzati di intervento e di gestione;

- qualificare la ricerca e l'utilizzo delle fonti documentarie come fase indispensabile della progettazione e realizzazione di interventi sul patrimonio;
- ridurre, soprattutto per il Mezzogiorno, il divario informativo e di strumenti per l'educazione e la ricerca attraverso la rete delle biblioteche.

Le principali idee - programma

A. Il restauro e la valorizzazione del patrimonio culturale delle aree depresse: i poli di eccellenza e il patrimonio diffuso

1. I parchi archeologici e il patrimonio archeologico diffuso.

L'azione si svilupperà in un quadro di iniziative già avviate che, da interventi di scavo mirati ad approfondimenti conoscitivi dei siti archeologici ed dall'acquisizione di aree residue necessarie alla piena valorizzazione e comprensione dei complessi archeologici, approdino, in successioni temporali predefinite, alle operazioni di restauro e dotazione dei servizi, ad opere di recupero del contesto ambientale e paesaggistico, fino alla definizione di modelli di piani di gestione dei parchi, da attuare d'intesa con enti ed istituzioni territoriali.

2. Le emergenze monumentali per la riqualificazione ambientale dei centri storici.

Attraverso il restauro di beni e complessi architettonici e lo studio di interventi di recupero ambientale degli ambiti territoriali circostanti, l'azione mira ad innescare interventi allargati ad enti ed istituzioni interessate allo sviluppo di agglomerati urbani il cui tessuto storico, ancorché degradato, abbia mantenuto prevalenti connotazioni che ne identificano i caratteri originari e le fasi successive storicizzate.

3. I complessi architettonici sedi di archivi, biblioteche, musei e centri polifunzionali.

Obiettivo è il potenziamento dell'offerta di servizi culturali, attraverso interventi di «conservazione integrata», quale sintesi tra l'azione di restauro di beni e contenitori di beni di particolare valore storico-artistico ed il loro idoneo uso funzionale;

4. Il restauro e la valorizzazione del paesaggio.

Sono in programma interventi di ricomposizione paesaggistica e risanamento capaci di integrare e consolidare l'azione di tutela portata avanti negli ultimi anni con significativi successi dall'Amministrazione. È prevista l'articolazione degli interventi da una parte, nel recupero di ambienti degradati, anche attraverso demolizioni di opere abusive; dall'altra, in interventi di incentivazione alla fruizione e valorizzazione degli ambiti di pregio rimasti inalterati.

5. Infrastrutture per le attività culturali e ricreative nelle aree depresse

Si tratta di una linea di intervento già in corso. Si stanno infatti attivando - grazie alla norma che consente allo Stato di abbattere i costi degli interessi sui mutui contratti dai comuni per il recupero funzionale delle infrastrutture per lo spettacolo (art. 4 L. 135/97) - investimenti per circa 100 miliardi di lire, che riguardano tuttavia finora soprattutto le aree del centro-nord, nelle quali è già presente una forte domanda di attività culturali.

Il forte divario che caratterizza le aree depresse del Paese, ed il Mezzogiorno in particolare, rispetto al resto del territorio nazionale in termini di dotazione di infrastrutture per lo spettacolo ed altre attività culturali, è al tempo stesso causa conseguenza di assenza e di iniziative in grado di migliorare l'utilizzazione e la fruizione del patrimonio di risorse storiche, tradizionali, culturali presenti nel territorio.

L'obiettivo è dunque quello di incidere su tale divario, migliorando la dotazione di questo tipo di infrastrutture, con specifico riferimento a:

- complessi architettonici - anche di recente costruzione - che necessitino di interventi conservativi e di ristrutturazione funzionale, da adibire ad attività culturali e ricreative in genere;

- edifici già adibiti a teatro attualmente inagibili, da recuperare alla originaria destinazione d'uso.

Tale iniziativa dovrebbe innescare - attraverso la promozione di adeguate capacità progettuali ed organizzative la rivitalizzazione del patrimonio esistente e la creazione di nuove strutture - un circolo virtuoso in grado di creare le condizioni per l'avvio di nuove iniziative culturali, e per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali e gestionali collegate alla valorizzazione del patrimonio culturale locale.

B. Miglioramento dell'offerta e della qualità dei servizi per la fruizione

1. Organizzazione di servizi multimediali in rete integrati sul territorio tra archivi, biblioteche e musei e sistemi locali. Potenziamento del Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN), che costituisce la struttura portante del sistema informativo nazionale per l'educazione, la ricerca e l'informazione del cittadino;

2. Potenziamento delle biblioteche attraverso la creazione di servizi innovativi e l'adeguamento delle infrastrutture tecnologiche;

3. Potenziamento del servizio integrato di archivi sul territorio e attivazione di un sistema nazionale di gestione della documentazione cartografica d'archivio;

4. Sistemi di gestione avanzati delle visite: estensione dell'offerta, miglioramento dei servizi anche attraverso la riqualificazione delle risorse umane e creazione di occupazione qualificata.

C. Strumenti per la tutela e gestione

1. Attivazione e potenziamento di centri e laboratori avanzati per il restauro del patrimonio culturale meridionale; interventi - pilota esemplificativi delle tecniche innovative di restauro e di manutenzione programmata.

2. Lo sviluppo della conoscenza. Inventariazione, catalogazione, diffusione del patrimonio culturale; approfondimenti tematico territoriali della Carta del Rischio, conoscenza, pianificazione gestione del paesaggio, censimento del patrimonio architettonico di proprietà pubblica, in coordinamento con gli strumenti di gestione dei vincoli archeologico-monumentali, territoriali e di pianificazione paesistica; è previsto il collegamento con l'attività di censimento, di salvaguardia e valorizzazione degli archivi degli architetti.

3. Recupero retrospettivo degli inventari archivistici e dei cataloghi delle biblioteche - con particolare riferimento ai fondi meridionalistici ed ai fondi musicali - e digitalizzazione di raccolte di particolare valore sia ai fini della conservazione che della diffusione e fruibilità attraverso le reti.

4. La formazione: lo sviluppo delle competenze tecniche. Tecniche di restauro; tecniche di gestione; tecniche per il miglioramento della qualità dell'offerta.

Il modello di intervento

La programmazione finanziaria:

- la possibilità di avviare il programma immediatamente attraverso la programmazione del completamento di progetti già in corso e quindi subito rendicontabili;

- la disponibilità di risorse per il cofinanziamento e per l'anticipazione del costo totale della prima annualità di interventi (e conseguente attivazione del meccanismo a rimborso).

L'architettura programmatica:

- possibilità di avviare un programma articolato di interventi anche in relazione ad un parco - progetti già disponibile;
- riferimento ad interventi già avviati;
- riferimento ad interventi per i quali è stato completato l'iter di affidamento (dunque in avvio di realizzazione e da completare nei prossimi anni);
- interventi per i quali è stata completata o è in corso di completamento la progettazione esecutiva;
- proposte di intervento per le quali è stata finanziata o è in corso di finanziamento la progettazione esecutiva;
- proposte di intervento per le quali si sono avviate o si intende avviare le analisi di fattibilità e/o di progettazione.

L'architettura istituzionale:

- una linea di intervento proposta dal Ministero per i beni culturali e ambientali in accordo con tutte le Regioni interessate;
- riferimento alle intese raggiunte con le regioni meridionali in occasione della prima consultazione già attivata nel corso del 1997 in fase di presentazione del documento di riprogrammazione dei fondi QCS 94-99, cui la presente proposta fa espresso riferimento;
- disponibilità ad operare ed a concordare un'azione comune nell'ambito dei tavoli delle Intese istituzionali di programma.

La strategia operativa

Si prevede la possibilità di articolare la strategia proposta in linee di intervento «regionalizzabili», da inserire in programmi operativi regionali sulla base di intese preliminari e da gestire anche attraverso specifici accordi di programma con le singole Regioni.

All'attivazione di un programma multiregionale si valuta possa farsi riferimento per il coordinamento e l'assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi relativi al patrimonio culturale; per i grandi interventi di valenza pluriregionale e nazionale; per la progettazione e sperimentazione delle reti e dei sistemi di gestione avanzata.

Si ritiene, comunque, essenziale il potenziamento dell'attività di programmazione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, finalizzata alla più puntuale definizione di un quadro di riferimento generale in cui collare anche gli interventi nelle aree depresse per una maggiore efficacia dell'azione istituzionale complessiva.

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI

PRIORITÀ: AZIONI TRASVERSALI

Alfabetizzazione e formazione

L'approccio non adeguatamente preparato alle nuove tecnologie delle telecomunicazioni, che si sposano direttamente con quelle informatiche, costituisce spesso un ostacolo alla diffusione delle nuove applicazioni. Sia a livello scolastico, sia a livello produttivo, si tratta di agevolare il processo di transizione che stiamo vivendo sistematicamente, in quanto il fattore umano, la sua capacità di recepire e di utilizzare le potenzialità tecnologiche risultano di fondamentale importanza.

Diffusione delle tecnologie e dei servizi

Il divario nello sviluppo economico dipende ormai più dalla capacità dell'apparato produttivo di utilizzare le tecnologie ed i servizi in grado di elaborare e trasmettere le informazioni (voci, dati, video) piuttosto che dalla disponibilità di materia prima o dalla vicinanza ai mercati di acquisizione o di sbocco. Il passaggio dal trattamento manuale a quello automatico, da quello materiale a quello virtuale, una volta superata la fase di alfabetizzazione e di formazione, richiede una particolare cura, visti i costi di «start up».

L'accesso alle reti

L'accesso ad INTERNET, il collegamento da parte dell'utenza ai servizi disponibili per via telematica (dal commercio elettronico, alla telebanca, all'home-office), rappresentano un elemento «di massa», che richiede una *dotazione di attrezzature* (il personal computer collegato alla rete telefonica o, in futuro, al televisore in grado di supportare le funzioni analoghe) ed una riduzione dei costi di collegamento alle reti per utilizzi molto prolungati nel tempo (la durata media di una connessione ad INTERNET è incomparabilmente più lunga di una telefonata).

Standardizzazione delle procedure amministrative pubbliche

Le leggi, i regolamenti, le disposizioni di attuazione sono spesso figlie di una amministrazione, ma ancora più spesso sono «uguali per tutti»: rilevazione delle presenze, ruoli del personale, procedure di appalto sono i casi tipici di routine che occorre standardizzare, come gli output anagrafici, della toponomastica, in formati interoperabili. Occorre che ogni nuova disposizione sia tradotta in «passi di programma su di una procedura tutta già informatizzata. Così nei diversi settori (come alcune Regioni ad esempio nel settore sanitario), iniziative di informatizzazione sia a livello di gestione sia a livello di espansione del servizio possono essere «clonate» con costi bassissimi.

La piena interoperabilità delle diverse piattaforme è una condizione essenziale.

Le istituzioni che hanno sviluppato le soluzioni più adeguate potrebbero essere incaricate di sviluppare «per tutti» una serie di prodotti/servizi, aggiornandoli e mantenendoli continuamente.

Motivazioni

La realizzazione della «Società dell'Informazione» costituisce una scelta primaria. Un paese che rimanesse estraneo o poco integrato nella Società dell'Informazione verrebbe necessariamente a trovarsi in una situazione di profondo svantaggio nel sistema economico-sociale globalizzato del duemila, che sarà basato in misura determinante sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'obiettivo prioritario per l'Italia è, pertanto, quello di creare le condizioni per una diffusa utilizzazione delle nuove tecnologie, valorizzando gli aspetti socio-economici della propria identità culturale ed avviando tutte le azioni e iniziative necessarie che le consentano non solo di rimanere al passo con gli altri paesi, in particolare con quelli europei, ma anche e soprattutto di rafforzare la propria competitività di sistema-paese.

Nel nostro sistema-paese il mercato dell'Information and Communication Technology, (ICT) eccezion fatta per alcune aree, è nel suo complesso in una condizione di arretratezza rispetto alla situazione degli altri paesi industrializzati. A ciò si aggiunga che l'alfabetizzazione dei cittadini è a livelli inferiori rispetto a quelli europei e che l'istruzione nelle scuole superiori ed a livello universitario non produce - in termini sia quantitativi sia qualitativi - un sufficiente numero di diplomati e laureati nelle discipline informatiche e delle telecomunicazioni pronti ad essere utilmente impiegati in tal campi.

Ciò non di meno, la combinazione delle intrinseche caratteristiche delle reti di comunicazioni le rende, per così dire, la «infrastruttura delle infrastrutture». Tali caratteristiche possono sinteticamente essere definite quali:

- La «rapidità» dei flussi informativi (si pensi alla drastica riduzione del rapporto spazio/tempo ed alla conseguente positiva ricaduta sui costi di produzione);
- la «trasversalità» rispetto ad ogni altro settore di attività dell'intero sistema-paese (si pensi a tutte le possibili applicazioni e telematizzazioni, già realizzate o soltanto potenziali);
- la «pervasività» in ogni contesto sociale tanto nel «macro» quanto nel «micro» (si consideri l'impatto socio-culturale di realtà rapidamente consolidatesi come Internet per fornitori ed utenti nel settore informatico ed il telefono cellulare nel settore delle comunicazioni mobili).

La Società dell'Informazione, così connotata, si realizza quale «villaggio globale» in cui le distanze si riducono fino a scomparire, le differenze si integrano ed anche le periferie e le aree collocate ai margini dello sviluppo del paese e dei processi produttivi, viaggiando sulle reti immateriali delle autostrade telematiche o digitali, tendono a colmare il loro ritardo. Risulta, dunque, difficilmente immaginabile che, nella elaborazione di un disegno strategico complessivo per la formazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006, non siano necessariamente contenuti gli elementi per un significativo programma di sviluppo delle telecomunicazioni sia nelle aree già ricomprese nell'obiettivo 1 del QCS 1994/99 (regioni meridionali ed insulari), sia per quelle inserite negli Obiettivi 2 e 5b (rispettivamente: aree colpite da declino industriale e zone rurali in via di sviluppo). In tale programmazione potrà, inoltre, essere opportunamente valutata la realizzazione di un programma plurifondo, che consenta di coniugare, ad esempio, l'utilizzo integrato del Fondo Sociale Europeo (FSE: formazione) e del Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR: sviluppo aree depresse).

L'impatto che questa politica potrà avere sullo sviluppo economico è rilevante. I settori ICT e multimediale presentano ottime prospettive di crescita per i prossimi anni e potranno fornire una concreta risposta alle necessità di incremento dell'occupazione.

A ciò va aggiunto che la costruzione della Società dell'Informazione potrà avvenire solo garantendo a tutti la possibilità reale di partecipare in modo interattivo a quella che è definita la realtà virtuale. Premesse affinché ciò avvenga sono la diffusione del personal computer, l'alfabetizzazione elettronica nelle famiglie e l'estensione graduale dell'u-

tenza on-line. Le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie possono portare notevoli benefici a livello territoriale. Gli investimenti nella Società dell'Informazione hanno una valenza positiva per il Mezzogiorno in quanto consentono il recupero di ritardi infrastrutturali e danno la possibilità di avviare nuove attività imprenditoriali anche in aree delocalizzate. Lo sviluppo della Società dell'Informazione rappresenta un'opportunità di crescita per il Paese e comporta l'emergere di nuovi profili professionali, prodotti e servizi, soprattutto nell'area dei servizi interattivi. Dalla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni derivano molteplici benefici per i consumatori dei servizi di telecomunicazioni, in termini di ampiezza dell'offerta, riduzione delle tariffe, miglioramento della qualità dei servizi, incentivo agli investimenti ed all'innovazione, anche per il mercato del lavoro, dando vita a nuove opportunità di occupazione. Il settore ICT deve formare oggetto di politica industriale e costituire un tema centrale della futura politica economica e sociale. In tale ambito si pone l'azione del Ministero delle Comunicazioni, il quale intende intraprendere una collaborazione con i soggetti coinvolti al fine di individuare e realizzare iniziative concrete condivise con tutti gli operatori del settore.

IDEE PROGRAMMA

Il commercio elettronico

Si tratta di essere presenti, sia come produttori sia come consumatori, in un mercato virtuale unico: l'ampliamento della scelta per il consumatore, la possibilità di offrire i propri prodotti/servizi da parte delle imprese che non sono costrette ad aumentare la propria struttura distributiva e logistica costituiscono fattori di eccezionale aumento della concorrenza. In particolare nel settore *business to business* le imprese si collegano sempre più tra di loro, con le proprie sedi, con i fornitori, con i centri di servizi (banche, istituti previdenziali, uffici delle imposte) con un sistema di transazioni che «taglia» tempi e costi produttivi in modo esponenziale.

Le infrastrutture di telecomunicazioni

Si vuole supportare in modo organico, per area o distretti di volta in volta delimitati, le infrastrutture fisiche adatte a dare sostegno alla distribuzione dei nuovi servizi (dalla ISDN a banda stretta alla larga banda) che hanno caratteristiche di elevata concentrazione territoriale e stabilità di flussi di traffico. Parimenti infrastrutture via radio (terrestri e satellitare) costituiscono il migliore strumento di trasmissione nel caso di operatori singoli di elevata capacità ma dislocati in aree poco infrastrutturate.

Una mostra delle applicazioni informatiche e di telecomunicazioni

Non si tratta di vendere i prodotti standard, di largo consumo (dai PC ai programmi relativi, da quelli office ai videogiochi), ma di presentare e vendere prodotti specifici: piattaforma per il commercio elettronico per presentare le proprie imprese ed i relativi prodotti su INTERNET, per automatizzare le attività di impresa (computo dei costi, CAD, attività specifiche dei diversi stadi professionali), per le pubbliche amministrazioni.

Politiche per il territorio e contratti di area

Le politiche di decentramento e attenzione per le realtà territoriali, soprattutto quelle disagiate, già trovano il substrato ideale nel settore dell'ICT. Le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni si presentano, a motivo della loro flessibilità e pervasività,

particolarmente idonee per arricchire le aree territoriali attraverso processi di riqualificazione di aree industriali e di edifici dismessi a seguito di chiusura di poli produttivi. Inoltre i processi di integrazioni tra reti e piattaforme aperte a livello globale e specificità locali dei servizi e contenuti aprono straordinarie prospettive occupazionali per un paese come l'Italia ricco di cultura e di un settore turistico in grande crescita. In Italia sono state assunte importanti iniziative tese alla riqualificazione mediante la creazione di parchi tecnologici ed incubatori. In quest'ottica, gli enti territoriali ed economici che gestiscono e occupano queste realtà dovranno favorire il più possibile l'ingresso di imprese ed enti di ricerca nel mercato. In Italia si sono inoltre sviluppate iniziative di avanguardia per la costituzione di reti civiche mentre ancora insufficienti sono le iniziative destinate a dotare le comunità locali di centri multimediali, ovvero centri in grado di fornire servizi di comunicazione e servizi on-line, alfabetizzazione informatica e formazione ai cittadini, agli studenti ed alle imprese. Gli enti locali dovranno essere incentivati a costituire società miste, in grado anche di realizzare progetti miranti alla valorizzazione di specificità territoriali. Per ciò che riguarda infine i contratti di area, occorre incentivare tutti gli attori ad inserire la questione dello sviluppo della società dell'informazione nelle nuove iniziative.

Università imprenditoriale ICT- Ricerca e Sviluppo

La necessità di coniugare la qualità e l'alto grado di sviluppo delle conoscenze universitarie nel settore delle tecnologie ICT, con la loro concreta utilizzazione in campo imprenditoriale, pone come programma la realizzazione di un centro di conversione operativa sul mercato delle potenzialità applicative della tecnologia ICT. Si tratta di costituire nel Mezzogiorno un riferimento affidabile ad alto livello quale trade-union tra le componenti delle conoscenze innovative nei vari indirizzi professionali del settore dell'informazione e comunicazioni e le loro ricadute sulla creazione di mirati orientamenti specialistici, con possibilità di sbocco e di nuove aperture imprenditoriali autopropulsive. Il favore rivolto alla ricerca scientifica contribuirà alla creazione del predetto, nuovo quadro di collaborazione tra imprese ed università. L'obiettivo primario è di orientare la ricerca nei settori di forte impulso innovativo, razionalizzando gli interventi pubblici di R&S e mirando, tramite la concentrazione delle sinergie tra università ed aziende alla realizzazione di importanti infrastrutture per la ricerca anche con il supporto ed il potenziamento dei centri già esistenti. L'attuale mercato contempla una molteplicità di attori, a volte cooperanti, a volte in competizione, che potranno così essere orientati alla fornitura di servizi che si potranno sostituire od integrare l'un l'altro. A tal fine è fortemente auspicabile la creazione di un centro di coordinamento regionale per la ricerca nel settore ICT. Tale centro «super partes» dovrebbe studiare, attuare e gestire un piano nazionale di ricerca applicata. Di ciò si avvarrebbero principalmente le piccole e medie imprese, finora penalizzate a causa della forte competitività nel settore e degli alti costi di ricerca, le quali contribuirebbero ai costi di attuazione del piano solo nella misura in cui si servissero dei risultati.

Costituzione di una «comunità regionale» su INTERNET

INTERNET sta progressivamente permeando tutti i settori delle comunicazioni, su tutte le fasce di mercato. Fra i temi più attuali nella crescita e nell'evoluzione di INTERNET c'è lo sviluppo di sistemi di accesso che coprono adeguatamente le diverse esigenze di maggiore capacità, di disponibilità capillare e di accessibilità globale. INTERNET presenta infatti attualmente tassi di crescita molto elevati nell'ambito dei servizi di comunicazioni con possibilità di sinergie e di integrazioni molto importanti. A questo riguardo

si vuole realizzare una rete di distribuzione a livello regionale con punti di accesso sparsi sul territorio con la creazione di una serie di servizi informativi di interesse locale con il contributo di soggetti operanti sul territorio come i giornali e l'Amministrazione locale.

Centri di servizio regionali

L'obiettivo di favorire la diffusione di società di servizi informativi si perseguirà con la creazione di apposite infrastrutture logistiche e di rete, collegando gli enti e gli utenti sul territorio. Si intende interessare sei regioni iniziando con un primo centro di riferimento nel quale sarà data priorità alla cooperazione amministrativa, alla sanità ed alla gestione del territorio. Saranno strumenti di supporto al disegno di decentramento e cooperazione amministrativa in sinergia con i progetti per le reti telematiche regionali.

Centri multimediali

La strategia da adottare è quella di evolvere dalla fornitura di servizi di telefonia ai servizi di videoconferenza e di comunicazione tra elaboratori. I centri multimediali sono strutture flessibili localizzate nell'ambito di spazi dotati di infrastrutture di TLC e ICT quali i collegamenti ad INTERNET, videoconferenze ed altri strumenti di comunicazione interattiva. Hanno le sicure potenzialità per diventare propulsori di sviluppo sociale, economico ed occupazionale. Il Ministero delle Comunicazioni sta studiando talune iniziative dirette alla creazione di centri multimediali presso le comunità locali per fornire servizi di comunicazioni, servizi on-line, informazione ai cittadini, agli studenti ed alle imprese. Sarà presentato ai comuni un piano di fattibilità con indicazioni relative alle modalità di realizzazione di tali centri.

Call Center

Per le zone del Mezzogiorno dovranno essere sviluppati infrastrutture e servizi tramite gli strumenti della programmazione negoziata. Si vuole creare centri servizi voce/dati collegati ad INTERNET che mettano in rete Pubblica Amministrazione ed imprese. Abbinato al problema dello sviluppo dei «call center» c'è la necessità della regolamentazione del telelavoro.

INTERNET e servizi on-line

Il fenomeno della fine del millennio è rappresentato dalla rete INTERNET che ha imposto, grazie al successo di fatto, un paradigma tecnologico ed architettonico. Il modello dell'INTERNET è quello di una «rete di reti», ciascuna gestita da un operatore indipendente e operante sulla capacità di trasporto dell'informazione resa disponibile dagli operatori di telecomunicazioni tradizionali, basata su una piattaforma di sviluppo dei servizi. Il modello INTERNET delle origini è stato concepito per la comunicazione tra elaboratori eterogenei ed è stato applicato in uno scenario aperto alla collaborazione, perché finalizzato alla comunicazione fra enti accademici e centri di ricerca di tutto il mondo per scopi scientifici. La capacità di offrire servizi evoluti nel modello INTERNET è basata sull'introduzione di funzionalità nei terminali. In questo modo INTERNET offre una piattaforma aperta per lo sviluppo di servizi offrendo uno spazio enorme alla creazione di servizi diversificati da parte degli operatori. Un sostanziale incremento del numero degli utenti di INTERNET è un prerequisito essenziale perché i servizi on-line ai cittadini, il commercio elettronico e le altre possibili applicazioni sulla rete, si diffondano in Italia in modo da recuperare il «gap» che ci distanzia dagli altri Paesi europei. Si dovrebbero realizzare LAN nelle scuole, in coordinamento con l'attuale programma di sviluppo delle

tecnologie didattiche del Ministero della Pubblica Istruzione, creando nelle scuole italiane di ogni ordine e grado reti locali, elementi di rilevante importanza strategica. Ciò consentirebbe «prese dati» in ogni aula, oltre che nelle strutture comuni (segreteria, biblioteca, laboratori, ecc.) creando le premesse per uno sviluppo rapido e guidato delle realtà locali.

Interventi nel settore della Pubblica Amministrazione

Si vuole il definitivo decollo del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione con in parallelo la necessaria formazione per il relativo personale. Si propone di accelerare e potenziare, con riferimento ai piani triennali AIPA, la spesa su alcuni segmenti, quali lavoro e previdenza, trasporti, grazia e giustizia beni culturali. Favorire, in particolare, la realizzazione dello sportello territoriale integrato, dando priorità agli investimenti riguardanti il Mezzogiorno e le zone interessate a patti territoriali e contratti d'area, con particolare accento sulla realizzazione della RUPA ed i progetti di cooperazione amministrativa, con la sperimentazione e successiva diffusione delle ricadute a partire dalle aree del Mezzogiorno.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

DIREZIONE GENERALE DELL'ENERGIA E DELLE RISORSE MINERARIE

Fondi strutturali 2000-2006 Programmazione per il settore energetico

Analisi degli obiettivi prioritari

Considerato che le tematiche energetiche interessano trasversalmente una gran parte dei settori economici del Paese, fino a qualche anno fa il Governo Centrale ha ritenuto opportuno procedere alla definizione degli interventi da svolgere in questo settore e delle relative priorità da attribuire ai medesimi attraverso una programmazione che si è concretizzata, da ultimo nel 1988, con l'approvazione del Piano Energetico Nazionale.

Successivamente a tale periodo, è prevalso l'orientamento di affidare al libero gioco delle forze di mercato e, di conseguenza, alle scelte determinate da valutazioni economiche degli operatori privati gli interventi da assumere nel settore dell'energia: ciò sotto la spinta, in particolare, del processo di liberalizzazione da avviare in adempimento anche agli impegni assunti dal nostro Paese in sede comunitaria per la realizzazione di un mercato interno dell'energia compiutamente aperto.

In questo contesto si colloca l'avvenuta liberalizzazione delle attività di esplorazione e di ricerca nel settore petrolifero, ormai completamente liberalizzato, nonché il processo attualmente in corso di progressiva liberalizzazione del mercato elettrico, conseguente all'approvazione della direttiva comunitaria 96/92/CE del 19 dicembre 1996 riguardante la realizzazione di un mercato unico dell'energia elettrica. Analogamente, le stesse motivazioni sono alla base del programma di liberalizzazione del settore del gas naturale, che dovrà essere realizzata entro l'agosto del 2000 a seguito, anche in questo caso, dell'emanazione della Direttiva comunitaria la Dir. 98/30/CE del 22 giugno 1998.

Questo processo, sommariamente descritto, non vuole significare un'abdicazione dello Stato da quelli che sono i suoi compiti nei confronti di un settore di rilevanza strategica fondamentale.

Lo Stato, di conseguenza, ritiene opportuno assumere un ruolo di carattere prevalentemente ricognitivo e conoscitivo nei confronti di quelle attività che sono in grado di svilupparsi autonomamente in un mercato liberalizzato, riservandosi invece un ruolo propositivo, e se necessario incentivante, nei confronti di quelle attività in cui prevalgono aspetti di interesse economico generale (in particolare sociale ed ambientale) che potrebbero non essere perseguiti autonomamente dagli operatori privati.

In assenza di uno strumento programmatico tradizionale, ma nella consapevolezza di dover procedere sulla base di un quadro di riferimento attendibile e realistico fornito dai diretti operatori interessati, il Ministero dell'Industria ha organizzato una Conferenza Nazionale Energia ed Ambiente da tenere a Roma dal 25 al 28 novembre 1998 con il coinvolgimento di tutte le istituzioni, imprese ed operatori.

Tra gli obiettivi della Conferenza merita in questa sede di essere ricordata l'esigenza di definire linee di sviluppo finalizzate a migliorare l'efficienza della produzione e dell'utilizzo dell'energia, sia in termini di costo che di impatto sull'ambiente.

Al di là dei risultati, dei dibattiti e dei confronti in atto nel settore dell'energia, costituisce elemento di continua attenzione per il Governo Centrale la forte dipendenza energetica del nostro Paese, che negli ultimi anni non ha subito significativi mutamenti.

La politica nel settore energetico attualmente perseguita si colloca, quindi, in un cammino già segnato, che è quello della diversificazione degli approvvigionamenti per fonti energetiche e per aree geografiche da un lato, e, dall'altro, in un'azione di potenziamento delle infrastrutture, al fine di consentire un equilibrato sviluppo di tutte le aree del Paese sotto l'aspetto socio-economico e tecnologico.

Nel primo segmento d'intervento si pongono in particolare il programma di ammodernamento e potenziamento del parco centrali elettriche soprattutto in un'ottica di maggiore efficienza energetica e di ambientalizzazione delle stesse, il programma di sviluppo delle fonti rinnovabili cui è interessato l'intero territorio delle aree depresse con le peculiarità dettate dai siti utilizzabili a tali scopi, nonché la proposta di collegamento del gasdotto Italia-Grecia, per la cui realizzazione è stato recentemente firmato un impegno a livello governativo.

Sul secondo filone invece si collocano le prime due ipotesi programmatiche presentate, di potenziamento delle reti metanifere e delle reti elettriche.

Questi programmi hanno quale denominatore comune di contribuire tutti, nessuno escluso, ad una serie di adempimenti che il nostro Paese è tenuto ad adottare al fine di tener fede agli impegni assunti in sede internazionale per la riduzione dei gas ad effetto serra (Protocollo di Kyoto).

Per quanto concerne l'analisi delle idee-programma in cui si articola la programmazione del settore energetico, si evidenzia in primo luogo che si è seguita una logica di rafforzamento e di potenziamento di quanto già avviato anche attraverso gli interventi previsti dal Q.C.S. 1989/93 e dal Q.C.S. 1994/1999, in quanto la realizzazione di adeguate infrastrutture di distribuzione di gas (già interessate dal Q.C.S. 1989/93 e dal Q.C.S. 1994/1999) e di distribuzione di energia elettrica (già interessate dal Q.C.S. 1994/1999) in zone ancora deficitarie del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno ivi compresa la Sardegna, costituisce un importante ed indispensabile fattore propulsivo per lo sviluppo anche industriale delle aree stesse.

In particolare, si ritiene opportuno sottolineare che la **metanizzazione del Mezzogiorno**, avviata già con Legge 784 del 1980 ha ricevuto di recente nuovo impulso grazie alla Legge 266 del 1997 «Interventi urgenti per l'economia», che all'art. 9 ha autorizzato la spesa di 1000 miliardi di lire per il completamento del Programma stesso. Tale disponibilità di finanziamento pubblico può rappresentare la sponda nazionale ad un cofinanziamento comunitario dell'intervento. Rimane sempre oggetto di attenta riflessione la metanizzazione della Sardegna, già in corso nell'attuale fase di programmazione per i tre capoluoghi di provincia: Cagliari, Sassari ed Oristano, ed esplicitamente considerata nell'art. 9 della suddetta Legge 266/1997.

Per quanto concerne il **settore elettrico**, è in corso, come è noto, un processo di liberalizzazione del mercato conseguente all'emanazione della Direttiva comunitaria 96/92/CE già precedentemente ricordata. Considerato che gli interventi riguardanti il settore elettrico, siano essi nazionali o comunitari, prescindono dall'assetto proprietario degli impianti, il programma elaborato si muove nella considerazione dell'attuale normativa che regola il settore e che vede l'ENEL S.p.A. nella veste di concessionario di un servizio pubblico.

In particolare, nel comparto dell'elettricità, per il programma di **potenziamento delle reti elettriche** l'operatore italiano ENEL S.p.A. è impegnato in prima persona alla realizzazione di una serie di infrastrutture finalizzate al potenziamento ed all'ammodernamento della rete. L'ottenimento di contributi comunitari a valere sui fondi FESR anche per tale settore consentirà all'ENEL di estendere l'intervento programmato nel periodo ad altri ulteriori progetti la cui redditività al momento non è ritenuta sufficiente a motivare l'investimento.

Le proposte riguardanti il settore della **produzione di energia elettrica** tendono al rinnovo di un parco centrali che possono considerarsi obsolete dal punto di vista dell'efficienza energetica. La realizzazione di tale programma vede attualmente l'ENEL nella veste di proprietario delle centrali cui spetta l'onere dell'investimento; eventuali cambiamenti nell'assetto proprietario conseguenti alla ristrutturazione del mercato elettrico nazionale si rifletteranno sul soggetto attuatore, ferma restando la validità delle scelte tecniche effettuate.

Per quanto concerne il settore delle **fonti energetiche rinnovabili**, si evidenzia che tale settore, già inserito nel Q.C.S. 1994-1999 per quanto riguarda alcuni Programmi Regionali, non ha potuto costituire un Asse del Programma Multiregionale Energia per carenza di finanziamenti, ma che lo stesso nell'attuale quadro di programmazione deve ricevere un nuovo e consistente impulso dal momento che l'Unione Europea, come è noto, si è data recentemente l'obiettivo di un raddoppio del contributo delle fonti rinnovabili alla produzione di energia elettrica entro il 2010, passando dal 6% al 12%.

Ciò comporta l'adozione di un complesso di interventi da realizzare in particolare nelle aree del Mezzogiorno. Tali interventi, come sopra rappresentato, sono finalizzati a contribuire in maniera significativa al conseguimento da parte italiana della strategia comunitaria sui cambiamenti climatici, evidenziandosi nel contempo che gli stessi possono avere una reale possibilità di realizzazione solo con il supporto di adeguati strumenti finanziari (nazionali e comunitari) che si collocano nella scia di finanziamenti al settore già avviati con la Legge 308 del 1982, poi perfezionati con le Leggi 9 e 10 del 1991 fino al più recente provvedimento CIP 6/92.

Da ultimo, si è ritenuto di proporre, quale programma eleggibile a finanziamento sui Fondi strutturali, il progetto di **gasdotto sottomarino** che dovrà collegare l'Italia e la Grecia. Quest'opera è destinata ad affiancarsi all'elettrodotto sottomarino in corso di realizzazione tra i due Paesi ed in parte finanziato con fondi FESR.

Le motivazioni che hanno portato l'Unione Europea a finanziare l'elettrodotto si ritrovano, per intero, in questa nuova opera che riveste le caratteristiche tipiche di un progetto di comune interesse europeo.

L'illustrazione dei singoli programmi riguardanti i temi specifici del metano, dell'energia elettrica e delle fonti rinnovabili è riportata nelle allegate schede tecniche.

SCHEMA TECNICA RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FONTI ENERGETICHE RINNOVABILI DA INSERIRE NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE 2000-2006.

1. Obiettivi prioritari

Il potenziamento delle fonti di energia rinnovabili risponde alla priorità di promuovere la diversificazione delle fonti energetiche in linea con gli obiettivi di sviluppo del tessuto economico-produttivo e di coesione economico-sociale dei fondi strutturali.

Il contributo che le fonti di energia rinnovabile possono dare alla qualità ambientale, alla riduzione di emissioni inquinanti (ossidi di azoto, ossidi di zolfo, polveri, ecc.) e di gas serra (in particolare di anidride carbonica) è determinante al fine del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto. L'Italia, a questo proposito, si è impegnata a ridurre del 6,5% rispetto ai livelli del 1990 (pari a circa 555 Mt) entro il periodo compreso tra il 2008 e il 2012, le emissioni dei sei principali gas serra. In tale periodo di riferimento l'Italia deve raggiungere un tetto massimo di emissioni pari a circa 520 Mt. A fronte di emissioni tendenziali di gas previsti al 2010 pari a circa 620 Mt, la riduzione complessiva di emissioni deve essere di circa 100 milioni di tonnellate.

L'Italia importa dall'estero più dell'80% del proprio fabbisogno energetico e dipende per oltre l'80% dagli idrocarburi. La diversificazione delle fonti energetiche è quindi una priorità nazionale. Il potenziamento delle fonti di energia rinnovabile contribuisce a tale obiettivo strategico, oltre al rispetto degli impegni ambientali assunti a Kyoto e alla necessità di una progressiva convergenza ed armonizzazione del settore in ambito europeo.

Il contributo delle fonti rinnovabili alla produzione di energia nel 1996 in Italia è risultato pari a circa 11,8 Mtep, (dati MICA) corrispondente a circa il 6,8 % dei consumi di energia del Paese.

Tale contributo deriva in massima parte:

- dalla fonte idroelettrica (9,25 Mtep);
- dalla fonte geotermoelettrica (0,83 Mtep);
- dai biocombustibili (0,1 Mtep);
- dall'eolico (0,007 Mtep);
- dal fotovoltaico (0,003 Mtep);
- dalle biomasse per uso industriale o domestico (1,39 Mtep);
- dalla geotermia per usi termici (0,21 Mtep);
- dal solare termico (0,007 Mtep).

In assenza di ulteriori interventi la produzione da fonti rinnovabili effettiva e da impianti in fase di realizzazione è pari a circa 14 Mtep/anno. L'Italia si è posta l'obiettivo di attivare per il 2010 ulteriori interventi per circa 4,5 Mtep/anno. Di questi circa 2,6 Mtep si intende realizzarli nel periodo 2000-2006 nelle aree depresse del paese.

Si intende arrivare ad una completa integrazione delle fonti rinnovabili nel sistema energetico, aumentare il contributo delle energie rinnovabili al soddisfacimento del fabbisogno energetico nazionale e quindi contribuire alla riduzione dell'inquinamento energetico.

In Italia le risorse rinnovabili sono disponibili in molte regioni in quantità tale da poter essere considerate importanti sorgenti energetiche potenziali. La produzione di energia da fonti rinnovabili è condizionata dall'elevato costo degli investimenti iniziali necessari per realizzare gli impianti di conversione, mentre il costo del combustibile è pra-

ticamente nullo (eccetto che nel caso delle biomasse) ed i costi di esercizio sono connessi al solo costo della manodopera. È pertanto necessario che gli investimenti per la realizzazione dei relativi impianti sia sostenuto da contributi pubblici.

Il Governo italiano ha da tempo posto in atto numerose iniziative per migliorare la situazione energetica e, in particolare, per promuovere la ricerca, lo sviluppo, la dimostrazione e la diffusione delle fonti rinnovabili (Legge 308/82, Leggi 9/91 e 10/91, provvedimento CIP 6/92).

Quest'ultimo provvedimento è stato il più importante strumento di promozione per lo sviluppo delle energie rinnovabili. Attraverso tale provvedimento sono stati autorizzati 3700 Mw di fonti rinnovabili durante il periodo di applicazione: circa 720 Mw di eolico, 1230 Mw di idroelettrico, 520 Mw di geotermico, 650 Mw di rifiuti e 580 Mw di biomasse e biogas.

Si tratta di interventi onerosi in quanto il costo della produzione da fonti rinnovabili continua ad essere superiore a quello delle tecnologie convenzionali.

Alla politica energetica nazionale si sono affiancate importanti iniziative a livello regionale, che promuovono l'installazione di impianti di produzione energetica che sfruttano le fonti rinnovabili.

La necessità di dare un riassetto al settore elettrico e di ridisegnare le incentivazioni ha portato alla decisione di sospendere il CIP 6/92.

I motivi di tale scelta risiedono nell'inidoneità dello strumento a consentire una corretta pianificazione dei contributi sulla base della domanda di energia. D'altra parte la costituzione dell'Autorità per l'Energia e la liberalizzazione del mercato elettrico hanno ulteriormente concorso a questa necessità.

È allo studio un nuovo provvedimento sulle fonti di energia con le seguenti linee guida:

- pianificazione periodica del fabbisogno energetico anche per tipo di fonti e per ambito territoriale;
- procedure di intervento attraverso gare che favoriscano i progetti più efficienti in termini di prezzo di cessione di energia prodotta;
- trattamento prioritario delle fonti di energia rinnovabili nell'accesso alla distribuzione (priorità di disaccoppiamento).

L'obiettivo è quello di permettere la crescita delle opportunità imprenditoriali, stimolare l'innovazione tecnologica e la difesa dell'ambiente e più in generale tutelare gli interessi economici della popolazione nella loro qualità di utenti elettrici e di contribuenti.

Per quanto riguarda la disponibilità finanziaria nazionale, è attualmente in fase di approvazione una Delibera CIPE che prevede la destinazione annuale di 1.000 miliardi ad un «Fondo Nazionale per la Protezione del Clima» il cui obiettivo è la riduzione delle emissioni dei gas serra. Si stima che di questi circa 400 miliardi possano essere destinati allo sviluppo delle fonti rinnovabili.

Al momento non si esclude l'eventuale disponibilità di altre fonti finanziarie pubbliche.

2. Interventi da realizzare

Nel seguito, per ciascuna fonte rinnovabile, è brevemente riportata una stima della potenza da installare nel periodo dal 2000 al 2006, degli investimenti, dei contributi pubblici necessari, della produzione energetica e della riduzione di emissioni di CO₂ conseguibile.

Energia eolica

Per l'energia eolica sussistono opportunità per la realizzazione entro il 2006 di 1.800 MW da realizzare. I costi di investimento unitari sono stimati decrescenti in connessione alla crescita del mercato ed all'innovazione tecnologica. Il valore medio adottato per la valutazione degli investimenti è pari a 1.500.000 lire per Kw installato.

Tale quantità tiene conto di:

- i livelli di penetrazione di questa tecnologia nei Paesi più avanzati;
- le dimensioni di mercato adeguate ed opportune per attivare l'industria del settore e stimolare meccanismi di riduzione dei costi, mediante le economie di scala, per allinearli al mercato internazionale;
- l'attuale estensione delle aree idonee allo sfruttamento dell'energia del vento coerentemente con altri usi del territorio considerati dall'intervento Comunitario.

La tipologia d'intervento consiste nella realizzazione di impianti eolici per la produzione di energia elettrica.

I beneficiari dell'intervento saranno soggetti privati o pubblici produttori di energia elettrica da immettere in rete.

L'incentivazione avverrà attraverso procedure di gara che favoriscano i progetti più efficienti in termini di prezzo di cessione di energia prodotta.

Gli interventi si realizzeranno in bacini eolici individuati nelle aree della dorsale appenninica meridionale e nelle isole maggiori.

Il livello di contribuzione pubblica è del 30% calcolato sulla base delle diseconomie, stimate pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

La situazione attuale dell'energia eolica in Italia comprendente impianti realizzati o in corso di realizzazione consiste in una potenza installata di circa 720 MW per una produzione energetica di 0,29 Mtep/anno.

Si stima un impatto occupazionale permanente di 600 addetti e di occupazione temporanea di 3600 addetti. (Dati statistici sull'attuazione del CIP6/92)

Anno di riferimento	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	1800
Investimenti stimati (miliardi di lire)	2700
Contributi pubblici (miliardi di lire)	900
Produzione energetica (Mtep/anno)	0,7
Minori emissioni di CO2 (Mt/anno)	2,1

Energia solare - conversione fotovoltaica

Allo sviluppo della tecnologia fotovoltaica, sia a livello di Comunità Europea che in molti importanti Paesi, è attribuita una valenza strategica molto elevata.

In Italia, nelle aree depresse, entro il 2006 si intendono realizzare circa 8.000 piccoli impianti fotovoltaici, da installare sui tetti e/o sulle facciate di edifici, connessi alla rete di bassa tensione (generazione diffusa), per una potenza complessiva installata di circa 40 MW. Lo scopo è quello di allargare il mercato della «generazione diffusa» per aumentare la produzione con conseguenti economie di scala e quindi di riduzione dei costi.

Gli impianti da ammettere all'iniziativa saranno di potenza non superiore ai 50 kW e connessi alla rete elettrica in bassa tensione.

Il soggetto attuatore dell'intervento sarà l'ENEA che gestirà un fondo destinato al sostegno all'offerta (vendita e installazione) di impianti fotovoltaici tramite un albo di fornitori selezionato.

I destinatari finali dell'iniziativa saranno PMI industriali, turistiche, commerciali, scuole, ospedali, edifici pubblici e privati in genere.

L'intervento è destinato a tutte le aree depresse del paese.

Il livello di contribuzione pubblica è dell'80% calcolato sulla base delle diseconomie, stimate pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

La situazione attuale dell'energia fotovoltaica in Italia, comprendente impianti realizzati o in corso di realizzazione, consiste in una potenza installata di 14 MW per una produzione energetica di 0,003 Mtep/anno. L'Italia è attualmente al primo posto in Europa e tra i primi nel mondo per potenza installata.

	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	40
Investimenti stimati (miliardi di lire)	480
Contributi pubblici (miliardi di lire)	400
Produzione energetica (Mtep/anno)	Irrilevante
Minori emissioni di CO2 (Mt/anno)	Irrilevante

Energia solare - conversione termica

Il solare termico è ormai prossimo alla competitività in diverse applicazioni.

La diffusione del solare termico trova in Italia condizioni particolarmente favorevoli, quali:

- l'esposizione climatica;
- la tipologia della maggioranza degli edifici ad uso residenziale, caratterizzata da uno-due unità abitative (6.100.000 edifici su 7.500.000);
- prevalenza dell'uso di elettricità nel riscaldamento dell'acqua sanitaria (10.000.000 scaldabagni elettrici);
- prezzo unitario dei combustibili superiore alla media europea, soprattutto per quanto riguarda la produzione di energia elettrica.

Incentivando il mercato è possibile conseguire sia la crescita dell'industria del settore che la formazione e l'organizzazione di una rete diffusa di installatori/manutentori.

Il programma prevede tra il 2000 e il 2006 l'installazione di 1,4 milioni di mq di pannelli.

I costi unitari di investimento vengono stimati decrescenti in connessione alla crescita del mercato.

Il soggetto attuatore dell'intervento sarà l'ENEA che gestirà un fondo destinato al sostegno all'offerta (vendita e installazione) di impianti solari di conversione termica tramite un albo di fornitori selezionato.

Inoltre si prevede la possibilità di sostenere la qualificazione e formazione del personale operante nelle imprese di installazione e manutenzione.

I destinatari finali dell'iniziativa saranno PMI industriali, turistiche, commerciali, scuole, ospedali, edifici pubblici e privati in genere.

L'intervento è destinato a tutte le aree depresse del paese.

Il livello di contribuzione pubblica è del 36% calcolato sulla base delle diseconomie, stimata pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

Si stima un impatto permanente sull'occupazione, mantenuta e aggiuntiva, a regime di 3500 addetti (Elaborazione MICA su dati ENEA)

	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	Non applicabile
Investimenti stimati (miliardi di lire)	1030
Contributi pubblici (miliardi di lire)	370
Produzione energetica (Mtep/anno)	0,1
Minori emissioni di CO2 (Mt/anno)	0,7

Biomasse

Oltre ai benefici in termini di incremento della produzione energetica e di riduzione di CO2 e dei principali inquinanti di origine fossile, lo sviluppo del settore dell'energia da biomasse consente importanti benefici per le aree depresse del paese:

- riconversione, diversificazione e integrazione delle fonti di reddito nel settore agricolo e riforestazione dei terreni marginali che contribuisce al controllo dell'erosione e del dissesto idrogeologico di zone collinari o montane;
- occupazione in zone marginali; in un sistema bioenergetico si possono creare circa 1700 posti di lavoro per ogni TWh per anno, contro i 100 del nucleare e i 116 del carbone;
- valorizzazione economica dei sottoprodotti e dei residui organici;
- risparmio nei costi di depurazione e smaltimento.

Le proposte di incentivazione e promozione dello sviluppo di queste fonti sono diverse a seconda della tipologia della biomassa e dell'uso energetico finale (termico, elettrico o cogenerativo). La presente proposta riguarda la termocombustione della biomassa vera e propria o del biogas, per la quale si ritiene fattibile l'attivazione di impianti termici e cogenerativi per 2000 MWt e 450 MWe nel periodo tra il 2000 e il 2006. Tale attivazione porterebbe ad un consumo pari a circa 1 Mtep di biomassa contro una potenzialità stimata di 7,5 Mtep di sottoprodotti agroforestali e dell'agroindustria. Il programma rappresenta un equilibrato compromesso fra le disponibilità di biomassa nelle aree considerate e le limitazioni derivanti dalle barriere di natura tecnologica, economica ed istituzionale.

I costi di investimento unitari relativi alla realizzazione degli 450 MWe di impianti previsti vengono stimati decrescenti in connessione alla crescita del mercato ed all'innovazione tecnologica.

I beneficiari dell'intervento saranno soggetti privati o pubblici produttori di energia elettrica da immettere in rete.

L'incentivazione avverrà attraverso procedure di gara che favoriscano i progetti più efficienti in termini di prezzo di cessione di energia prodotta.

L'intervento è destinato a tutte le aree depresse del paese, con particolare riferimento ai terreni marginali.

Il livello di contribuzione pubblica è del 50% calcolato sulla base delle diseconomie, stimate pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

La situazione attuale dell'energia da biomassa in Italia comprendente impianti realizzati o in corso di realizzazione consiste in una potenza installata di circa 700 MWe per una produzione energetica di circa 1,90 Mtep/anno.

Si stima un impatto occupazionale permanente di circa 2000 addetti a regime, e temporanea di 2100 addetti (Dati statistici sull'attuazione del CIP6/92).

	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	450
Investimenti stimati (miliardi di lire)	900
Contributi pubblici (miliardi di lire)	450
Produzione energetica (Mtep/anno)	0,6
Minori emissioni di CO2 (Mt/anno)	1,7

Energia idroelettrica

In questi ultimi anni si è manifestato in particolare l'interesse per gli impianti idroelettrici di potenza installata inferiore a 10 MW precedentemente trascurati e ritenuti economicamente non convenienti. Questo interesse è stato stimolato dal progressivo esaurimento dei siti possibili per impianti di media e grande potenza. Pertanto la presente proposta è indirizzata esclusivamente a impianti idroelettrici di taglia inferiore ai 10 MW. Si ritiene che nel periodo 2000- 2006, pur in un quadro di progressivo esaurimento delle disponibilità non sfruttate di tale fonte, sia perseguibile un obiettivo pari a 450 MW. Tale valore rappresenta il massimo realizzabile nelle aree interessate.

I costi di investimento unitari vengono stimati crescenti in connessione alla progressiva marginalità delle iniziative ed al fatto che si tratta di una tecnologia matura.

L'intervento consiste nella realizzazione di impianti idroelettrici di potenza unitaria inferiore a 10 MW.

I beneficiari dell'intervento saranno soggetti privati o pubblici produttori di energia elettrica da immettere in rete.

L'incentivazione avverrà attraverso procedure di gara che favoriscano i progetti più efficienti in termini di prezzo di cessione di energia prodotta.

L'intervento è destinato a tutte le aree depresse del paese.

Il livello di contribuzione pubblica è del 54% calcolato sulla base delle diseconomie, stimate pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

La situazione attuale dell'energia idroelettrica in Italia di potenza unitaria inferiore a 10 MW, comprendente impianti realizzati o in corso di realizzazione, consiste in una potenza installata di circa 2600 MW per una produzione energetica di circa 3,45 Mtep/anno.

Si stima un impatto occupazionale permanente di circa 50 addetti a regime (Dati statistici sull'attuazione del CIP6/92)

	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	450
Investimenti stimati (miliardi di lire)	2480
Contributi pubblici (miliardi di lire)	1350
Produzione energetica (Mtep/anno)	0,4
Minori emissioni di CO2 (Mt/anno)	1,2

Energia da rifiuti

Si stima che in Italia si potrebbero realizzare nei prossimi 7 anni 30 impianti per la produzione di energia elettrica da rifiuti che potrebbero smaltire il 30% di RSU prodotti su base annua, ovvero quasi 8 milioni di t/a. Questo significherebbe investimenti per almeno 7000 miliardi di lire, di cui 3200 nelle aree depresse, consistenti in circa 14 impianti.

L'esistenza di richieste di impianti di recupero energetico da rifiuti (urbani, industriali e RDF) nelle graduatorie del CIP 6/92, per ulteriori circa 600 MWe, fanno supporre che siano fattibili tra il 2000 e il 2006, impianti per almeno 400 MWe. Tale valore tiene conto anche dei disposti del recente decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 («decreto Ronchi» attuativo delle direttive CE 91/156, 91/689, 94/62) che vieta, a partire dall'anno 2000, lo smaltimento diretto in discarica dei rifiuti urbani, ad eccezione degli scarti e dei residui provenienti dalle operazioni di trattamento degli stessi.

In particolare il decreto Ronchi prevede che il MICA determini di concerto con il Ministero dell'Ambiente, forme di incentivazione per la produzione di energia elettrica da rifiuti. Pertanto a ciò è stata predisposta una ipotesi di decreto che prevede, in base alla disponibilità finanziaria, la partecipazione dei soggetti interessati alla realizzazione degli impianti ad una gara, differenziata in funzione delle tecnologie interessate e della tipologia di rifiuto utilizzato, che favorisca i progetti più efficienti in termini di prezzo di cessione di energia prodotta. Sono previste condizioni di miglior favore sia per gli impianti ubicati in zone dove vige lo stato di emergenza rifiuti, sia per le realizzazioni inserite nei piani regionali o in accordi di programma con i Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria.

I costi di investimento unitari vengono stimati decrescenti in connessione alla crescita del mercato ed all'innovazione tecnologica.

I beneficiari dell'intervento saranno soggetti privati o pubblici produttori di energia elettrica da immettere in rete.

L'intervento è destinato a tutte le aree depresse del paese.

Il livello di contribuzione pubblica è del 62% calcolato sulla base delle disconomie, stimate pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

La situazione attuale dell'energia da rifiuti in Italia comprendente impianti realizzati o in corso di realizzazione consiste in una potenza installata di circa 1150 MW per una produzione energetica di circa 1,4 Mtep/anno.

Si stima un impatto occupazionale permanente di circa 1200 addetti a regime (Dati statistici sull'attuazione del CIP6/92)

	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	400
Investimenti stimati (miliardi di lire)	3200
Contributi pubblici (miliardi di lire)	2000
Produzione energetica (Mtep/anno)	0,5
Minori emissioni di CO2 (Mt/anno)	1,5

Energia geotermica

La dotazione naturale del sottosuolo nazionale per quanto riguarda la geotermia rende questa fonte di energia importante per il nostro Paese.

Altri vantaggi della fonte di energia geotermica risiedono nell'assenza di emissioni di gas serra, nell'assenza di costi per l'approvvigionamento di combustibile e nel contributo rilevante alla diversificazione delle fonti energetiche.

Si ritiene ipotizzabile tra il 2000 e il 2006 l'attivazione di 210 MWe di nuovi impianti geotermoelettrici; questo valore potrebbe essere successivamente incrementato in relazione ai risultati dei programmi di esplorazione profonda che sono attualmente in corso.

La stima si limita a soli 210 MWe di impianti a causa delle difficoltà dovute a:

- progressivo esaurimento delle disponibilità non sfruttate di tale fonte. Tale constatazione è connessa in parte con la saturazione del potenziale tecnico disponibile e in parte con i costi troppo elevati delle tecniche di sondaggio e di esplorazione degli eventuali nuovi potenziali;
- complessità degli impianti di produzione con conseguenti costi sempre più elevati a causa delle continue richieste di adeguamenti dei sistemi di protezione ambientale da eventuali rilasci di fluidi endogeni che sono altamente inquinanti;
- problemi di natura organizzativa.

I costi di investimento unitari vengono stimati crescenti in connessione alla progressiva marginalità delle iniziative.

In base alla normativa vigente, che attribuisce all'ENEL i diritti di concessione sull'intero territorio nazionale per l'utilizzo dell'energia geotermica, l'ente attuatore dell'intervento va individuato nell'ENEL.

L'intervento consiste nel contributo pubblico alla riduzione delle diseconomie dell'ENEL nella realizzazione di impianti geotermici.

Le aree interessate all'intervento si situano nelle zone della Toscana e dell'alto Lazio.

Il livello di contribuzione pubblica è del 33% calcolato sulla base delle diseconomie, stimata pari alla quota di investimento non giustificabile in termini di costo di impianto e di esercizio rispetto ad un ottimale impianto termoelettrico convenzionale.

La situazione attuale dell'energia geotermica in Italia, comprendente impianti realizzati o in corso di realizzazione, consiste in una potenza installata di circa 800 MWe per una produzione energetica di circa 1 Mtep/anno.

Si stima un impatto occupazionale permanente di circa 200 addetti a regime (Stima MICA).

	Incremento nel periodo 2000-2006
Potenza installata (MW)	210
Investimenti stimati (miliardi di lire)	1050
Contributi pubblici (miliardi di lire)	420
Produzione energetica (Mtep/anno)	0,2
Minori emissioni di CO ₂ (Mt/anno)	0,6

3. Ammontare del fabbisogno finanziario

Sommando i contributi della diverse fonti rinnovabili si ottiene il seguente prospetto riepilogativo:

Tipologia	Potenza installata (MW)	Investimenti (miliardi di lire)	Contributi (miliardi di lire)	Produzione Energetica Mtep/anno	Minori emissioni. CO2 (Mt/anno)
Eolico	1.800	2.700	900	0,7	2,1
Idroelettrico	450	2.480	1.350	0,4	1,2
Rifiuti	400	3.200	2.000	0,5	1,5
Biomasse	450	900	450	0,6	1,7
Fotovoltaico	40	480	400	-	-
Solare termico	n.r.	1.030	370	0,2	0,7
Geotermia	210	1.050	420	0,2	0,6
TOTALE	3.350	11.840	5.890	2,6	7,8

Il contributo del FESR è richiesto per partecipare al contributo pubblico complessivo di 5890 Miliardi necessario alla completa realizzazione del piano che si propone.

Se il CIPE confermasse la destinazione di circa 2800 miliardi (400 miliardi annui) del costituendo Fondo Nazionale per la Protezione del Clima allo sviluppo delle energie rinnovabili, il FESR dovrebbe far fronte al contributo pubblico residuo ammontante a 3090 miliardi (52% del contributo).

SCHEDE TECNICA RELATIVA AL PROGRAMMA METANIZZAZIONE PROGRAMMAZIONE 2000-2006

1. Obiettivi prioritari

Nell'ambito di una prima ricognizione volta all'individuazione dei programmi di sviluppo nelle aree depresse - e segnatamente nelle aree appartenenti alle Regioni di cui all'obiettivo 1 - da inserire nel Q.C.S. 2000-2006, un posto di rilievo compete al programma generale di metanizzazione del mezzogiorno, precedentemente cofinanziato nell'ambito dei programmi operativi 1989-93 e 1994-99.

Detto programma viene riproposto per il suo definitivo completamento o - quanto meno - per una sua progressiva attuazione, nell'ottica di un rafforzamento e di un potenziamento della rete di distribuzione del gas metano nel Mezzogiorno d'Italia, che come è noto, assicura livelli di consumo di gas naturale sensibilmente inferiori a quelli che si registrano sul restante territorio nazionale.

Difatti circa due terzi del consumo italiano di gas sono da ascrivere alle regioni settentrionali, mentre il terzo rimanente appare equamente suddiviso tra l'Italia centrale e meridionale.

È necessario quindi perseguire l'obiettivo di un riequilibrio tra quelle aree del territorio nazionale in cui si registra ancora un sensibile 'gap' di ordine socioeconomico, processo che ha nella creazione di adeguate infrastrutture di distribuzione del gas naturale un indispensabile fattore propulsivo.

Il sostegno pubblico a tale processo consegue alla necessità di colmare quegli aspetti finanziari che non trovano riscontro nella realtà del mercato.

Il Programma è anche in coerenza con le misure comunitarie, tese da un lato ad assicurare l'approvvigionamento energetico di tutti i paesi membri e dall'altro alla salvaguardia della coesione economica e sociale.

La metanizzazione del Mezzogiorno fu avviata nei primi anni '80 con la Legge 784 che, in armonia con l'obiettivo di diversificazione delle fonti di approvvigionamento del Piano Energetico Nazionale (P.E.N.), consentì di attuare una serie di interventi presso diversi comuni del Mezzogiorno.

Tali interventi furono integrati da un piano di iniziative a favore dei comuni della Campania e Basilicata colpiti da eventi sismici del 1980.

Fu però nel 1988 che, con delibera CIPE del 11 febbraio 1988, venne avviato il **Programma Generale di Metanizzazione del Mezzogiorno** il quale prevedeva la metanizzazione della maggior parte dei comuni del Mezzogiorno attraverso due tipologie di interventi:

- realizzazione di reti di distribuzione comunale;
- costruzione di nuovi adduttori o collegamenti di bacino (necessari per il potenziamento della rete nazionale dei metanodotti che trasporta il gas ad alta pressione dai Paesi di importazione - Algeria, Russia, Olanda - al territorio da servire).

Il Programma è stato articolato in due fasi (ancora in corso di attuazione):

- Primo triennio: la delibera CIPE sopra citata avviò questa prima fase, consentendo ai comuni in essa inclusi di inoltrare la domanda di finanziamento corredata dal progetto dell'opera. Le previsioni formulate si rivelarono inattuabili, e le risorse economiche assai scarse rispetto alle richieste pervenute e ai fabbisogni del programma. Attualmente il triennio è in fase di completamento.

- Secondo biennio. Sarà avviato non appena concluso il triennio.

Il Programma Metanizzazione ha goduto fin dal suo avvio del **cofinanziamento comunitario** attraverso il sostegno del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ai programmi operativi del settore energia per i periodi di programmazione 1989-93 e 1994-99, riconoscendo a questi ultimi **un'intensità d'aiuto pari al 35%** del piano globale di investimenti.

Allo stato attuale, il Programma ha permesso di finanziare, nel corso del triennio operativo:

- 762 iniziative in altrettanti comuni del Mezzogiorno per la realizzazione delle reti di distribuzione cittadina, di cui 677 praticamente concluse e 85 in corso di realizzazione (attuale P.O. Energia 1994-99), per un investimento globale pari a 3134 miliardi di lire;
- 116 iniziative relative alla costruzione di nuovi adduttori o di collegamenti di bacino - in larga parte già ultimati - per un investimento globale pari a circa 850 miliardi di lire.

2. Interventi da realizzare

L'obiettivo che si intende perseguire è il completamento del triennio operativo, e di avviare e concludere il successivo biennio previsto nel citato Programma di Metanizzazione.

La realizzazione di reti di distribuzione a livello comunale e l'incremento degli adduttori e dei collegamenti di bacino necessari per servire il territorio contribuiscono in maniera sostanziale agli obiettivi di coesione economica sociale del FESR, permettendo di servire una popolazione pari a 3.720.000 unità.

Gli interventi previsti avranno un impatto occupazionale sia in termini di creazione di occupazione diretta (legata alla realizzazione delle opere), sia in termini di occupazione indiretta (derivante dalla attività di gestione e manutenzione degli impianti/infrastrutture).

Relativamente all'impatto ambientale il metano, rappresentando una fonte energetica di tipo 'pulito', può contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'anidride carbonica (CO₂), stabiliti per il 2010 dalla Conferenza di Kyoto.

Il perseguimento delle finalità sopraindicate prevede la realizzazione dei seguenti interventi:

Conclusione triennio:

- ⇒ realizzazione di impianti di distribuzione cittadina in circa 160 comuni;
- ⇒ popolazione da servire di circa 590.000 unità;
- ⇒ investimento stimabile intorno ai 620 miliardi di lire.

Attuazione biennio:

- ⇒ 700 comuni da metanizzare ex-novo (ad esclusione quindi di quelli che potrebbero presentare domande di ampliamento della rete esistente;
- ⇒ popolazione da servire 3.130.000 unità;
- ⇒ investimento stimabile di 3260 miliardi di lire.

Interventi realizzabili e impatto occupazionale previsto

Tipologia di intervento	Investimenti stimati (miliardi)	Occupati diretti Numero	Occupati indiretti N°
Realizzazione delle reti di distribuzione	3.530	12.708	8.472
Realizzazione degli adduttori	350	1.260	490

Il costo totale degli interventi è stimato di circa 3.880 miliardi di lire e riguarda complessivamente 860 comuni ed una popolazione servita di 3.720.000 unità.

Come si evince dai dati sopra esposti, il completamento del programma di metanizzazione richiede uno sforzo finanziario notevole.

Lo Stato italiano ha provveduto con la legge 7 agosto 1997 n. 266 a stanziare 1000 miliardi di lire per il completamento del Programma Metanizzazione.

I livelli di contribuzione stabiliti dalla legge stessa sono del 45% rispetto al costo globale dell'investimento per la realizzazione delle reti di distribuzione cittadina (il livello previsto per singolo intervento varia in funzione del coefficiente climatico e del numero di abitanti residenti) e del 40% per quanto riguarda la esecuzione degli adduttori.

La ripartizione dei 1000 miliardi di lire della legge 266 è di 900 miliardi destinati alla realizzazione delle reti e 100 miliardi per gli adduttori

In base ai criteri di contribuzione così definiti ed in base ai fondi così destinati, si presume di poter attivare con tali fondi un investimento globale pari a 2.250 miliardi di lire secondo il seguente calcolo:

Reti di distribuzione cittadina:	Mld. 900 x 1/0,45 = Mld 2000
Adduttori:	Mld. 100 x 1/0,40 = Mld 250
Totale contributo:	Mld. 1000
Totale investimento:	Mld 2.250

Relativamente all'iter procedurale, l'attuazione di questa legge ha richiesto l'adozione da parte del CIPE di un provvedimento (adottato nella seduta del 6 maggio u.s. e attualmente in corso di registrazione presso la Corte dei Conti) che disciplina le procedure per la concessione dei contributi e la ripartizione delle somme da destinare ai contributi stessi.

I beneficiari delle agevolazioni finanziarie (comuni del Mezzogiorno) sono stati già puntualmente individuati ed inseriti in un elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, così come risultano già fissati i criteri che definiscono le priorità di accesso ai finanziamenti.

Si può ragionevolmente stimare che la delibera CIPE citata, diventi operativa nel corso del 1999, assicurando così una tempistica in perfetta armonia con quella di presentazione all'Unione europea di un piano di cofinanziamento comunitario per il Programma di metanizzazione, il che renderebbe riconoscibili tutte le spese sostenute per l'attuazione di detto programma.

La legge 266/97 costituisce in questo modo la sponda nazionale in grado di assicurare il tiraggio delle risorse finanziarie comunitarie.

Per quanto riguarda la regione Sardegna, il programma di metanizzazione fu avviato dal CIPE con delibera del 25 marzo 1992 con la quale i capoluoghi di provincia di Cagliari, Sassari, Oristano e Nuoro furono autorizzati a presentare i progetti esecutivi delle reti di distribuzione del gas metano da esercitare in via transitoria con una miscela di aria e G.P.L.

Tra gli obiettivi dello Stato italiano vi è quindi anche quello di metanizzare la regione Sardegna. A tal proposito, la legge 7 agosto 1997, n. 266, nello stanziare la somma di 1.000 miliardi di lire per la metanizzazione del Mezzogiorno, ha disposto che una parte di essa debba essere prioritariamente attribuita alla regione Sardegna per l'avvio di detto programma. Successivamente il CIPE, con delibera n. 36 del 6 maggio 1998 in corso di registrazione presso la Corte dei Conti, ha quantificato in 150 miliardi di lire l'importo da accantonare.

Per consentire di risolvere non soltanto il problema della realizzazione delle reti di distribuzione comunali (per cui si stima un fabbisogno di circa 800 miliardi di lire di investimenti), ma anche e soprattutto quello molto più complesso ed oneroso dell'approvvigionamento di metano all'isola, attraverso la realizzazione di un gasdotto sottomarino il cui costo è stato stimato in circa 2.500 miliardi di lire.

3. Ammontare del fabbisogno finanziario

Il contributo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale può consentire il completamento dell'intero programma ipotizzando il seguente programma finanziario di copertura delle risorse.

Piano di copertura del programma

Ipotesi di intervento finanziario	Spesa pubblica nazionale	Spesa privata (Concessionari)	Contributo FESR	TOTALE
Intervento già programmato	1.000	1.250	—	2.250
Intervento da programmare	—	910	720	1.630
Totale	1.000	2.160	720	3.880

Le risorse comunitarie secondo la tabella, produrrebbero un ulteriore investimento di circa 1.630 miliardi che sommati ai 2.250 miliardi di investimento attivati dalla L266, porterebbero gli investimenti a 3.880 miliardi, necessari al completamento del programma.

In questa ipotesi il tasso di partecipazione comunitario sul totale della spesa pubblica è del 42%.

**DIREZIONE GENERALE SVILUPPO PRODUTTIVO
E COMPETITIVITÀ
DIREZIONE GENERALE COORDINAMENTO
INCENTIVI ALLE IMPRESE**

1. Premessa

Tra gli obiettivi che l'Ue si è data con la firma dell'Atto Unico e con il successivo Trattato di Maastricht riveste fondamentale importanza il rafforzamento della coesione economica e sociale.

La coesione economica e sociale costituisce una priorità politica indispensabile per la stabilità dell'Unione e per raggiungere l'obiettivo fondamentale della riduzione delle disparità nei livelli di sviluppo.

L'azione dei Fondi strutturali dev'essere finalizzata a promuovere uno sviluppo competitivo ed una crescita sostenibile dal punto di vista ambientale, che generi occupazione e consenta di superare le difficoltà di adattamento all'evoluzione del mercato.

Il punto di partenza per la definizione di una strategia d'intervento a favore delle aree depresse è l'individuazione di alcuni obiettivi che consentano di precisare la natura e le caratteristiche delle azioni da mettere in opera nell'ambito delle politiche strutturali.

Una prima considerazione riguarda la realtà regionale e porta ad affermare che l'intero tessuto economico deve rafforzare la propria competitività per confrontarsi a livello internazionale. In questa fase appare anche necessario comprendere che il passaggio importante è segnato da una progressiva evoluzione delle regole della concorrenza alle quali le aree fortemente depresse come quelle del mezzogiorno devono far riferimento. Bisogna cominciare a pensare che i processi di crescita dei livelli di produttività e di efficienza economica (miglioramento della competitività) non dipendono più soltanto dalla disponibilità dei tradizionali fattori quali la tecnologia, il lavoro e il capitale. La modifica delle regole competitive chiama in gioco fattori socio-culturali, istituzionali e tutti quegli elementi legati all'area e allo sviluppo locale.

La seconda considerazione è che occorre partire dalle debolezze di tutti i settori economici -primario, industriale e terziario - per individuare una serie di interventi, caratterizzati da una forte integrazione e realizzare un complesso di azioni in grado di rispondere alle diversificate esigenze del tessuto produttivo.

2. Obiettivi e priorità

Il quadro generale di riferimento entro il quale collocare le proposte per la programmazione 2000-2006 deve tener conto almeno di due elementi fondamentali:

- i nuovi regolamenti dei Fondi strutturali;
- il sistema della moneta unica europea.

Riguardo al primo punto vanno evidenziati in particolare: la riduzione degli obiettivi e la maggiore concentrazione degli interventi.

Riguardo al secondo punto si sottolinea che l'introduzione della moneta unica comporta necessariamente una riduzione dei margini dell'intervento pubblico e l'innalzamento del livello di competitività fra le imprese.

Se uno degli obiettivi della politica strutturale è il recupero dei differenziali di sviluppo, all'interno di tale obiettivo assume un'importanza determinante la crescita dell'occupazione, da perseguire attraverso una serie di interventi diretti a sostenere le attività produttive per consolidare lo sviluppo esistente e consentire la nascita di nuove attività e nuove imprese, potenziare le infrastrutture di base e i servizi, sviluppare le risorse umane.

L'esperienza del periodo di programmazione che si sta concludendo consente di fare una valutazione sul complesso degli interventi attuati e, nel contempo, fornisce una serie di indicazioni riguardo alle future esigenze.

La polverizzazione dei regimi di aiuto e la molteplicità dei soggetti pubblici coinvolti nella gestione ha finora reso poco efficiente e, sotto alcuni aspetti, poco trasparente, il complesso degli interventi per lo sviluppo delle aree depresse, determinando anche un certo disorientamento negli imprenditori. Anche dal punto di vista procedimentale, perciò, occorre fare uno sforzo in direzione della semplificazione e della standardizzazione. Il processo di razionalizzazione del sistema degli incentivi, avviato con il D. Lgs. 123 del 1998 va in questa direzione: vengono individuati tre soli moduli procedurali per l'attuazione degli interventi.

All'interno di queste condizioni va evidenziata anche l'esigenza che le azioni mantengano una certa continuità, finalizzata a non provocare fratture nelle linee di sviluppo avviate nelle fasi precedenti.

Se gli interventi di sostegno finanziario alle imprese devono essere finalizzati fondamentalmente al recupero dei differenziali di sviluppo delle varie aree del territorio nazionale, occorre prevedere una diversificazione degli strumenti in ragione della diversità degli obiettivi della politica strutturale, tenuto conto che ambiti territoriali diversi sul piano produttivo e dello sviluppo, molto probabilmente necessitano di interventi diversi sul piano della politica degli incentivi.

È necessario individuare pochi ambiti di intervento, caratterizzati da una forte integrazione e realizzare un complesso di azioni in grado di rispondere alle diversificate esigenze delle imprese, evitando problemi di sovrapposizioni e assicurando una concentrazione delle risorse e dei soggetti attuatori. Una più efficace integrazione, rispetto al passato, fra interventi nazionali, regionali e comunitari si ritiene indispensabile per l'ottimale utilizzo delle risorse, sempre più scarse.

3. Le linee di intervento

Le linee direttrici entro le quali devono muoversi gli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive possono essere essenzialmente individuate in:

1. aiuti agli investimenti;
2. servizi alle imprese;
3. ricerca e innovazione.

3.1. Aiuti agli investimenti

Se uno degli obiettivi prioritari è la crescita dei livelli occupazionali, la politica degli incentivi non può prescindere da tale esigenza, anzi, deve essere orientata in tale direzione. Occupazione e sviluppo delle imprese possono essere perseguiti contestualmente attraverso il sostegno degli investimenti.

Il sistema delle imprese, soprattutto per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo 1, non può rinunciare agli interventi a sostegno degli investimenti, per potersi sviluppare, competere, produrre effetti positivi duraturi, diretti e indiretti, sul piano dell'occupazione.

Gli aiuti agli investimenti costituiscono non solo uno strumento per il rafforzamento, lo sviluppo e la ristrutturazione dell'esistente, ma anche il necessario sostegno per lo sviluppo di nuove iniziative produttive e di nuove imprese.

L'esperienza della legge 488/92, per i risultati finora rilevabili, è, sotto questo profilo, molto positiva. Lo strumento è valido, efficiente e versatile, in grado di rispondere efficacemente ad un ventaglio abbastanza ampio di esigenze delle imprese e di massimizzare l'impatto delle risorse sul sistema economico; potrebbe essere ulteriormente migliorato, in direzione di una finalizzazione maggiore e un più elevato livello di selettività. Lo strumento è molto flessibile e si presta ad essere utilizzato, attraverso appositi bandi per

specifiche aree territoriali, in una logica integrata dell'intervento, che contempli accanto agli investimenti delle imprese, interventi di altri soggetti pubblici e delle amministrazioni locali sul piano delle infrastrutture e dei servizi.

Si ritiene che gli interventi a favore degli investimenti debbano continuare a svolgere una funzione centrale nella politica di sostegno alle attività economiche e produttive, soprattutto nelle aree che presentano ancora elevate diseconomie, ma non possono avere un ruolo esclusivo. Occorre, tuttavia, individuare altre forme di intervento, complementari, in grado di rispondere ad altre esigenze delle imprese, nell'ottica di azioni integrate a sostegno dello sviluppo e della competitività.

L'efficacia degli incentivi è anche legata ad una politica delle infrastrutture: localizzazioni industriali, logistica locale (strade, ferrovie, ecc.), grandi strutture di trasporto (autostrade, ferrovie, aeroporti, porti, ecc.)

Non si vuole affrontare qui il problema delle infrastrutture, di importanza nodale per il sistema produttivo, ma che, in questa sede, richiama la competenza di altre amministrazioni. Si vuole al riguardo solo sottolineare che la riduzione delle disparità territoriali (soprattutto nelle regioni dell'obiettivo 1) e i livelli di sviluppo e competitività delle imprese sono strettamente connessi con la dotazione di infrastrutture.

Appare perciò necessario un approccio alle politiche di incentivazione che si integri con altri interventi. Le politiche di sviluppo delle aree depresse non possono essere affidate soltanto a misure finanziarie finalizzate a ridurre il costo degli investimenti; occorrono anche interventi mirati sul piano delle infrastrutture e dei servizi, coinvolgendo, le amministrazioni e gli enti locali e favorendo programmi di cooperazione tra imprese in aree territorialmente definite.

3.2 Servizi alle imprese

Se le azioni a sostegno dello sviluppo e della competitività delle imprese e del territorio devono essere integrate, una funzione importante può essere svolta dagli interventi a sostegno dei servizi.

Ci sono essenzialmente due modalità per intervenire nell'ambito dei servizi alle imprese: la prima è di incentivare l'offerta di servizi, cioè dotare il territorio di strutture, sul modello di quelle francesi, tedesche o inglesi, in grado di rispondere alle varie necessità delle imprese attraverso informazioni, conoscenze, consulenze; la seconda è di finanziare il fabbisogno di servizi che le imprese, in relazione a specifiche esigenze di volta in volta, manifestano e soddisfano.

Probabilmente sono da privilegiare, in questa fase di programmazione, gli interventi sul lato della domanda di servizi, perché producono effetti nel breve e nel medio periodo; le azioni sul lato dell'offerta hanno bisogno di tempi molto lunghi per produrre i loro effetti; inoltre la creazione delle strutture di servizi può essere stimolata anche attraverso gli aiuti agli investimenti.

Nell'ambito dei servizi appare ancora più importante prevedere interventi fortemente selettivi, rivolti a specifiche esigenze delle imprese e finalizzati soprattutto a migliorare i livelli di competitività delle PMI rispetto alle dimensioni internazionali del mercato.

Si possono individuare soprattutto nelle esigenze delle PMI connesse ai processi di internazionalizzazione delle imprese, nel trasferimento delle tecnologie, nella collaborazione e nell'associazionismo imprenditoriale, le linee direttrici degli interventi a sostegno dei servizi.

3.3. Ricerca e innovazione

La ricerca e l'innovazione tecnologica (sviluppo pre-competitivo) costituiscono un ambito di particolare importanza, un tema delicato e rilevante, che coinvolge i rapporti fra scienza, industria e società e i ruoli di vari soggetti.

Il sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica sono indispensabili nella politica di sviluppo, di consolidamento e crescita della posizione competitiva delle imprese, soprattutto in quelle zone ove si è avviato un significativo sviluppo produttivo.

La politica degli incentivi deve essere finalizzata a favorire il mantenimento delle attività finanziate in una prospettiva di lungo periodo; gli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione possono svolgere una importante funzione anche ad integrazione del finanziamento di nuove attività produttive, favorendo così le decisioni localizzative. Nella logica dell'integrazione degli interventi occorre fare in modo che incentivi ad attività di ricerca, in varie forme, accompagnino interventi per nuovi investimenti e nuove iniziative.

Alcuni regimi di aiuto nazionali o altri strumenti agevolativi in questo ambito potrebbero trovare, con le opportune modifiche, un'adeguata, efficace collocazione fra le azioni prioritarie della programmazione 2000-2006.

Occorrerebbe «avvicinare», anche sul piano gestionale, le attività finalizzate a promuovere la ricerca e quelle indirizzate a favorire lo sviluppo pre-competitivo, evitando, anche su questo versante, possibili dannose sovrapposizioni e favorendo una più efficace utilizzazione delle risorse.

4. Una proposta di allargamento settoriale: il commercio

Nell'ambito degli interventi attuati nel corso del periodo di programmazione che si sta per chiudere, soprattutto per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo 1 alcuni settori non sono stati presi in considerazione, né nell'ambito dei programmi multiregionali, né di quelli regionali. In particolare ci si riferisce qui al commercio, che costituisce un anello importantissimo nella catena produzione-consumo, anch'esso esposto alle nuove regole del mercato e a sempre più elevati livelli di competitività, soprattutto dopo la liberalizzazione attuata con la recente «riforma Bersani».

Se, poi, come è stato detto, gli interventi devono essere finalizzati a valorizzare e sviluppare il tessuto produttivo locale, coinvolgendo perciò i vari settori di attività, una funzione importante è svolta anche dal commercio.

Il processo di ristrutturazione della rete commerciale ha comportato una consistente riduzione del numero di esercizi commerciali al dettaglio, che ha riguardato soprattutto i centri storici e i piccoli comuni.

Il divario territoriale fra Mezzogiorno e Centro-nord appare ancora maggiore, se misurato con gli indici del grado di modernizzazione del settore (superficie media di vendita, dimensione d'impresa, diffusione di imprese a rete).

Questi elementi mettono in evidenza che il commercio costituisce un settore importante per lo sviluppo dell'economia locale e per la valorizzazione dei prodotti e delle attività (primarie e secondarie) legate al territorio. La maggiore efficienza della rete distributiva comporta inoltre effetti positivi in termini di servizi offerti al consumatore e di rapporto prezzo/qualità dei prodotti.

Nell'ambito del settore distributivo occorre pensare ad azioni finalizzate soprattutto verso l'associazionismo economico e la collaborazione fra le PMI, per ottimizzare le funzioni di acquisto, di distribuzione e i servizi comuni; a interventi a sostegno della diffusione delle tecnologie informatiche e del commercio elettronico; al miglioramento del servizio al consumatore.

MINISTERO DELL'INTERNO

Proposte per la programmazione dei fondicomunitari e strutturali per le aree depresse 2000-2006

Premessa

Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale il Ministero dell'Interno si pone nella peculiare posizione di amministrazione a fini generali verso la quale convergono, per trovare definizione in virtù di un quadro di attribuzioni generale ed unitario, gli affari interni.

Anche il ruolo del Prefetto rappresentante generale del Governo nella provincia ha registrato significative modifiche, proiettandosi sempre più, in coerenza con il processo di profonda trasformazione dello Stato, in funzione della più ampia valorizzazione delle autonomie locali, verso compiti di raccordo generale all'interno dell'amministrazione locale, di collaborazione a favore del sistema autonomistico e di valorizzazione della capacità di autogoverno delle comunità locali.

In tale contesto generale, l'azione del Ministero dell'Interno non può ritenersi limitata alla tutela dell'ordine e sicurezza pubblica ma si esplica attraverso una più ampia funzione di garanzia dell'ordinato svolgersi della vita civile.

In tale ottica gli obiettivi individuati ai fini della programmazione dei fondi strutturali per le aree depresse presuppongono il coinvolgimento e la collaborazione con le amministrazioni locali e centrali e, pur avendo ad oggetto specifici interventi sul territorio relativi a molteplici ambiti di competenza, si pongono in linea con il cennato ruolo di amministrazione a carattere generale finalizzato a garantire la sussistenza dell'ordinato svolgimento della vita sociale quale elemento essenziale di un sano sviluppo economico-occupazionale.

SCHEMA DELLA D.G. PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE E PER GLI AFFARI DEL PERSONALE

Obiettivi

OBIETTIVO PRIORITARIO N. 1: Trasparenza negli appalti.

Il progetto persegue l'obiettivo di porre nella disponibilità delle amministrazioni locali e degli uffici periferici dello Stato supporti tecnico-organizzativi nella gestione delle procedure contrattuali e di appalto, sul presupposto della adesione a criteri di elevata trasparenza ed imparzialità.

Il progetto trova il suo punto di forza nella obiettiva convergenza di interessi tra le forze imprenditoriali autenticamente desiderose di operare nel pieno rispetto della legalità e le amministrazioni pubbliche che intendono impegnarsi esplicitamente sul terreno della trasparenza, facendo di questa linea politica un elemento di traino per un più vasto processo di adesione dell'opinione pubblica verso la legalità.

L'attuazione del progetto muove dalla elaborazione, su impulso di un gruppo di Prefetture selezionate del meridione d'Italia, di schemi di protocollo di intesa da offrire alla libera adesione delle amministrazioni locali e periferiche. Per la elaborazione dei protocolli è da prevedere il coinvolgimento delle rappresentanze di categoria degli enti locali (UPI, ANCI e UNCEM), nonché delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali.

Con la sottoscrizione, le amministrazioni aderenti si impegnano a rispettare, nell'attività contrattuale con il privato, taluni fondamentali criteri di trasparenza e di imparzialità ed, in particolare:

a) a redigere gli avvisi e i bandi di gara in conformità a modelli preventivamente elaborati e recepiti dai protocolli di intesa;

b) a trasmettere, in via informatica, entro cinque giorni dall'adozione dei relativi atti, gli avvisi e i bandi di gara, gli avvisi dei risultati delle aggiudicazioni e gli avvisi delle richieste di partecipazione agli appalti pubblici per lavori, servizi e forniture di beni, nonché gli avvisi relativi all'affidamento di incarichi professionali e di consulenza, ai fini della loro pubblicazione su un apposito sito Internet, istituito a livello regionale e aperto all'accesso gratuito da parte di chiunque;

c) a tener conto delle risultanze del monitoraggio dei prezzi correnti per la fornitura di beni e servizi nella stipula dei relativi contratti, utilizzando le rilevazioni a tal fine effettuate a livello provinciale.

Il sito Internet di cui alla lettera b) che precede è attivato dalle Prefetture selezionate che possono affidare a privati l'attività di immissione dei relativi dati sotto la propria vigilanza.

Per il monitoraggio dei prezzi unitari di beni e servizi acquisiti dalle pubbliche amministrazioni, le Prefetture selezionate - in conformità agli indirizzi stabiliti dal Provveditorato Generale dello Stato - definiscono forme di collaborazione con gli enti locali e gli uffici periferici dello Stato e si avvalgono della consulenza tecnico-operativa delle Camere di Commercio e della assistenza tecnica di soggetti privati selezionati nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti di pubblici servizi.

Il progetto prevede, inoltre, che le Prefetture selezionate possano curare, a richiesta e per conto delle amministrazioni interessate, le procedure di gara, predisponendo i relativi atti formali e offrendo consulenza di carattere giuridico su questioni attinenti ai capitoli amministrativi, alle bozze di contratto e alla disciplina che regola in genere l'attività contrattuale.

Si prevede, infine, la istituzione, a cura delle Prefetture, di una anagrafe delle ditte aggiudicatrici degli appalti nell'ambito della provincia, articolata per categorie di beni e servizi forniti e alimentata dai dati forniti alle stesse amministrazioni firmatarie del protocollo d'intesa.

L'attuazione del progetto comporta:

- l'apertura di appositi siti - Internet presso le Prefetture selezionate;
- la dotazione degli enti locali e degli uffici periferici aderenti al protocollo di intesa dei sistemi informativi automatizzati necessari per la gestione standardizzata delle procedure e la rilevazione dei dati;
- il collegamento con le Prefetture degli enti locali e degli uffici periferici aderenti, nonché delle Camere di commercio.

OBIETTIVO PRIORITARIO N. 2: Coordinamento e monitoraggio dell'attività di rilevazione degli illeciti amministrativi.

Il progetto persegue l'obiettivo di intervenire sulla impunità che spesso caratterizza i comportamenti illeciti di minore rilievo, la cui omessa sanzione, per essere oggetto di constatabilità diffusa da parte dei cittadini, rischia di ingenerare il comune convincimento della loro liceità e, di fatto, rende desuete le norme che dispongono il divieto.

Si tratta di aree di illecito che, per il loro carattere marginale, sono ormai prese in considerazione soltanto in via eventuale, nel contesto dell'attività repressiva svolta dagli organi dello Stato, subordinatamente alle prioritarie esigenze di contrasto ai fenomeni criminali di maggiore allarme sociale. L'iniziativa degli enti locali, ai quali è rimessa la responsabilità della «polizia locale», non sempre è in grado di garantire l'estensione dell'attività di accertamento (sia pure non in forma capillare) a tutte le ipotesi di illecito, cosicché, spesso per mera assenza di raccordi informativi tra i vari uffici potenzialmente legittimati ad intervenire, si determinano veri e propri ambiti di impunità assoluta. Il fenomeno riguarda particolarmente i settori del commercio, dell'artigianato, della sanità, della sicurezza del lavoro, della utilizzazione del territorio.

Tali situazioni sono fortemente pregiudizievoli perché compromettono, specie tra i giovani, il valore della inderogabilità del precetto normativo e, se consolidate, rendono difficoltoso il recupero della legalità in conseguenza del determinarsi di una aspettativa consolidata di tolleranza da parte dei pubblici poteri.

Il progetto tende a contrastare il fenomeno attraverso il coinvolgimento di un gruppo di Prefetture selezionate nelle seguenti attività:

a) ricognizione preliminare di tutte le ipotesi di illecito amministrativo o di contravvenzione previste dalla normativa vigente, statale e regionale, loro catalogazione per aree funzionali ed illustrazione in un sito Internet corredato della descrizione delle modalità procedurali (ammontare delle sanzioni aggiornate, ammissibilità del pagamento in misura ridotta, autorità competente ad applicare la sanzione, ecc.), aperto alla consultabilità di tutti gli uffici muniti di potestà di accertamento;

b) elaborazione di schemi provvedimentali generali utilizzabili dagli enti locali per la gestione dei procedimenti;

c) attivazione di collegamenti informatizzati tra le singole Prefetture e gli enti locali al fine di garantire la rapidità dei rapporti e la semplificazione degli adempimenti reciproci nelle materie rimesse alla competenza sanzionatoria prefettizia;

d) monitoraggio generale dell'attività di accertamento di illeciti svolta nell'ambito della provincia al fine di consentire, nell'ambito delle attività applicative dei «patti per la sicurezza», una programmazione generale degli interventi ed il raccordo delle iniziative assunte da ciascun soggetto;

e) collegamenti informatizzati tra le Prefetture e gli enti locali ai fini di una gestione trasparente dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo, a confisca, a rimozione, a fermo e a blocco, nonché dei relativi procedimenti.

OBIETTIVO PRIORITARIO N. 3: Promozione della legalità nel mondo giovanile.

Il progetto si propone l'obiettivo di diffondere il senso della legalità tra i giovani, eliminando in particolare i comportamenti elusivi della normativa in favore dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, al fine di innescare un virtuoso processo di miglioramento socio-economico e di sviluppo nelle regioni ancora depresse del Mezzogiorno.

È infatti innegabile che la mancanza del necessario supporto educativo della scuola spesso agevola un negativo assorbimento, da parte dei giovani, di atteggiamenti di tolleranza o addirittura di propensione attiva verso comportamenti illegali, in qualche caso perfino delittuosi. La deficienza di una adeguata istruzione scolastica determina, inoltre, situazioni di disagio e di devianze giovanili che conducono ad atteggiamenti di estraneità da parte dei ragazzi nei confronti delle strutture collettive organizzate (Stato, Comune, ecc.).

Scopo del progetto è pertanto quello di attivare specifiche azioni operative, assistite da adeguate forme di coordinamento interistituzionale, che siano funzionali alla formazione generalizzata di una non formalistica «cultura della legalità».

L'obiettivo può essere perseguito attraverso l'adozione di puntuali interventi mirati alla estensione a tutti i soggetti in età scolare del positivo esercizio del diritto allo studio.

L'istruzione, nel rafforzare l'identità personale e la corresponsabilizzazione dei giovani, contribuisce infatti, notevolmente ad attenuare i descritti fenomeni di disagio, di emarginazione e di sradicamento sociale.

Per conseguire tale obiettivo il progetto si propone di stimolare utili sinergie fra iniziative scolastiche ed extrascolastiche, con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti sia istituzionali che sociali, intese a promuovere e coordinare attività di conoscenza della entità del fenomeno della elusione dell'obbligo scolastico, di valutazione delle relative cause e di interventi atti alla eliminazione del problema.

Il progetto prevede in particolare le seguenti misure:

a) attività di censimento dei giovani che disattendono l'obbligo scolastico, attraverso il diretto coinvolgimento delle amministrazioni comunali delle zone interessate al progetto;

b) elaborazione dei dati censiti, a cura dei servizi sociali delle relative amministrazioni locali, al fine di analizzare le motivazioni che sono sottese al mancato rispetto dell'obbligo (particolari condizioni familiari connesse a situazioni di basso reddito; di presenza di handicap; di problemi con la giustizia; ecc.);

c) monitoraggio della situazione complessiva del nucleo familiare di appartenenza del giovane, al fine di offrire a ciascuno dei soggetti pubblici interventori un quadro conoscitivo più ampio e di consentire il raccordo - a cura delle Prefetture selezionate - delle iniziative assunte dai vari soggetti istituzionali competenti a porre in essere interventi sociali nei diversi settori della tutela dei minori, della tutela sanitaria, della riabilitazione del condannato, del sostegno alla famiglia, della ricerca del lavoro;

d) promozione di specifici corsi di formazione e di aggiornamento professionale in favore del personale utilizzato nei servizi sociali comunali;

e) sostegno finanziario alle associazioni presenti nel territorio, da parte delle amministrazioni comunali, in favore di iniziative che si propongono di promuovere concrete occasioni di aggregazione sociale.

SCHEDA DELLA D.G. DEGLI AFFARI DEI CULTI

Obiettivo prioritario:

Catalogazione, mappatura e monitoraggio del patrimonio di interesse storico-artistico del fondo edifici di culto.

Il Fondo Edifici di Culto, gestito dalla Direzione Generale degli Affari dei Culti è, come noto, proprietario di un ingente patrimonio di interesse architettonico, storico, artistico, costituito per la maggior parte da edifici chiesastici di particolare pregio culturale e culturale, pervenuto a seguito della soppressione delle corporazioni religiose avvenuta con le leggi eversive del secolo scorso.

La Direzione Generale perseguendo una politica gestionale diretta non solo alla mera conservazione del patrimonio ma anche alla sua valorizzazione si è attivata, con risultati positivi, per l'utilizzo di risorse comunitarie. In tal senso ha promosso il progetto «Impara l'arte» nell'ambito dell'iniziativa comunitaria occupazionale «Youthstart» che è già in fase di attuazione.

In considerazione della validità dell'esperienza maturata e della circostanza che il patrimonio del F.E.C. insiste, nella sua più significativa espressione, proprio nelle regioni meridionali destinatarie delle azioni comunitarie, la Direzione intende proseguire in tale tipo di attività. In tal senso, tenuto conto degli obiettivi individuati dall'U.E. per il periodo 2000/2006, l'azione di programmazione potrà ruotare intorno all'Asse trasversale «Valorizzazione delle risorse umane e culturali».

Più in specifico si intende promuovere un intervento articolato sui seguenti punti:

1. catalogazione e monitoraggio dei beni mobili di interesse storico e artistico presenti negli edifici sacri, in collaborazione con le Soprintendenze competenti;

2. mappatura degli edifici sacri di proprietà in relazione ai possibili rischi derivanti dal contesto territoriale e dai fattori climatico-ambientali. Tale mappatura richiede la stretta collaborazione degli enti locali, delle agenzie di sviluppo locali e degli organi di protezione civile;

3. monitoraggio dei flussi di presenza negli edifici di particolare interesse turistico, in collaborazione con le realtà locali, in vista degli interventi possibili per la migliore e più sicura fruizione da parte del pubblico. In tale ambito possono trovare spazio interventi collegati con l'abbattimento delle barriere architettoniche.

L'interconnessione delle tre azioni consentirà di raggiungere, nell'ambito di una strategia volta a favorire lo sviluppo e l'occupazione soprattutto delle aree del Mezzogiorno, due obiettivi fondamentali:

– la migliore conoscibilità e visibilità del patrimonio;

– una più puntuale vigilanza e sicurezza dei beni, intesa sia dal punto di vista strutturale sia per quanto attiene alla tutela dei beni in questione.

Si allegano, suddivisi per provincia, gli elenchi delle chiese site nel territorio nazionale, suscettibili degli interventi di che trattasi.

SCHEMA DELLA D.G. DEI SERVIZI CIVILI

Profili di prevenzione generale e di protezione umanitaria per il recupero della legalità nell'ambito della sicurezza pubblica

Obiettivi:

OBIETTIVO N. 1 Integrazione dei minori extracomunitari. «civis-verso una società multirazziale».

Premessa

Il problema dell'immigrazione appare oggi in Italia ed in Europa sempre più grave, complesso ed importante da affrontare e risolvere in tempi stretti.

Il costante aumento di extracomunitari, infatti, non consente di procrastinare la questione dell'integrazione del mondo dell'immigrazione nel tessuto sociale nazionale anche per evitare possibili future tensioni sociali.

Inoltre, è un dato di fatto che oramai in Italia è presente una generazione di minori, nati sul suolo italiano da genitori stranieri o da matrimoni misti, che hanno iniziato, o stanno per iniziare, il percorso scolastico.

È indispensabile, pertanto, creare quanto prima un'azione efficace, che miri a produrre situazioni non solo di benessere socio-economico stabile capace di migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati regolarmente residenti, ma anche di contrasto al fenomeno del razzismo e della xenofobia, frequentemente accompagnato da atteggiamenti di ostilità e di opposizione.

La lotta contro il razzismo e la xenofobia, in particolare, richiede azioni di tipo prevalentemente culturale, nelle quali una seria educazione civica aiuti in modo determinante sia il processo di interazione sociale, sia la sensibilizzazione dell'opinione pubblica contro i pregiudizi, sia infine, la prevenzione dei comportamenti e della violenza razzista.

D'altronde, il miglioramento del tenore e della qualità della vita è uno degli obiettivi che l'Unione Europea si prefigge (art. 2, T.C.E.) e, in questo senso, il Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, attraverso la collaborazione dei grandi mezzi di comunicazione, vuole lanciare tutta una serie di iniziative da un lato di informazione del grande pubblico per sensibilizzarlo al fenomeno e per incoraggiarlo allo scambio di esperienze e di collaborazione; dall'altro, di formazione degli extracomunitari, affinché essi non si sentano «diversi» ma entrino a far parte a pieno titolo della Nazione in cui sono arrivati.

Scopo dell'iniziativa, infatti, oltre al rafforzamento dei progetti già intrapresi da altri organismi, è quello di superare le difficoltà e gli intralci di ordine culturale, di conoscenza della lingua e dell'organizzazione politico-amministrativa, di cattivo apprendimento delle tradizioni e della storia del Paese ospitante e delle sue istituzioni nonché delle procedure burocratiche previste per ottenere le necessarie autorizzazioni.

Tali campagne informative e formative, dunque, dovrebbero essere il veicolo più idoneo per ottenere contemporaneamente integrazione e promozione di scambi e informazioni in questo delicato settore.

Finalità del programma

Il progetto «civis», da eseguire nelle regioni meridionali dove è più alto l'impatto dell'immigrazione, estensibile all'intero territorio nazionale, vuole raggiungere contestualmente i due seguenti obiettivi, che, seppur diversi, sono senza dubbio complementari per conseguire le finalità descritte in precedenza.

a) aiutare gli extracomunitari ad integrarsi nel nostro Paese;

b) sensibilizzare i cittadini italiani al fine di creare una nuova coscienza della società multirazziale, attraverso un'informazione corretta ed equidistante rispetto ai due atteggiamenti estremi.

Modalità per il raggiungimento degli obiettivi

Per raggiungere la prima finalità occorrerà:

- a) formare gli immigrati attraverso specifici rapporti multimediali, che forniranno loro quegli strumenti necessari per migliorare la qualità della loro vita nel nostro Paese;
- b) coinvolgere gli immigrati così da farli sentire parte integrante della vita del Paese, attraverso iniziative speciali radiotelevisive loro dedicate.

Per quanto attiene alla seconda finalità (sensibilizzazione dei cittadini italiani) sarà necessario:

- a) veicolare un'immagine complessiva del mondo degli extracomunitari che permetta ai cittadini di capire gli aspetti della loro cultura, delle loro idee, del loro modo di vivere e di intendere;
- b) riposizionare presso il pubblico la figura dell'extracomunitario, esponendone il contributo in termini lavorativi, così da far capire l'importanza della loro presenza nel nostro Paese.

Soggetto incaricato delle iniziative di Comunicazione

Il raggiungimento degli obiettivi relativi alla programmazione radiotelevisiva, tenuto conto che essi costituiscono una modalità comunicazionale di rilevante impatto sul pubblico, sarà affidata all'Ente televisivo di Stato, cioè RAI-TV. Il rapporto sarà regolato da apposita convenzione.

Destinatari del progetto

I due destinatari di questo progetto sono:

- gli immigrati, perché, attraverso le iniziative a loro espressamente dedicate, possano superare le difficoltà d'ambientamento nel nostro paese; in particolare, sono stati individuati i seguenti gruppi linguistici: arabo, inglese, spagnolo, portoghese e filippino.
- L'intera popolazione italiana, perché comprenda il quadro complesso del mondo dell'immigrazione nella sua interezza e la nuova azione sociale svolta dal Ministero in questo senso. Allo scopo, tuttavia, di massimizzare l'efficienza e l'efficacia complessiva, sono stati individuati, al suo interno, i seguenti sottoinsiemi:
 - i giovani, in età scolare e postscolare, perché capiscano l'importanza d'una serie educazione civica che li porti a nuovi e più maturi comportamenti nei confronti degli extracomunitari;
 - le famiglie, perché fungano da primi e più importanti testimoni della necessità d'un approccio diverso nei confronti dell'extracomunitario;
 - i ceti meno abbienti perché non volgano solo le ripercussioni economiche sul loro lavoro derivate dall'arrivo degli immigrati ma ne capiscano anche le complesse implicazioni in termini di solidarietà umana.

Risultati attesi

Riuscire, prima dell'inizio del terzo millennio, a creare una realtà sociale «multietnica», dove vecchi cittadini e «nuovi» si integrino perfettamente, pur conservando, ciascuno, le proprie originali tradizioni e culture, per formare un Paese in cui siano stabili e

ottimali le condizioni di benessere socio economico, e nel quale si possa sviluppare una vasta cooperazione multilaterale in campo politico e di sicurezza, economico e finanziario, sociale e umano.

Modalità di attuazione degli obiettivi

- Finalità n. 1: aiutare gli extracomunitari ad integrarsi nel nostro Paese;
 - a) con iniziative multimediali (cassette audio e video di non eccessiva durata, realizzate in almeno 6 lingue);
 - b) con iniziative editoriali (5 fascicoli a stampa, monografici, in diverse lingue, intitolati «Conoscere l'Italia», sui seguenti argomenti: lingua, cultura, istituzioni, servizi, tempo libero);
 - c) con iniziative speciali radiotelevisive.
- Finalità n. 2: sensibilizzare i cittadini italiani, attraverso strategie mirate di comunicazione, inserendo le tematiche di volta in volta prescelte all'interno di una trasmissione, oppure con servizi o spazi in programmi di provato interesse per il pubblico.

Verrà dato inoltre ampio spazio all'azione sociale promossa dal Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, attraverso conferenze stampa e informative tramite i mass-media.

Durata del progetto

Tenuto conto della particolare importanza dell'azione, della capillarità degli interventi e della complessità tecnico-gestionale dell'intero progetto, si ritiene che lo stesso debba avere una durata triennale.

OBIETTIVO N. 2: Promozione e sostegno dell'impresa sociale.

Premessa

La rapida modernizzazione della società e in modo particolare quella delle strutture produttive, nonché il fenomeno delle migrazioni attualmente in atto, rendono sempre più difficoltoso l'ingresso nel mercato del lavoro sia per le persone penalizzate da difficoltà soggettive (le cosiddette «persone svantaggiate»), sia per gli stranieri che arrivano in Italia per stabilirvisi.

Il mancato inserimento lavorativo di queste persone è causa di ulteriore grave esclusione sociale, che spesso finisce per diventare irrimediabile. Aumenta così l'emarginazione, si deteriora la qualità della convivenza civile e in determinati contesti c'è il rischio di un ulteriore sviluppo della criminalità.

In particolare, la Direzione Generale dei Servizi Civili ha avuto finanziato, sui fondi del programma europeo «Integra», un progetto denominato «Tre-Ind: immigrazione, identità e imprenditorialità in ambienti urbani diversi», i cui obiettivi sono, da un lato, di conoscere le capacità imprenditoriali delle Comunità immigrate e le risposte che le strutture istituzionali e territoriali forniscono al riguardo; dall'altro, di formare il personale delle Prefetture interessato a questi delicati problemi.

Uno strumento efficace e duraturo di inclusione sociale per i soggetti svantaggiati, inoltre, è quello delle cosiddette «imprese sociali» in modo particolare quelle di tipo produttivo, le quali «hanno lo scopo di perseguire l'integrazione sociale dei cittadini attraverso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate». (L. 8 novembre 1991, n. 381).

Promuovere e sostenere questo tipo di imprese non solo favorirebbe uno sviluppo economico, trattandosi di attività produttive, ma avrebbe anche una notevole valenza sociale, perché favorirebbe la solidarietà e lo sviluppo civile e contribuirebbe alla prevenzione della criminalità.

In sostanza si tratta di implementare il percorso classico di creazione di impresa con interventi specifici di informazione, formazione e tutoraggio, prevedendo inoltre un maggior contributo agli investimenti, qualora occorrono particolari attrezzature o adattamenti strutturali per inserire in modo adeguato le persone svantaggiate (ad esempio portatori di handicap).

In questo contesto è da considerarsi impresa sociale anche l'avvio di un'attività autonoma da parte di una singola persona svantaggiata (ad esempio un ex detenuto).

Finalità del programma

Finalità del programma è la promozione e l'incentivazione dell'imprenditorialità sociale nel Mezzogiorno, come strumento di integrazione sociale delle persone svantaggiate, attraverso il loro inserimento lavorativo.

Attraverso questo programma si vorrebbe puntare anche alla sperimentazione di uno strumento innovativo di politica attiva per: *a)* la prevenzione alla criminalità, *b)* la lotta all'esclusione sociale, *c)* la difesa dei minori in difficoltà, *d)* la promozione della convivenza civile nelle aree a rischio, *e)* la riduzione del numero di pensioni di invalidità civile.

Contenuti

Il programma si articola nei seguenti interventi:

1. interventi di sensibilizzazione, informazione e animazione, per promuovere le imprese sociali come occasione di inclusione sociale e di sbocco lavorativo, nonché per diffondere le opportunità offerte dagli strumenti legislativi per la creazione di imprese e per le cooperative sociali.

Tali azioni, che si avvarranno della rete capillare delle prefetture, riguarderanno in modo particolare i quartieri difficili delle grandi città, le associazioni che a vario titolo si occupano di persone svantaggiate (comunità di accoglienza e di recupero, associazioni di famiglie e di volontariato, sindacati..) e le carceri.

2. Interventi di assistenza tecnica per l'elaborazione del piano d'impresa.

3. Interventi di sostegno alle nuove imprese sociali attraverso: *a)* incentivi finanziari all'investimento, *b)* copertura finanziaria completa per l'acquisto dei macchinari e per gli adeguamenti strutturali, *c)* contributi in conto esercizio, *d)* il riconoscimento del ruolo formativo dell'impresa, con un contributo che compensi la minor produttività in fase di avvio.

Per il lavoro autonomo invece sono previsti: prestiti (a fondo perduto o agevolati) di vari importi.

4. Interventi di tutoraggio ritagliati sui bisogni effettivi di ogni singola impresa avviata.

5. Interventi di creazione di incubatori specifici per le imprese sociali, nelle aree che maggiormente ne necessitano (ad esempio quartieri a rischio).

Beneficiari

Il programma ha come beneficiari le nuove imprese sociali del Mezzo-giorno e i soggetti svantaggiati che intendono avviare un'attività autonoma.

OBIETTIVO N. 3: Prevenzione da parte del volontariato nella lotta alla microcriminalità minorile ed ai fenomeni di devianza e asocialità giovanile.

Premessa

Le più recenti ricerche e studi sociologici e antropologici condotti sino ad oggi individuano nella dispersione scolastica, nell'abbandono della frequenza della scuola dell'obbligo, la causa scatenante delle forme di disgregazione sociale dei minori. Chi abbandona la scuola finisce sulla strada. La strada diviene la scuola negativa che conduce ai fenomeni di antilegalità: microcriminalità, vendita e uso di stupefacenti, arruolamento come «soldati», non perseguibili per limiti di età, della grande criminalità. E ciò soprattutto nelle Regioni meridionali.

In Italia, sino ad oggi, il volontariato ha operato particolarmente nel campo del «recupero» dei soggetti già entrati nel circuito della devianza, specie nelle regioni meridionali. Occorre, nell'attuale situazione di nuove emergenze, di forme varie di devianza sociale, mutare la prospettiva di intervento, passando alla logica della «prevenzione diffusa sul territorio». È necessario promuovere attività e servizi che si giochino «fuori» dalle sedi tradizionali dell'associazionismo per raggiungere le aree in cui i devianti vivono quotidianamente: vie, muretti, piazze, bar, quartieri periferici. Ciò diviene possibile solo formando i cosiddetti: «operatori della strada»; soggetti collegati con le altre agenzie o centrali educative, perché senza un collegamento o un coordinamento delle risorse locali offerte dal quartiere, non sarà possibile battere la dispersione scolastica, un fenomeno vasto, complesso, che non può essere gestito con un'azione settoriale o corporativa. Si tratta infatti di spezzare un insieme di meccanismi che generano e rigenerano quotidianamente processi di emarginazione ed esclusione sociale.

Finalità del programma

Occorre orientare al collegamento e all'integrazione le agenzie educative in raccordo con i servizi sociali del Ministero dell'Interno

Per ridurre e bloccare questa «dispersione scolastica» diviene indispensabile dar vita ad un'alleanza organica, promossa da questi operatori della strada fra:

- la società civile: volontariato, associazionismo, movimenti giovanili, famiglie, comunità di accoglienza;
- le istituzioni: la scuola pubblica, coinvolgendo i docenti, gli alunni e le loro famiglie, i comuni, le ASL (USL), i CIM, gli operatori pubblici, gli amministratori, i servizi sociali del Ministero dell'Interno;
- il privato sociale, la scuola privata, le iniziative sportive giovanili non professionali, quelle ricreative del tempo libero;
- la Chiesa, con le sue iniziative di solidarietà per adulti e minori.

L'identikit dell'operatore di strada

Questi soggetti, per i quali si propone un processo formativo della durata di sei mesi, devono corrispondere ad un preciso identikit:

- non devono essere giovani disoccupati, perché ad essi manca l'esperienza forte di carattere educativo, sono inevitabilmente concentrati sull'attesa di trovar lavoro, di costituire una famiglia, di trovare spesso una nuova abitazione. Si creerebbero per loro inevitabili illusioni di essere assunti;
- occorre vengano selezionati, per ammetterli al corso, soggetti maturi, che abbiano già una fonte economica autonoma o siano giovani pensionati, o comunque motivati ad affrontare iniziative di solidarietà, che provengano possibilmente da precedenti esperienze associative o comunitarie.

SCHEDELLA D.G. DELLA PROTEZIONE CIVILE E DEI SERVIZI ANTINCENDI

Nel quadro programmatico per lo sviluppo e l'occupazione delle aree depresse, la D.G.P.C. e S.A. ha individuato alcune linee di intervento, che inserite nel programma generale di sicurezza sono caratterizzate da un forte radicamento con le realtà territoriali meridionali e da positive ricadute in termini sociali.

Punti fondamentali degli interventi sono:

- coinvolgimento delle realtà locali (Enti e Associazioni) nelle problematiche della sicurezza;
- sviluppo del volontariato locale;
- formazione del Personale permanente e dei volontari della protezione civile;
- potenziamento del servizio di soccorso in alcune aree di particolare rilevanza sia per favorire lo sviluppo turistico o industriale sia per la protezione del patrimonio naturale (porti, aeroporti, parchi naturali).

Lo sviluppo dei progetti oltre che migliorare il livello di sicurezza di aree tradizionalmente più a rischio del territorio nazionale, favorendo lo sviluppo della cultura della protezione civile nelle regioni meridionali, contribuiscono al miglioramento delle condizioni di disagio giovanile, particolarmente avvertito in tali aree geografiche.

Obiettivi

OBIETTIVO N. 1: Finalizzato al miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e delle unità associative:

- miglioramento dei servizi di soccorso in aree a vocazione industriale e turistica;
- partecipazione degli enti locali;
- formazione.

Per il raggiungimento di un alto livello nella qualità di servizi, si individuano alcune aree di particolare interesse socio-economico nelle quali, in sinergia Stato Regioni Enti locali Privati, saranno localizzati progetti pilota da estendere ad altre realtà meridionali, con gli opportuni adattamenti secondo le specificità di ciascuna.

Tali progetti sono articolati nei seguenti punti:

- individuazione e realizzazione delle infrastrutture necessarie secondo le diverse esigenze utilizzando parametri interni ed esterni all'Amministrazione (es. basi di soccorso in porti commerciali e turistici quali Gioia Tauro, Villa San Giovanni, Olbia; servizi antincendi aeroporti, Crotone, Lametia, Lampedusa);
- Realizzazione di poli di formazione professionale per il personale permanente, proveniente gran parte da regioni meridionali, utilizzando sistemi didattici anche sofisticati (es. sistemi di realtà virtuale), necessari per formare un elevato numero di operatori con ridotto impatto sull'ambiente;
- Formazione in tali ambiti di una coscienza diffusa di autotutela dei rischi, rivolta in particolare ai lavoratori e ai giovani, realizzata con il concorso delle realtà locali private e pubbliche (es. industrie, scuole, ospedali, ecc).

OBIETTIVO N. 2: Finalizzato alla valorizzazione delle risorse umane e culturali:

- migliorare la sicurezza dei parchi naturali e nei centri turistici;
- sviluppare una componente volontaria in grado di svolgere attività di soccorso e protezione civile.

Per l'attuazione degli obiettivi l'Amministrazione intende favorire lo sviluppo in concorso con gli Enti del territorio (Enti parco, Comunità montane Comuni - Province), di un sistema di sicurezza antincendio che si basi essenzialmente sui seguenti punti:

- formazione del personale volontario preposto al soccorso e delle squadre comunali e dei volontari della protezione civile;
- realizzazione dei presidi volontari di supporto ai nuclei di soccorso professionali nelle aree a maggior rischio;
- potenziamento degli impianti fissi e mobili delle reti di telecomunicazione finalizzati anche alla rilevazione automatica della posizione dei mezzi.

La partecipazione delle popolazioni di aree prevalentemente isolate e a basso reddito complessivo ad un'azione di tutela del proprio territorio concorrerà anche ad influenzare la coscienza civica di gestire un patrimonio della collettività.

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

La programmazione di sicurezza nel QCS 2000 2006

L'azione di risanamento e rafforzamento del sistema socio-economico delle regioni meridionali, già operativa anche attraverso il P.O. «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia» co-finanziato dalla Commissione Europea, non può prescindere dall'attuazione di un altrettanto articolato piano di interventi in materia di sicurezza nell'intero Meridione - inclusi i grandi centri urbani e le relative province - per replicare, ma anche amplificare la portata degli effetti positivi già perseguiti.

Si tratta, in concreto, di realizzare una seconda fase di interventi, assolutamente complementari al Programma Operativo già in atto, tarando le relative misure sulle specificità delle residue aree del Mezzogiorno e delle grandi conurbazioni che, per presenza di popolazione, strutture produttive e servizi, debbono potersi integrare nel medesimo circolo virtuoso che si è inteso realizzare tra il fattore della sicurezza pubblica, dell'attrazione di investimenti produttivi e della creazione di ulteriori, solide basi occupazionali.

L'esistenza di fattori di tensione sociale cui, peraltro, fanno da contraltare iniziative imprenditoriali locali ed indotte da investimenti esterni; la ricerca di nuovi moduli organizzativi per il settore terziario; la presenza di numerose istituzioni locali, provinciali e regionali, cui necessitano infrastrutture ben inserite nella compagine urbanistica e caratterizzate da un'elevata funzionalità: queste, per grandi linee, le urgenti istanze del Mezzogiorno, sulle quali è possibile intervenire con il complemento comunitario.

La criminalità, infatti, non costituisce l'unico problema per le aree meridionali in cerca di sviluppo, ma la ben più complessa sinergia negativa dei fattori di disagio elencati è il vero nodo da affrontare, attraverso un'ampia strategia di riqualificazione e recupero degli strati socio-economici a ciò disponibili.

In tal senso la programmazione del Quadro Comunitario di Sostegno per il periodo 2000 2006, nei suoi cinque assi di intervento, può trasversalmente ricomprendere in sé l'investimento sulla sicurezza di seguito sintetizzato, da attuarsi in un'unica progettualità a titolarità del Ministero dell'Interno, settore per settore concertata con le Amministrazioni centrali e con le Regioni interessate.

Le schede progettuali elaborate in seno al presente documento, inoltre, intendono porsi in un rapporto di essenzialità con l'esistente Programma Operativo «Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia», mirando ad obiettivi strutturali più ampi e di più articolata concertazione interministeriale.

I contenuti in esse espressi, basati sull'«acquis» tecnologico ed esperienziale realizzato attraverso il citato programma, oltre che su accurati studi di fattibilità in materia di sicurezza, non si pongono quindi come precondizioni per lo sviluppo sociale ed economico, ma come intrinseci e stabili componenti, in particolare se l'intervento tecnologico ed operativo intende assicurare condizioni di funzionamento della struttura sociale, produttiva e di servizio secondo standard consolidati a livello europeo.

Vi è un concetto di sicurezza globale all'origine delle schede progettuali allegate, basato sui seguenti parametri:

- iniziative di deindustrializzazione e riarticolazione dell'impiego di vaste aree del Mezzogiorno, per l'individuazione delle quali prezioso si rivela il contributo della Confindustria e delle altre rappresentanze socio-economiche;

- raccordo costante della componente «sicurezza» con le azioni di sviluppo integrato, tra cui i Contratti d'Area, i Patti Territoriali, i Programmi di Recupero Urbano e le Intese Istituzionali di Programma;

- potenziamento delle condizioni generali di sicurezza che incidono direttamente, come è dimostrato, sulla fiducia della popolazione residente nell'opera delle Istituzioni comunitarie, nazionali e locali;

- avanzata terziarizzazione tipica delle società economicamente avanzate;
- incoraggiamento al capitale privato locale ed esterno a trovare sbocchi nelle regioni meridionali, all'azione di delocalizzazione produttiva già in atto in aree produttive del Paese ormai giunte a saturazione territoriale ed occupazionale;
- attuazione congiunta dei programmi da parte della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, oltre alle altre Forze di Polizia ed Enti competenti per specifiche iniziative;
- diffuso ricorso a tecnologie consolidate per la più adeguata interazione con le risorse destinate in sede nazionale all'azione di Ordine e Sicurezza pubblica;
- cospicuo investimento nell'azione di specializzazione ed aggiornamento del personale delle Forze di Polizia, per l'esatto utilizzo dei sistemi e delle tecnologie non ordinarie acquisite o di prossima adozione, oltre che nell'aggiornamento dell'atteggiamento psicologico degli operatori verso i temi sociali.

ASSE 1) Risorse ambientali.

Le competenze specialistiche maturate dall'Arma dei Carabinieri, con il proprio Nucleo Operativo Ecologico, oltre al ruolo istituzionale svolto dal Corpo Forestale dello Stato nella tutela dell'ambiente e nella salvaguardia della salute pubblica, consentono una partecipazione trasversale a programmi relativi alla gestione e tutela delle risorse ambientali, attraverso l'esplicazione di un controllo «ambientale» del territorio, nel quadro dell'attività istituzionale svolta dai competenti Ministeri. Nello specifico settore, il predetto Nucleo Operativo Ecologico potrà ricevere utile collaborazione dagli Organismi delle altre Forze di Polizia operanti nel settore.

In particolare:

a) acquisizione di tecnologie avanzate per il monitoraggio del territorio, su piattaforme terrestri, aeree, navali e satellitari, per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di contaminazione e danneggiamento dell'ambiente con finalità di lucro (individuazione e mappatura delle discariche abusive; rilevatori di sostanze chimiche e radiogene nocive; «kit» tecnologicamente avanzati per l'operatività dei reparti incaricati della prevenzione ed investigazione di reati ambientali);

b) organizzazione di programmi di qualificazione specialistica per l'impiego delle tecnologie innovative, anche tramite l'effettuazione di stage e scambi con Organismi corrispondenti in ambito europeo. L'obiettivo di fondo di tale intervento potrebbe individuarsi nella creazione di un idoneo collegamento, di respiro europeo, indirizzato alla formazione di operatori specializzati nella tutela dell'ambiente in tutti i suoi aspetti tecnici ed operativi;

c) partecipazione attiva alla realizzazione di una mappatura aggiornata delle zone ad elevato rischio ambientale da sottoporre ad attività d'indagine, con specifico riferimento alle coste ed alle acque, per una gestione informatizzata e quanto più attuale possibile in un'ottica di prevenzione ed ottimizzazione degli interventi a salvaguardia del territorio. In tale contesto, l'obiettivo terminale potrebbe integrarsi nella realizzazione di una banca-dati tecnologicamente avanzata, cui potrebbero fare riferimento tutte le informazioni, anche attinte in tempo reale in contesti di crisi, per un'esatta gestione da parte degli Organismi preposti.

ASSE 2) Risorse culturali e storiche valorizzazione di quelle umane.

La transnazionalità dei valori culturali ed artistici è un fatto incontestabile, così come lo sono la ricchezza del patrimonio artistico e la variegazione dei fermenti culturali europei. Da ciò discende la necessità, comunemente sentita, di preservare ogni aspetto di tale patrimonio nell'imminenza del terzo millennio. La cultura, senza dubbio, presentan-

do caratteri di immaterialità, non è difendibile che attraverso l'adozione di politiche sociali di diffusione e salvaguardia, pur adeguatamente finanziate, mentre a pieno titolo rientra in un concetto di sicurezza globale la tutela degli «oggetti» artistici e delle modalità della loro fruizione, in particolare in quelle aree dell'Europa ove l'aggressività criminale può indirizzarsi verso l'accaparramento degli oggetti artistici a discapito della collettività europea.

Per tali ragioni, anche in quest'ambito il «pacchetto-sicurezza» entra trasversalmente nella programmazione 2000-2006, attraverso la competenza specialistica dell'Arma dei Carabinieri, con il proprio Nucleo per la Tutela del Patrimonio Artistico, che potrà ricevere utile collaborazione dagli Organismi delle altre Forze di Polizia operanti nel settore. In particolare:

a) adozione di tecnologie per il miglioramento della vigilanza nelle grandi aree archeologiche e museali, oltretutto nelle altre realtà culturalmente ed artisticamente rilevanti del Mezzogiorno, per corrispondere non solo alle esigenze dell'utenza europea, ma anche alle raccomandazioni di Organismi sovranazionali, quale l'UNESCO, in termini di corretta gestione e tutela del patrimonio artistico. Tale sistema, incentrato sul monitoraggio elettronico dei siti di interesse, potrà interagire con le centrali operative delle Forze di Polizia, realizzando un valore aggiunto in termini di sicurezza, rispetto ai dispositivi attualmente esistenti;

b) potenziamento dei sistemi di raccolta e trattazione informatizzata dei dati relativi al traffico di opere d'arte rubate, al fine di realizzare un'interconnessione tra le varie Forze di Polizia, le altre Istituzioni interessate alla tematica ed i corrispondenti Organismi in ambito europeo;

c) qualificazione specialistica degli operatori delle Forze dell'Ordine.

ASSI 3 e 4) Risorse per il miglioramento della vita associata. Risorse per lo sviluppo produttivo locale anche nelle zone non urbanizzate e, quindi, relativa promozione imprenditoriale.

a) adeguamento e potenziamento del sistema di comunicazioni tra le Forze dell'Ordine nell'intero Mezzogiorno, tramite realizzazione di sottosistemi che consentano l'interconnessione delle centrali operative e la localizzazione reciproca delle risorse per il controllo del territorio, vere e proprie piattaforme tecnologiche mobili dell'intero sistema, orientato a salvaguardare la struttura socio-economica;

b) adozione di moduli avanzati di gestione computerizzata delle risorse, della strategia degli interventi, dell'insieme dell'apparato di pubblica sicurezza e soccorso nelle aree in esame;

c) azione di controllo sul tessuto urbano, suburbano e provinciale del Mezzogiorno (Bari, Cagliari - se la Sardegna permarrà nelle regioni «Obiettivo 1» - l'area industriale di Caserta, Catania, Napoli, Palermo, Potenza, Reggio Calabria e Salerno) con tecnologie avanzate;

d) realizzazione di misure tecnologicamente avanzate per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea e dell'Area Schengen marittime ed aeree, con riferimento al fenomeno dell'immigrazione clandestina, per le intere regioni Sicilia, Calabria e Puglia, accentuando i meccanismi di interazione con tutte le realtà istituzionali ed associazioni dedicate alla gestione dei fenomeni migratori;

e) realizzazione di meccanismi di comunicazione ed allertamento, tramite apposite «interfaccia» tecnologicamente avanzate, tra le strutture di sicurezza aziendali e private in genere e l'apparato di Pubblica Sicurezza;

f) organizzazione di programmi, a contenuto tecnologico, per imprenditori commerciali e piccoli esercenti soggetti alla minaccia estorsiva della criminalità diffusa ed organizzata;

g) attuazione di capillari campagne di sensibilizzazione ed informazione dell'opinione pubblica, nell'intento di coinvolgere strati sempre più ampi della popolazione in un rinnovato rapporto con gli Organi della Pubblica Sicurezza, per la massima estensione del controllo del territorio. Particolare riguardo per il mondo giovanile e dell'associazionismo in genere, attraverso campagne mirate, momenti di confronto, iniziative di coinvolgimento;

h) corsi di qualificazione specialistica per il personale delle Forze di Polizia, da impiegare nei rinnovati moduli operativi e destinato ad utilizzare le nuove tecnologie. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alla formazione di «formatori», in grado di produrre un effetto moltiplicatore del bagaglio professionale acquisito, anche in termini di rinnovata mentalità verso le realtà sociali in cui si opera e di concreta interazione con gli altri soggetti istituzionali.

ASSE 5) Collegamenti materiali, telematici ed informatici SUD-CENTRO-NORD ed EUROPA.

a) implementazione tecnologica del dispositivo di controllo del territorio applicato alla rete autostradale nonché sui grandi assi viari nell'intero Mezzogiorno d'Italia e con possibili proiezioni sull'intero asse autostradale verso l'Europa, per l'adeguamento degli standard di sicurezza alle accresciute necessità di trasferimento di persone e merci e per il consolidamento delle realtà socio-economiche in via di sviluppo, in un ambiente facilmente percepibile come «città orizzontale». Tale asse di intervento trova un corretto interprete operativo nella Polizia Stradale, per gli aspetti di specifica competenza, oltre che negli interventi ordinari della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri;

b) interventi correlati alla sicurezza in specifiche aree ad elevata condensazione criminosa, tramite sollecitazione degli Enti locali alla realizzazione delle necessarie infrastrutture per la distribuzione di sensori sul territorio in duplice funzione di controllo del regolare svolgimento del traffico e di prevenzione di fenomeni criminosi connessi alla circolazione stradale. Tali dispositivi possono essere gestiti tramite le sale operative dei vari Organismi interessati per le quali è necessario il completamento dei meccanismi tecnologici di interconnessione;

c) adeguamento degli standard operativi e di sicurezza sulla rete ferroviaria del Mezzogiorno d'Italia, con estensione alla direttrice CENTRO-NORD-EUROPA, per la realizzazione di un sistema di sicurezza globale che assicuri il regolare movimento di persone e merci con il mezzo ferroviario che, nel suo insieme di collegamenti e connessioni è ormai inteso come «aggregato socio-economico» in perenne movimento, già coperto dalla competenza specialistica della Polizia Ferroviaria;

d) introduzione del sistema radiomobile di comunicazioni secondo lo standard comunitario «TETRA 25» che, sulla base di consolidate infrastrutture, consenta la più ampia estensione e potenziamento dei contatti tra le Forze di Polizia, le realtà aziendali delle aree di sviluppo, i vettori commerciali operanti sia sulla rete viaria che ferroviaria nazionale;

e) aggiornamento tecnologico e delle metodologie di prevenzione e contrasto a fenomeni criminosi relativi al traffico sulle «arterie» telematiche, per garantire un adeguato standard di sicurezza. In tale progettualità trova espressione la specializzazione della Polizia delle Comunicazioni;

f) attuazione di programmi di qualificazione specialistica per il personale delle Forze di Polizia da impiegarsi nella gestione dei sistemi di comunicazione ed operatività innovativi.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Linee guida del piano degli investimenti per gli interventi infrastrutturali

I Fabbisogni infrastrutturali

Il nostro Paese sta rivedendo la propria struttura organizzativa ripensando ai modi con i quali affrontare i problemi delle imprese e dei cittadini nella situazione che si viene prefigurando, lo Stato potrà garantire la massima efficienza dell'intero sistema amministrativo solo se riuscirà a riappropriarsi di quelle funzioni di alta programmazione e di coordinamento dei grandi processi di trasformazione del Paese e del suo territorio.

Il dato di fondo, che emerge con evidenza dal quadro esaminato, è la carenza di una **programmazione** degli interventi, in grado di trasformare interventi «puntuali» in occasioni di sviluppo endogeno, nell'ottica di una crescita complessiva del sistema economico.

Questa linea di comportamento deve essere ribaltata per restituire allo strumento della programmazione il ruolo di supporto alla definizione di un efficace piano degli investimenti infrastrutturali.

Ciò appare tanto più necessario tenuto conto di due ordini di motivi: da un lato l'esubero della domanda di infrastrutturazione rispetto alle disponibilità delle risorse finanziarie, dall'altro l'efficace allocazione delle risorse che consenta di prefigurare **interventi integrati**, che non seguano solo linee settoriali, ma operino su più forme di infrastruttura, perseguendo obiettivi di crescita congiunta di più servizi. La configurazione di questi interventi fa emergere esigenze di coordinamento delle politiche territoriali e regionali, ovvero progetti di interesse interregionale in aree transfrontaliere, sollecitando una più stringente cooperazione interregionale tra coloro che condividono la responsabilità dello sviluppo degli spazi transfrontalieri.

Le motivazioni che fondano queste strategie di intervento se da un lato sono riferibili alle opportunità offerte dallo scambio di conoscenze, da un corretto regime di concorrenza, dall'integrazione dei sistemi di produzione, dall'altro si legano ad una pianificazione in vista della ottimizzazione dell'uso delle risorse territoriali.

Per una corretta programmazione si rende necessaria inoltre, una politica di scelte, che faccia convergere le risorse finanziarie secondo prefissati obiettivi.

L'individuazione di criteri di selezione delle priorità di intervento deve tener conto della massimizzazione degli effetti permanenti prodotti dagli investimenti nella formazione di capitale fisso sociale, in un'ottica di medio e lungo periodo, e di una scansione temporale di essi, determinata dalle suddette priorità, che non può dunque prescindere dalla programmazione.

Pertanto, le azioni prioritarie per l'intervento sulle infrastrutture devono prevedere:

- **L'innovazione dei metodi gestionali.** Tale azione comporta che da un lato sia garantito il miglioramento e il «mantenimento in vita» della infrastruttura fisica in quanto tale, dall'altro che sia accresciuta la «capacità di servizio» dell'opera stessa. Quest'ultimo sforzo può portare sia ad un aumento dell'utenza, sia ad una sua diversificazione, sia ad una sua maggiore soddisfazione.

- **La produzione di infrastrutture secondarie connesse alle infrastrutture principali.** Nel caso delle infrastrutture a rete, questa azione comporta la »derivazione« dalla rete principale di nuove forme di innervazione del territorio, in modo che il «traffico circolante» sulla rete possa più facilmente e più direttamente raggiungere tutti gli obiettivi. Ciò significa anche che la rete non può essere vista solo come un sistema di collegamento degli obiettivi principali, ma che si assume come necessario il conseguimento di obiettivi più articolati, più diffusi ed in grado di coinvolgere utenze numerose ed attive.

• **La connessione delle infrastrutture, sia vecchie che nuove, con attività economiche che derivano grandi utilità dalle infrastrutture stesse.** Tale obiettivo può essere raggiunto in vari modi. Si può pensare di costruire nuove infrastrutture in funzione della domanda espressa e dichiarata dai soggetti economici; si possono incentivare sistemi integrati di attività in funzione della migliore utilizzazione delle infrastrutture esistenti; si possono riqualificare sia la forma fisica che le funzioni delle infrastrutture esistenti, in funzione della contemporanea domanda esplicita proveniente dagli operatori economici.

Tipologie di intervento

Nel quadro più generale delle politiche territoriali, le azioni prioritarie di intervento sulle infrastrutture debbono rispondere ad una duplice logica:

- l'efficienza dei territori come motori dello sviluppo economico locale e dell'occupazione;
- la qualità dell'ambiente e, in particolare, dell'ambiente urbano, come veicolo dello sviluppo sostenibile e del benessere collettivo.

Si possono distinguere tre famiglie di interventi di politica territoriale:

1. interventi di natura **areale**: tipicamente la difesa del suolo, l'inserimento e l'integrazione delle grandi opere infrastrutturali nel territorio, la tutela dei valori paesaggistici, storici, culturali ed ambientali;

2. interventi di natura **reticolare**: le grandi infrastrutture a rete per la mobilità, la distribuzione delle energie, l'approvvigionamento idrico;

3. interventi di natura **polarizzata**: azioni di impulso sui «fuochi» dello sviluppo locale, attraverso il sostegno ai distretti produttivi locali e alle città.

In particolare per gli interventi di natura areale, una specifica attenzione va posta rispetto alla necessità di **riqualificazione dell'ambiente**. È possibile sostenere che la tutela dell'ambiente e il miglioramento della qualità ambientale possano essere considerati quali obiettivi validi aldilà di ogni ulteriore finalità.

Inoltre è utile sottolineare la necessità della protezione ambientale come investimento preventivo e più vantaggioso dal punto di vista economico rispetto alla spesa necessaria in seguito ad eventi catastrofici connessi alla cattiva gestione delle risorse ambientali.

Dunque *spendere prima per spendere meno* e per risparmiare costi sociali non valutabili in termini strettamente economici.

Il concetto di «contabilità ambientale», assunto anche in sede comunitaria, correla l'investimento per la salvaguardia dell'ambiente ad una più articolata serie di benefici monetizzabili e non, ed assume questo insieme di fattori di valutazione come supporto razionale alla verifica delle priorità - quindi anche urgenza e indilazionabilità- degli investimenti per la tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda gli interventi di natura reticolare occorre garantire l'integrazione delle nostre infrastrutture con il sistema infrastrutturale europeo, sia dal punto di vista della funzionalità che della norma. Le infrastrutture fisiche ed immateriali di collegamento quali quelle afferenti al sistema di trasporto (intermodale, multimodale ed inframodale), quelle afferenti alle reti idriche, energetiche e di telecomunicazione, pur non costituendo di per sé attività produttive, rappresentano la condizione essenziale a qualsiasi tipo di sviluppo. In particolare la razionalizzazione delle reti idriche ed il loro necessario potenziamento, al fine del raggiungimento di standard minimi di efficacia ed efficienza delle reti, nonché l'avvio della gestione del servizio idrico integrato unitamente alla revisione del sistema tariffario, rappresentano strumenti indispensabili per colmare la carenza infrastrutturale che costituisce uno dei più evidenti fattori di freno allo sviluppo sociale ed economico del territorio.

Per quanto riguarda gli interventi di natura polarizzata, la **città** può essere oggi concepita come un sistema integrato, al pari di una rete infrastrutturale, che condiziona la competitività dei fattori produttivi. Le città sono al centro di processi di trasformazione caratterizzata da un lato, dal definitivo affermarsi dell'economia e dell'informazione e, dall'altro, dalla accelerazione dei processi di globalizzazione dei mercati, delle tecnologie e dei processi di produzione, che si accompagna ad una mobilità crescente dei capitali e dei servizi. La transizione in atto comporta anche effetti indesiderati quali:

- i livelli occupazionali;
- l'ambiente urbano: caratterizzato dall'esplosione della domanda di mobilità di persone, beni e servizi;
- l'efficienza della macchina urbana nel suo complesso.

Gli obiettivi prioritari sono da individuarsi: nel miglioramento della qualità funzionale delle città che si esprime sia nella qualità delle infrastrutture che in quella dell'ambiente fisico costruito e dei servizi sociali urbani.

L'assunzione di questo modello pone con evidenza la necessità di intervenire nelle aree urbane tramite programmi integrati, che colleghino direttamente e in modo esplicito, gli investimenti per il recupero delle parti fisiche con la riqualificazione delle condizioni sociali dei residenti e delle attività produttive. La qualità degli ambiti urbani può essere ottenuta soltanto se si interviene con una molteplicità concertata di azioni. Le esperienze recenti dimostrano che se la concertazione non viene esplicitamente stimolata diventa difficile la nascita di iniziative economiche spontanee in dipendenza degli investimenti pubblici.

Il ruolo del Ministero dei lavori pubblici

Le azioni di investimento sulle infrastrutture fisiche: rete viaria, rete idrica e rete portuale, sulle città e sull'ambiente, trovano oggi soggetti di responsabilità assai diversi rispetto a quelli per cui sono state pensate le principali fonti normative che attualmente presiedono al finanziamento delle stesse.

Gli obiettivi dell'azione di Governo previsti nel documento DPEF del triennio 1999/2001 vedono, per quanto riguarda il sistema delle infrastrutture, il Ministero dei LL.PP. significativamente impegnato nella predisposizione e nell'attuazione di un piano di investimenti finalizzato al recupero del gap infrastrutturale che separa il nostro da gran parte dei paesi europei.

Il ruolo del Ministero dei Lavori Pubblici deve assumere significatività nel perseguimento dei seguenti **obiettivi**:

- presiedere alla costruzione e alla migliore gestione delle grandi reti di connessione nazionale e delle infrastrutture rare di livello nazionale;
- sviluppare azioni incisive per il superamento degli squilibri regionali in sintonia con le azioni comunitarie orientate allo stesso fine;
- sviluppare azioni sperimentali che possano suggerire modelli operativi per le regioni e i soggetti locali.

Dal punto di vista operativo, allo stesso Ministero sono deputate la definizione di linee di programmazione da attuare attraverso progetti di **investimento** quali:

- cofinanziamento di azioni volte a completare, riqualificare e a connettere punti eccellenti delle reti infrastrutturali di interesse nazionale;
- prevenzione delle calamità e valutazione di tutti gli effetti complementari degli investimenti in campo ambientale, con particolare riferimento al sistema idrogeologico;
- riqualificazione delle aree urbane.

Metodologia della programmazione - Il rapporto tra Stato e regioni

Per l'Italia, prima ancora di ritardo infrastrutturale rispetto agli altri Paesi europei è opportuno parlare di ritardo nei sistemi di organizzazione e gestione dei processi di infrastrutturazione.

Non è certo nuovo il tentativo di realizzare in Italia una programmazione economica e finanziaria. Il rilancio del concetto di programmazione vuole trarre lezione dall'esperienza del passato e fondarsi sulla ricerca di una diffusa integrazione tra soggetti pubblici. Dalle esperienze di programmazione del passato si è in particolare appreso che la conoscenza dei bisogni e delle opportunità non è patrimonio di alcun centro di governo, ma è diffusa fra i suoi diversi livelli, fra le parti sociali, fra le altre forme di associazione della società. Nel sistema istituzionale, è in corso una progressiva e rapida devoluzione di poteri di governo dallo Stato agli enti locali: alle regioni e ai comuni sono attribuite crescenti responsabilità di spesa e di governo. Nel sistema economico passi significativi sono stati compiuti nel restituire al mercato il ruolo di strumento centrale di allocazione della risorse, del lavoro, del capitale

Da quanto sopra esposto si deduce che alla base della nuova programmazione debbono essere assunti i seguenti criteri:

– *partenariato*, con il quale si intende il confronto tra Amministrazioni centrali e regionali e, ancor prima, delle Amministrazioni centrali tra loro;

– *valutazione*, come capacità di identificare ed esplicitare, in modo trasparente e anticipato, i criteri in base ai quali effettuare la selezione delle opere e dei progetti da finanziare: l'assenza di questo passaggio concorre a spiegare le modalità fortemente discrezionali e «straordinarie» con cui spesso è avvenuta la ripartizione delle risorse e i conseguenti gravi problemi insorti nell'attuazione. Nella valutazione potrà essere privilegiata l'integrazione strategica degli obiettivi da perseguire, già definita a livello comunitario, finalizzata al coordinamento delle iniziative sul territorio promosse da tutte le amministrazioni e alla identificazione delle strategie e delle priorità di sviluppo, al fine di evitare che le azioni vengano avviate in modo compartimentato.

Una concertazione permanente tra Stato, Regioni ed Enti locali potrà individuare la priorità di investimenti che corrispondono sia ad obiettivi di sviluppo e crescita locale, sia a irrinunciabili scelte di modernizzazione infrastrutturale, economica e sociale del sistema Paese.

DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

Programmazione fondi strutturali 2000-2006 e intese istituzionali:
prima ricognizione degli interventi di sviluppo.

ASSI DI SVILUPPO

A. Infrastrutture per le politiche urbane

La presente nota si compone di due parti, la prima, articolata secondo le modalità richieste per l'inserimento della proposta tra le «Schede di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006» e che descrive sinteticamente come l'ipotesi formulata dovrà operare a regime; la seconda parte è invece dedicata alla descrizione, sempre in sintesi, di una prima applicazione da realizzarsi in tempi più brevi e con finalità di tipo sperimentale.

1. La proposta

1.1. Obiettivo prioritario.

Aumentare l'efficacia degli strumenti di sostegno allo sviluppo locale tramite il coordinamento tra il momento tecnico di definizione degli interventi sia infrastrutturali sia d'aiuto alle imprese e la fase delle intese istituzionali e della concertazione amministrativa.

1.2. Motivazioni.

I diversi strumenti oggi esistenti nell'ambito della programmazione negoziata, a cominciare dal più diffuso di essi, che è il Patto territoriale, hanno una modesta capacità di intervenire con mezzi propri sul sistema infrastrutturale e dell'assetto territoriale in genere. D'altra parte essi non sono collegati con gli altri strumenti attraverso cui si realizzano gli interventi d'incremento del capitale fisso sociale che pure tanta e comprovata influenza esercitano sulle politiche di sviluppo locale. Peraltro, anche fra questi ultimi, è spesso mancata la composizione di una strategia complessiva che ne esaltasse le preziose sinergie.

Al fine di ovviare a quest'ultimo inconveniente è stato concepito uno specifico strumento: il programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), che trova i suoi tratti qualificanti proprio nel coordinamento tra le diverse risorse economiche destinate alla attrezzatura del territorio, coordinamento che viene ad essere organizzato ponendo una specifica attenzione alla coerenza fra la fase tecnico progettuale e l'accordo tra le amministrazioni.

Il PRUSST, dunque, assume quale esplicito fine quello di costruire un ambiente operativo, sia tecnico sia istituzionale, in cui sia non solo possibile ma relativamente agevole decidere e programmare interventi sul territorio. Questi interventi sono volti a conciliare le esigenze d'incremento delle attrezzature territoriali attraverso cui si determina una parte rilevante della competitività del sistema economico locale, con le attenzioni ai temi dello sviluppo sostenibile, collocandosi quindi sulla frontiera più avanzata del complesso tema costituito dal rapporto tra sviluppo e ambiente.

Il PRUSST, dunque, si presenta già oggi come la coerente e innovativa evoluzione dei principi di politica amministrativa che il Paese sta portando ad attuazione e che nella concertazione programmata trovano la loro più visibile espressione.

Occorre che laddove il sistema amministrativo e produttivo dimostrino di avere ben assorbito tali principi e si attivino, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, per costruire una credibile strategia di sviluppo locale, sia fornita loro una strumentazione più ricca, efficiente e di rapida utilizzazione per sostenerne l'azione.

In tal senso il PRUSST può ben costituire la base su cui costruire una più mirata e attenta politica d'aiuto allo sviluppo locale, esso ne ha le caratteristiche istituzionali e l'impianto metodologico. Ma proprio perché nato con l'obiettivo di rappresentare uno strumento stabile e ordinario nel nostro sistema amministrativo, esso deve trovare una sua precisa collocazione all'interno del panorama delle misure di sostegno alle economie locali e in particolare con quelle della concertazione programmata.

1.3. *Idea programma.*

Nel quadro prima delineato si colloca la presente proposta di stabilizzare la figura del PRUSST nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, sistemando il suo rapporto con gli strumenti della programmazione negoziata. In particolare appare chiaramente come sia utile e fattibile la conciliazione di un PRUSST con un Patto territoriale; dall'abbinamento dei due strumenti potrebbe nascere una strategia d'intervento finalmente in grado di affrontare in modo coordinato i tre aspetti centrali con cui le politiche di sviluppo locale si trovano a doversi confrontare:

- a) gli aiuti diretti alle imprese;
- b) l'incremento della competitività di un sistema territoriale che deriva dalle sue dotazioni infrastrutturali e dal capitale fisso sociale in genere;
- c) il controllo degli effetti della crescita economica e produttiva sull'ambiente e quindi sulla qualità della vita della popolazione civile.

Naturalmente il presupposto perché sia attivato lo strumento PRUSST/Patto deve essere costituito dall'esito positivo di un processo di concertazione amministrativa che sia stato capace di produrre accordi su elementi specifici.

L'intesa istituzionale che motiva il ricorso al PRUSST/Patto, e che non può non coinvolgere anche il livello regionale, deve dunque avere carattere di programma strategico e contenere al suo interno già elementi e scelte di merito chiari e leggibili.

Il requisito di un accordo amministrativo d'adeguato livello istituzionale, e di altrettanto adeguato contenuto, resta indispensabile per sviluppare le enormi potenzialità che derivano dall'impiego dello strumento PRUSST/Patto. Privo del sostegno di una precisa volontà politica e amministrativa, infatti, anche il più potente degli strumenti d'intervento e d'aiuto all'economia e allo sviluppo locale non è in condizione di produrre risultati concreti, avendo quale unico esito l'immobilizzazione di risorse pubbliche, tanto più preziose quanto più rare.

2. La sperimentazione: un programma sperimentale entro il 1999

In coincidenza con la pubblicazione del primo bando di promozione dei PRUSST, potrà essere avviato un programma sperimentale di un ristretto gruppo di PRUSST/Patti.

In un numero limitato di casi, individuati di concerto tra il Ministero dei lavori pubblici e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e collocati in zone del Paese ove si riconoscano le condizioni per avviare un Patto territoriale, le amministrazioni abilitate alla promozione di un PRUSST secondo le procedure previste dal bando potranno essere invitate a presentare una proposta di PRUSST/Patto da inserire in un pacchetto sperimentale.

Il protocollo d'intesa, la cui sottoscrizione e relativo invio al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica costituisce l'avvio della fase operativa del Patto, dovrà in questo caso contenere anche maggiori e più dettagliate informazioni relative all'ipotesi di promozione dello sviluppo locale che si vuole attuare tramite l'uso congiunto dei due strumenti, ed avere comunque anche tutti i contenuti di una proposta di PRUSST.

Dato l'impegno derivante dalla stesura di un simile documento, che assume i connotati di un piano di fattibilità di un progetto di sviluppo d'area vasta, le amministrazioni ammesse a far parte del pacchetto di sperimentazione (in prima ipotesi sei, distribuite sul territorio nazionale) riceveranno un primo contributo per spese d'assistenza tecnica pari a 300 milioni di lire.

La stesura del protocollo PRUSST/Patto, non prevede la redazione di elaborati progettuali di tipo architettonico ma, oltre ad una parte di tipo descrittivo delle caratteristiche geografiche, sociali ed economiche dell'ambito interessato, la definizione dettagliata di un quadro d'intervento, la scelta di alcune precise linee di politica economica a scala locale e un metodo per la costruzione di un sistema di sinergie tra investimenti privati e potenziamento delle attrezzature territoriali della zona d'intervento. Il documento e i suoi allegati dovranno sempre considerare le due condizioni essenziali per il successo dell'azione amministrativa promossa: l'accordo istituzionale e la fattibilità degli interventi.

Il protocollo dovrà anche contenere un programma lavori e una previsione di spese tecniche e di progettazione per la completa definizione del PRUSST/Patto. Per queste spese, e secondo le modalità previste dal regolamento attuativo dei PRUSST, l'amministrazione procedente potrà chiedere un contributo al Ministero dei LL.PP., e quindi fino a tre miliardi per le spese di progettazione e fino a un miliardo per l'assistenza tecnica, da quest'ultimo contributo massimo dovranno essere sottratti i 300 milioni conferiti in fase di avvio della stesura del protocollo e, quindi, di inserimento dell'amministrazione procedente fra quelle che compongono il pacchetto di sperimentazione. Resta da verificare se a tali spese sia applicabile il contributo del 50% di cui al punto 2.2.4. della delibera CIPE n.70/1988; in quanto effettivamente destinate alla *«redazione di studi di fattibilità di rilevanti iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le Amministrazioni locali...»*

Una volta ultimato il PRUSST/Patto, sarà presentato al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per la sua valutazione in via ordinaria, sempre che, per questa fase sperimentale, non si ritenga anche in quella sede di assicurare una considerazione particolare al pacchetto sperimentale. Quest'aspetto, pure importante, non costituisce di per sé un problema, giacché il PRUSST/Patto dovrà avere tutte e complete le caratteristiche di entrambi questi strumenti e quindi potrà anche essere semplicemente posto a confronto con le altre ipotesi di Patti «semplici» e questo potrà già avvenire nella tornata di valutazione successiva a quella prossima del 30 novembre 1998.

I due strumenti vedendo la specifica potenzialità moltiplicata dalla situazione di sinergia che si sarà saputa costruire, hanno parallelamente legati i loro destini di successo o fallimento; pertanto l'accoglimento e la decretazione del finanziamento del Patto com-

porta anche la definitiva approvazione e relativo finanziamento delle opere inserite in funzione del PRUSST. Al contrario il non finanziamento del Patto, quale che ne sia la ragione, porta al decadere delle ipotesi contenute nel PRUSST, con due considerazioni:

a) potrà essere previsto che alcune opere che presentino forti caratteri di autonomia funzionale e evidenti benefici per l'interesse pubblico siano comunque ammesse a finanziamento;

b) una volta costruito e definito in ogni sua parte il PRUSST, compatibilmente con il calendario amministrativo, potrà essere presentato per via autonoma.

Queste due ultime annotazioni crediamo possano mitigare non poco il rischio che la molta fatica certamente necessaria alla costruzione di PRUSST/Patto possa andare persa. Ma è evidente anche il senso della verifica che si vuole andare a compiere e che si basa sul presupposto che la sintesi dei due strumenti ne migliori le specifiche caratteristiche, rendendone quindi più probabile l'ammissione a finanziamento.

È infine importante precisare come in presenza di un progetto amministrativo certamente solido e coerente con le linee politiche comunitarie più avanzate quale quello qui prospettato, ma altrettanto sicuramente molto ambizioso, sia importante darsi un modo e un tempo di sperimentazione concreta verificando su campo e con i reali destinatari del provvedimento la sua effettiva percorribilità ed efficacia.

B. Infrastrutture per la viabilità

1.1. Obiettivo prioritario.

Garantire la corretta funzionalità di rete per le grandi direttrici del traffico nazionale, con la formazione di un telaio equilibrato e in grado di assicurare la interconnessione dei nodi della mobilità, della logistica di importanza nazionale, delle aree di pregio e delle reti di secondo livello.

1.2. Motivazioni.

Le infrastrutture, sia quelle puntuali (porti, aeroporti, interporti, stazioni, ecc.) che quelle lineari (strade, metropolitane, linee ferroviarie, ecc.) svolgono funzioni diverse rispetto a quelle tipiche legate alla mobilità: sono diventate eventi spaziali intorno ai quali costruire strategie di sviluppo.

Ciò comporta che l'esigenza di razionalizzare e rendere efficace la spesa non si confronta più solo con una corretta progettazione che assuma al suo interno tutte le molteplici varianti della fattibilità (valutazioni ambientali, indagini tecniche complementari e nuove tecnologie) ma anche con una ridefinizione del rapporto tra il costo e l'utilità sociale.

L'utilità sociale significa definire progetti con altri attori sulle condizioni concrete attraverso cui ricavare tutti i possibili benefici sociali che la strada può contribuire a produrre.

Per quanto riguarda, in particolare, le infrastrutture stradali, le stesse devono costituire uno degli elementi di un programma integrato la cui fattibilità va valutata complessivamente, tenendo conto della capacità delle azioni di livello locale di prospettare i modi concreti con cui la strada diventa parte di un progetto più ampio e complesso di sviluppo sostenibile.

1.3. *Le azioni.*

Le azioni prioritarie per l'intervento sulle infrastrutture stradali devono prevedere:

a) l'innovazione dei metodi gestionali. Tale azione comporta che, da un lato, sia garantito il miglioramento e il «mantenimento in vita» della infrastruttura fisica in quanto tale, dall'altro, che sia accresciuta la «capacità di servizio» dell'opera stessa. Quest'ultimo sforzo può portare sia ad un aumento dell'utenza, sia ad una sua diversificazione, sia ad una sua maggiore soddisfazione;

b) la produzione di infrastrutture secondarie connesse alle infrastrutture principali. Nel caso delle infrastrutture a rete, questa azione comporta la »derivazione« dalla rete principale di nuove forme di innervazione del territorio, in modo che il traffico circolante sulla rete possa più facilmente e più direttamente raggiungere tutti gli obiettivi. Ciò significa anche che la rete non può essere vista solo come un sistema di collegamento degli obiettivi principali, ma che si assume come necessario il conseguimento di obiettivi più articolati, più diffusi ed in grado di coinvolgere utenze numerose ed attive;

c) la connessione delle infrastrutture, sia vecchie che nuove, con attività economiche che derivano grandi utilità dalle infrastrutture stesse. Tale obiettivo può essere raggiunto in vari modi. Si può pensare di costruire nuove infrastrutture in funzione della domanda espressa e dichiarata dai soggetti economici; si possono incentivare sistemi integrati di attività in funzione della migliore utilizzazione delle infrastrutture esistenti; si possono riqualificare sia la forma fisica che le funzioni delle infrastrutture esistenti, in funzione della contemporanea domanda esplicita proveniente dagli operatori economici.

1.4. *Idea programma.*

L'attuale quadro legislativo riconferma la competenza dello Stato riguardo alla programmazione di grandi reti infrastrutturali (rete autostradale, rete Tern, rete E, grandi direttrici di traffico nazionale, collegamenti con le altre infrastrutture puntuali di livello nazionale) al fine di offrire prestazioni irrinunciabili di livello primario del complesso organico delle reti e dei nodi.

Il completamento della rete della viabilità nazionale non può prescindere dall'individuazione di ulteriori collegamenti – oggi inadeguati o solo programmati – deputati alla razionalizzazione della maglia delle infrastrutture.

Dal punto di vista operativo possono essere individuate due modalità d'intervento.

La prima relativa alle grandi reti infrastrutturali, per le quali è indiscussa la priorità, richiede la massimizzazione dei benefici complementari (es. aree attrezzate di scambio, iniziative produttive fortemente dipendenti dalla mobilità di trasferimento delle merci, cofinanziamento di diramazioni verso luoghi privilegiati, ecc.) e l'utilizzazione degli strumenti di concertazione (conferenze di servizi, art. 81, accordi di programma, ecc.)

La seconda relativa al completamento della maglia infrastrutturale e, quindi, alla rete dello sviluppo e della riqualificazione economica, richiede l'impegno locale finalizzato alla scelta delle possibili opzioni sulla base di una verifica delle condizioni perché la strada esprima la sua utilità sociale (progetti locali di sviluppo, patti territoriali, ecc.). In questo ambito è necessario individuare sia i benefici complementari sia le specifiche attività per attrarre le risorse e le capacità di aggregazione degli operatori economici.

Una prima ricognizione degli interventi che si propongono con la scheda di seguito riportata, è stata effettuata tenuto conto della necessità di assicurare la realizzazione di entrambe le tipologie di itinerario sopra individuate.

Idee programma delle amministrazioni centrali

341

Regione	Itinerario	Tipologia	IMP. mld
Basilicata	S.S. 106 Ionica TA-RC : tratto Metaponto - Nova Siri	itinerario Tern o E	250
	Bradano - Salentino: tratto Matera - Leonessa	itinerario di collegamento	170
	Fondo Valle Sauro : tronco Corleto Perticara - S.P. Camastra	itinerario di collegamento	320
	S.S. 95 di Brienza	itinerario di collegamento	80
Calabria	S.S. 106 Ionica TA-RC : tratto Roseto Capo Spulico - Palizzi	itinerario Tern o E	9.100
Campania	A1-A14: tratto Caianello Benevento	itinerario di collegamento	1.700
	Benevento-Foggia : tratto Benevento- s. Bartolomeo in Galdo	itinerario di collegamento	1.500
	Formia-Napoli: tratto Garigliano-Mondragone	itinerario di collegamento	600
Molise	A1-A14: tratto S.Vittore-Termoli	itinerario di collegamento	2400
Puglia	Bradano - Salentino: tratto Matera-Taranto	itinerario di collegamento	200
	S.S. 96 Barese: tratto Matera-Bari	itinerario di collegamento	800
Sardegna	S.S.131 Carlo Felice: tratto Cagliari-Sassari	itinerario Tern o E	1.470
	S.S.127 Settentrionale Sarda: tratto Tempio-Olbia	itinerario di collegamento	125
	S.S.597 del Logudoro: tratto Sassari-Olbia	itinerario Tern o E	160
Sicilia	S.S.117: tratto S.Stefano di Camastra-Gela	itinerario di collegamento	1.800
	S.S.114: tratto Catania-Siracusa	itinerario Tern o E	600
	Palermo-Agrigento	itinerario di collegamento	2.000
	Siracusa-Gela-Agrigento-Castel Vetrano	itinerario Tern o E	6.800
Totale			30.075

D.G. DELL'EDILIZIA STATALE E DEI SERVIZI SPECIALI D.G. DELLA DIFESA DEL SUOLO

Schede di programmazione dei fondi strutturali 2000 - 2006

1. Premessa: risorse idriche e assetto idrogeologico

Il quadro di programmazione dell'utilizzo delle risorse comunitarie, con particolare riguardo alle regioni obiettivo 1, come correttamente indicato dal DPS del Ministero del Tesoro - Bilancio dovrà essere impostato nella prospettiva del rilancio non solo quantitativo ma anche qualitativo della spesa per investimenti pubblici. Tale rilancio dovrà, inoltre, essere programmato e finanziato sulla base delle criticità e delle opportunità di sviluppo che caratterizzano il territorio nazionale che sarà individuato come «eleggibile» al cofinanziamento comunitario ed in linea con le priorità e le direttrici di intervento individuate dalla Unione Europea nell'ambito della Agenda 2000 in materia di crescita e sviluppo.

Punto di attenzione delle scelte di investimento è inoltre non già l'oggetto dell'investimento in sé, ma l'*obbiettivo* che tali spese hanno. Tale impostazione, opportunamente e pienamente condivisibile, sposta l'analisi sui requisiti per avviare la gestione di *servizi* efficienti nei settori considerati dal nuovo ciclo di programmazione.

L'Agenda 2000 precisa come alle politiche interne di sviluppo sia assegnato il compito di creare il complesso di condizioni – sociali, economiche e finanziarie – necessarie per il perseguimento di una serie di obiettivi quali: una crescita «sostenibile», lo sviluppo e la qualificazione dell'occupazione dell'istruzione e della formazione, l'ampliamento e la diffusione della società dell'informazione, lo sviluppo e l'applicazione di nuove tecnologie, la crescita delle istituzioni, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

È in relazione a questo quadro di riferimento che dovrà essere articolato dal Governo un programma di rilancio degli investimenti pubblici che si basi sulla ottimizzazione della allocazione del cofinanziamento comunitario e sulla concentrazione dell'azione su quegli assi di intervento settoriale e territoriale che, da una parte, meglio consentono di cogliere le aree di criticità maggiore per le prospettive di crescita e coesione e, dall'altra, esprimono le più adeguate potenzialità ed opportunità di sviluppo per il nostro Paese.

La proposta formulata dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del Ministero del tesoro e del bilancio, che incentra l'articolazione del nuovo QCS 2000 - 2006 su 5 assi trasversali, non esplicita ancora con chiarezza le criticità e, soprattutto, le opportunità di crescita e sviluppo che settori come le risorse idriche e la difesa del suolo possono offrire per la crescita economica e sociale del Paese.

Essi si trovano infatti a cavallo dell'asse a) e dell'asse c)

Il settore delle risorse idriche e con esso il settore della manutenzione e dell'assetto idrogeologico rappresentano, oggi, a livello nazionale i principali ambiti di intervento pubblico che, in linea con quanto definito dall'Agenda 21 sono stati interessati da un incisivo processo di modernizzazione e riorganizzazione, il cui obiettivo si è sostanziato nella attuazione di sistemi di gestione delle risorse idriche non solo sostenibili, ma anche e soprattutto compatibili con l'assetto idrogeologico naturale del territorio.

Il processo di modernizzazione delineato dalla Legge 36/94 in materia di risorse idriche e dalla Legge 183/89 in materia di difesa del suolo, è stato, inoltre, impostato non solo nella prospettiva della qualificazione e dello sviluppo tecnologico dei settori sia sul lato della domanda che dell'offerta di risorse, servizi e sicurezza, ma anche quale opportunità di concreta e diffusa applicazione di alcuni dei principi cardine che muovono l'azione comunitaria quali il principio di sussidiarietà tra differenti livelli amministrativi, del partenariato pubblico - privato, della coesione economica e sociale, della concentrazione dell'intervento pubblico.

Tra i principali elementi che hanno rappresentato i cardini del processo di modernizzazione e riorganizzazione avviato ed in corso di attuazione sono da ricomprendere:

- la tutela della risorse idrica attraverso la definizione di adeguati bilanci idrici;
- la ricerca della chiara e completa conoscenza dello stato delle infrastrutture e dei fabbisogni di investimento come attività propedeutica al miglioramento delle dotazioni ed alla qualificazione degli interventi;
- il miglioramento qualitativo, la razionalizzazione dell'uso ed il risparmio delle risorse idriche, nella prospettiva di coniugare le esigenze di tutela della risorsa e del territorio con i fabbisogni in termini di consumi;
- lo sviluppo tecnologico mirato all'incremento della qualità del servizio;
- la responsabilizzazione e la qualificazione delle strutture territorialmente e settorialmente competenti attraverso la riorganizzazione dei compiti di coordinamento, controllo e gestione;
- lo sviluppo delle potenzialità di autofinanziamento delle gestione integrata del servizio idrico, quale modalità aggiuntiva di finanziamento degli investimenti e strumento utile a supportare la concentrazione delle risorse pubbliche;
- l'avvio di forme di autofinanziamento degli interventi manutentori per la difesa del suolo.

Le leggi 36/94 e 183/89, e tutti i successivi provvedimenti modificativi ed integrativi, compongono oggi quel quadro di riferimento giuridico, amministrativo, istituzionale, operativo e finanziario mediante il quale viene implementato il processo di gestione, salvaguardia e uso dell'acqua nella sua doppia veste di «risorsa» e di «utility». Si tratta quindi di un processo che per la sua natura di ciclo integrato orizzontalmente – in quanto processo di produzione – e verticalmente – in quanto processo di tutela della qualità e della quantità della risorse primaria – ha ricadute non solo in termini di sviluppo economico e delle istituzioni, ma anche sul piano della crescita occupazionale, della qualificazione professionale, del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro sul territorio.

Lo stretto contatto tra i due settori delle risorse idriche e della difesa del suolo è rappresentato dal considerare il sistema idrogeologico come base di riferimento per la pianificazione e l'attuazione degli interventi, partendo dalla necessità di aggiornamento dei bilanci idrici, e dall'aver definito modalità e assegnato competenze a differenti scale territoriali ed istituzionali di riferimento (bacini idrografici e ambiti territoriali ottimali) che sono tra loro interconnesse.

Gli attori del percorso di programmazione – pianificazione – gestione nei due settori si trovano a coincidere in alcuni punti pur mantenendo ruoli, funzioni e specificità di intervento distinte.

La riconduzione quindi del settore risorse idriche e assetto idrogeologico nell'ambito dei 5 assi individuati per la costruzione del nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie 2000 - 2006 comporterebbe la collocazione trasversale e frammentata dei singoli interventi con il rischio di diminuirne il potenziale di sviluppo e di crescita ovvero la riconduzione nell'ambito dell'asse «valorizzazione delle risorse naturali e ambientali» con lo svantaggio di vederne limitare le opportunità di crescita.

Ai fini della impostazione del nuovo ciclo 2000-2006 si sottolinea pertanto l'opportunità di definire uno specifico asse di intervento relativo alla «sicurezza, manutenzione idrogeologica e servizi idrici» che assegni alla complessiva materia delle acque e della difesa del suolo, e alle reciproche relazioni istituzionali e fisiche, la rilevanza prima sintetizzata, in uno spirito di massima valorizzazione delle esigenze del settore.

La politica dei servizi idrici e della manutenzione del territorio può essere un importante strumento di rilancio infrastrutturale, di sviluppo di sistemi economici e produttivi e di costruzione di capacità istituzionali; inoltre la possibilità di avviare un ciclo di sviluppo infrastrutturale partendo da opportunità di autofinanziamento da tariffe e canoni assume un rilievo macroeconomico particolare a fronte di disponibilità pubbliche che, al netto delle risorse comunitarie, sono destinate a ridursi facendo queste diretto riferimento in via principale al prelievo fiscale.

La proposta della definizione di uno specifico asse di intervento del ciclo 2000-2006 dedicato alle risorse idriche ed alla difesa del suolo si inserisce inoltre perfettamente nelle previsioni del DPEF 1999-2001 e, nel nuovo quadro istituzionale di programmazione degli investimenti indicato dalla delibera CIPE del 21° marzo 1997.

Come evidenziato anche dalla delibera CIPE del 9 luglio 1998 le Intese istituzionali di programma rappresentano il quadro di programmazione, pianificazione ed attuazione dell'intervento pubblico, di livello centrale e regionale, sul territorio. I fondi comunitari rappresenteranno pertanto la posta finanziaria che andrà a coprire parte del fabbisogno di spesa espresso dal complesso degli interventi contenuto in ogni singola intesa, secondo una logica di «assegnazione» che deve essere basata su appropriate verifiche dei fabbisogni effettivi, sull'effetto di leva dei fondi pubblici statali nei confronti dei fondi degli enti territoriali e locali nonché dei fondi privati, sul rispetto dei percorsi attuativi di settore nei cui confronti le intese dovrebbero svolgere il ruolo di verifica e sollecitazione.

Sullo sfondo di questo quadro di riferimento, considerate le specificità dei settori delle risorse idriche e della difesa del suolo, si rende possibile definire una manovra dell'intervento pubblico ampia e diversificata che associ il sostegno e l'incentivazione degli interventi alla completa definizione e attuazione a livello regionale e locale degli strumenti di pianificazione e di direzione tecnico – istituzionale previsti nei due settori.

La definizione di uno specifico asse di intervento potrà infatti far intervenire il cofinanziamento comunitario:

- all'interno di ogni singolo Programma Operativo Regionale per accompagnare il completo avvio del nuovo mercato delle gestioni idriche e per sostenere gli interventi urgenti in materia di sicurezza e manutenzione idrogeologica;
- all'interno di un Piano Operativo Multiregionale per il sostegno di quel complesso di interventi che, da una parte, assicurino il conseguimento in modo uniforme ed omogeneo sul territorio dei livelli minimi qualitativi e quantitativi individuati per il servizio e, dall'altra, garantiscano condizioni di rischio idrogeologico omogenee tra i differenti territori.

Nel quadro di programmazione e pianificazione l'intervento del Ministero, da sviluppare con il concorso di diverse amministrazioni, dovrà essere improntato ad una forte azione di indirizzo e coordinamento dei contenuti dei programmi di investimento sul territorio che impegni le Regioni ai fini dell'accesso ai finanziamenti. Tale azione di indirizzo e coordinamento dovrebbe essere in via principale articolato sulla base delle seguenti esigenze:

- a) rendere riconoscibili le materie «risorse idriche e difesa del suolo» evitandone la frammentazione o una trattazione non coordinata con la pianificazione e gli strumenti di settore (predisposizione di specifici allegati alle intese);
- b) pervenire alla piena condivisione degli indicatori di riferimento per la valutazione del fabbisogno prioritario;
- c) vincolare i finanziamenti all'assolvimento temporalizzato di previsioni legislative di settore per gli aspetti di pianificazione ed organizzazione;
- d) costruire criteri di finanziamento che configurino insiemi di interventi diretti ad un quantificabile avvicinamento a soluzione della situazione di partenza, come individuata sulla base degli indicatori di cui al precedente lettera b) e formalizzata nelle intese di cui alla precedente lettera c) ;

e) concordare le modalità operative con cui il Ministero può accompagnare la verifica di quanto richiesto o sostenere le amministrazioni sul territorio nell'assolvimento degli impegni assunti.

2. Scheda: risorse idriche

L'intervento proposto in relazione al nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie per le regioni Obiettivo 1 nel periodo 2000 - 2006 dovrà essere definito ed articolato:

a) nella prospettiva di massimizzare i benefici e completare le azioni realizzate ed avviate dall'attuazione del P. O. Risorse Idriche del QCS 1994-99.

Rimangono ancora da completare parte delle opere avviate dal soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno, occorre completare l'attuazione del Servizio Idrico Integrato ex L.36/94 facendo in modo che il raggiungimento di gestioni di mercato e l'esigenza di nuovi investimenti, specie nel segmento del collettamento e della depurazione, sia compatibile con incrementi tariffari all'utenza «accettabili»; si devono verificare e soddisfare le notevoli esigenze ancora rilevabili in termini di dotazione infrastrutturale (sistemi acquedottistici e reti di distribuzione) per raggiungere un soddisfacente livello di dotazione idrica; occorre rendere completamente operative le nuove gestioni efficienti, efficaci ed economiche del servizio idrico integrato;

b) con l'obiettivo di sostenere quel complesso di nuovi interventi ed iniziative utili affinché il sistema di gestione delle risorse idriche nel nostro Paese si adegui ai principi dettati dalle normative comunitarie definite ed in via di discussione in materia di acque.

Occorre definire interventi di sostegno ed incentivazione di un «uso razionale» delle risorse idriche, sostenere le misure e gli interventi di prevenzione dei fenomeni di inquinamento (scarichi e qualità dei corpi idrici), nonché sostenere la realizzazione di processi di razionalizzazione dell'uso della risorse idrica con particolare riferimento al segmento degli usi irrigui finalizzati al risparmio ed al recupero di ecosistemi ambientali in sofferenza.

Il fabbisogno stimato di investimenti, sulla base delle prime elaborazioni degli ATO e dei progetti presentati e non finanziati con il precedente P.O. risorse idriche, si pone su un ordine di grandezza di almeno 5000 mld, evidenziando chiaramente la necessità di proseguire nell'azione di accompagnamento finanziario all'infrastrutturazione di un settore primario direttamente collegato all'identità civile di un paese europeo e alla effettiva possibilità di insediamento e sviluppo di attività economiche nelle aree depresse con particolare riferimento alle aree obiettivo 1, anche in stretto coordinamento con gli strumenti diretti a promuovere «fuochi di sviluppo» (patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area).

Il Servizio Idrico Integrato nel solo Mezzogiorno - regioni ob.1 ex QCS 1994 - 1999 - è composto oggi da 30 Ambiti Territoriali Ottimali sulla base dei quali verrà riorganizzato il servizio per 2.555 comuni, interessando una superficie complessiva di oltre 123.000 kmq ed una popolazione residente di 21,1 milioni di abitanti. È questa un'area del Paese dove l'incidenza della spesa per servizi idrici è risultata, sulla base di una recente indagine, anche quattro volte superiore rispetto al Nord a fronte di una densità abitativa per il Sud pari a solo 2/3 di quella del Nord.

Le variabili di domanda che governeranno tale riorganizzazione sono quindi la densità abitativa e produttiva e l'incidenza della spesa per il servizio ovvero i livelli tariffari «accettabili» per l'utenza. Le variabili strategiche dell'offerta che si dovrà confrontare con le esigenze della domanda saranno rappresentate dal volume e dalla distribuzione dei nuovi investimenti, dalla dinamica «controllata» dei livelli tariffari, dal livello di qualità da assicurare.

Il fabbisogno stimato e l'azione di indirizzo e coordinamento del processo di riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato, mediante i singoli P. O. Regionali e il Piano Multiregionale che si propone per le aree dell'obiettivo 1, in funzione delle tipologie di intervento per il cofinanziamento dovrà ovviamente fare riferimento non solo alla linea finanziaria FESR ma anche alla linea finanziaria FEOGA; il sostegno e l'accompagnamento alla razionalizzazione del segmento dell'acqua per usi irrigui potrà infatti essere posta anche a carico del FEOGA una volta individuati tecnicamente gli interventi che si intendono promuovere.

In relazione a quanto indicato, si è qui di seguito elaborata la scheda sintetica per il settore delle risorse idriche evidenziando come richiesto gli obiettivi prioritari, le motivazioni ed le relative idee - programma che potrebbero essere recepite e sviluppate nell'ambito di programmi regionali e multiregionali sulla base della logica di articolazione dell'intervento comunitario descritta nella premessa.

2.1 Obiettivi Prioritari

1) Ottimizzazione dell'intervento del QCS 1994-99. Completamento degli schemi idrici avviati con il soppresso Intervento straordinario nel Mezzogiorno sulla base di bilanci idrici e pianificazione degli usi aggiornati.

2) Incentivazione della completa attuazione e del corretto sistema istituzionale e adeguato avvio del sistema di pianificazione e realizzazione degli interventi previsto dalla Legge 36/94 incentrato sugli A.T.O. e sulla tariffa.

3) Attivazione della necessaria cooperazione regionale per la soluzione dei problemi di trasferimento ed utilizzazione delle acque.

4) Migloramento funzionale e gestionale degli accumuli di risorsa idrica e loro potenziamento.

2.2 Motivazioni

1) Riduzione del divario della dotazione infrastrutturale e della qualità e quantità del servizio idrico nelle regioni dell'obiettivo 1 con:

- concretizzazione dei benefici attesi in termini di tutela della risorse e del territorio;
- risparmio idrico e soddisfazione qualitativa e quantitativa dell'utenza;
- miglioramento della qualità della vita;
- sostegno indiretto alle attività produttive ed economiche;

2) Creazione ed attuazione dei presupposti e delle condizioni che consentano agli A.T.O. di assicurare la corretta e sicura gestione delle acque nonché di avviare in modo completo il Servizio Idrico Integrato, senza riflessi particolarmente incisivi sui livelli tariffari da applicare all'utenza ovvero senza conseguenze distorsive sulla effettiva possibilità di erogare efficacemente il servizio sull'intero territorio di ogni singolo ATO.

Tali presupposti e condizioni sono da ricercare all'interno del Piano d'Ambito, principale strumento di pianificazione e gestione posto alla base dell'affidamento del SII che individua e quantifica gli investimenti necessari (nuovi interventi e manutenzioni) e i relativi oneri e provvede a distribuirne il carico tra tariffa e finanziamento pubblico. Nell'ambito di tale strumento le variabili che possono incidere sulla tariffa all'utenza, provocandone un incremento non congruente sono rappresentati:

- da esigenze rilevanti e accelerate di intervento connesse alle modalità ed ai tempi definiti per assicurare i livelli minimi dei servizi, come indicati nel DPR 4 marzo 1996, all.8 (S.O. G.U. 14.3.96 n.62) nell'ambito della convenzione e del disciplinare posti a base dell'affidamento del SII, che potrebbe rendere opportuno un intervento diretto dello Stato;

- dagli obblighi di adeguamento (scadenze ed obiettivi) degli scarichi e delle reti fognarie previsti dalla direttiva 91/271/CEE (acque reflue) in corso di recepimento, che, considerati i meccanismi ivi previsti per gli adeguamenti (scadenze, livello sensibilità delle aree, ruolo delle regioni) e l'effetto di sovrapposizione di questi sugli interventi di pianificazione in corso da parte degli ATO, potrebbero creare un incisivo effetto sui fabbisogni di investimento e conseguentemente sulle tariffe. Al fine di rendere concrete le azioni necessarie per l'attuazione della citata normativa è opportuno che i programmi e gli oneri vengano definiti a livello di A.T.O. in modo da quantificare l'eventuale finanziamento che non potrà essere sostenuto dalla tariffa e quindi da porre a carico dello Stato;

- dalla mancata verifica dell'impatto effettivo del perseguimento degli «obiettivi di qualità» dei corpi idrici in corso di definizione. In relazione alle numerose attività da porre in essere (monitoraggio, classificazione e raggiungimento degli obiettivi), è utile avviare le prime attività ed applicare i contenuti della direttiva comunitaria in corso di discussione a casi pilota, anche al fine di prefigurare un intervento di sostegno diretto dello Stato;

- dalla mancata previsione, nell'ambito del nuovo sistema gestionale, delle forme e modalità con cui sostenere gli oneri connessi alla captazione, trasporto e conservazione delle risorse idriche, che finora sono stati generalmente sostenuti con il finanziamento pubblico e che oggi l'art. 13 della legge n.36/94 pone a carico della tariffa;

- dalla mancata definizione di un efficace coordinamento del sistema delle intese necessarie per comporre e gestire problemi di utilizzazione di risorse idriche di interesse comune e che il decentramento regionale in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche richiede. I trasferimenti d'acqua tra Regioni e l'individuazione delle relative forme e modalità di gestione devono collocarsi all'interno di un sistema decisionale che sostenga l'interesse pubblico generale sovragionale e che quindi possa disporre, per l'attuazione degli accordi conclusi, di risorse dirette dello Stato da impegnare.

2.3 Idee Programma

1) Ottimizzazione dell'intervento avviato con il QCS 1994 - 1999:

- completamento degli interventi di adeguamento e razionalizzazione delle reti di adduzione e distribuzione avviati con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno sulla base di bilanci idrici aggiornati e riferiti alla programmazione regionale ed interregionale.

2) Sostegno e incentivazione all'adeguamento della dotazione infrastrutturale negli ATO (tutte le fasi del ciclo) ed accompagnamento all'avvio della struttura organizzativa degli A.T.O. medesimi:

- *Livelli minimi dei servizi.* Interventi di l'adeguamento delle reti e degli impianti, nonché dell'organizzazione aziendale, con riferimento ai seguenti problemi (DPR 6.3.96 cit.): alimentazione idrica, smaltimento, organizzazione del servizio;

- *Scarichi ed obiettivi di qualità ex direttiva 91/271/CEE.* Interventi di completamento delle reti fognarie e degli impianti di depurazione, nonché l'adeguamento di quelli esistenti per garantire il rispetto dei limiti fissati dalla citata normativa di recepimento della direttiva 91/271/CEE;

- *Tecnologie della misurazione e controllo.* Completamento del programma di interventi mirati alla valutazione e riduzione delle perdite di acquedotti e fognature nonché di reti ed impianti, ed alla effettuazione delle propedeutiche attività di misurazione e controllo (campagne di ricerca perdite, sezionamenti ed installazione di strumentazioni di misura, attivazione di sistemi di monitoraggio e controllo - D. M. LL.PP. n.99 del 8 gennaio 1997) avviato con il QCS 1994- 99;

- *Captazione, adduzione e conservazione.* Interventi la razionalizzazione dei sistemi di captazione e di adduzione, di recupero di disponibilità idriche nella fase di accumulo, protezione delle aree che hanno influenza sui prelievi (in corrispondenza di sorgenti, laghi, ecc.), adeguata organizzazione della gestione delle opere;

- *Cooperazione interregionale.* Interventi per i trasferimenti d'acqua, le interconnessioni idriche e l'organizzazione di forme gestionali adeguate per garantire il rispetto dell'interesse pubblico generale ed i contenuti degli accordi di programma in fase di conclusione attraverso una specifica posta finanziaria:

- *Risparmio della risorsa idrica.* Sostegno e/o incentivazione alla realizzazione di interventi innovativi finalizzati al risparmio della risorse idrica, con particolare riferimento, al segmento degli usi industriali e nella razionalizzazione e miglioramento dei sistemi di irrigazione;

- *Monitoraggio e azioni pilota.* Realizzazione di azioni di monitoraggio e di opere ed azioni mirate al raggiungimento degli obiettivi di qualità su casi/aree pilota.

2.4 Ipotesi di programma operativo multiregionale risorse idriche nelle regioni dell'ob.1

È necessario proseguire nell'intervento di infrastrutturazione già avviato nel Quadro Comunitario 1994 - 1999 sia per il completamento delle grandi infrastrutture, iniziate dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno sia per il sostegno all'attuazione della legge 36/93 con riferimento al ciclo integrato dell'acqua .

A tal riguardo, con riferimento al parco progetti acquisito nel QCS 94-99 P.O: Risorse Idriche appare congrua una richiesta di 6.000 miliardi (3.000 comunitari, 3.000 nazionali cui si dovrebbero aggiungere circa 1.000 miliardi di fondi privati.

Il programma dovrebbe essere articolato in tre sottoprogrammi:

Sottoprogramma I

Sottoprogramma I A) - completamento degli interventi avviati dai soppressi organi straordinari per il Mezzogiorno (Grandi impianti di captazione, adduzione, sollevamento e potabilizzazione per il settore potabile, misto e irriguo) con riferimento alla programmazione interregionale o regionale e con la previsione di poteri sostitutivi. Dotazione finanziaria 1.900 miliardi - interventi a totale carico pubblico.

Sottoprogramma I B) - Impianti di controllo e monitoraggio perdite oppure innovativi o sperimentali finalizzati al risparmio della risorsa. Dotazione finanziaria 500 miliardi - interventi a totale carico pubblico.

Sottoprogramma II

Sottoprogramma II A) - interventi a sostegno della legge 36/93 - Reti idriche e fognarie interne agli Ambiti Territoriali Ottimali con fondi riservati per almeno il 60% ai progetti proposti dai soggetti gestori di ATO, per la restante parte a reti interne con priorità al numero degli utenti serviti ed al livello della tariffa applicata. Dotazione finanziaria 1.500 miliardi fondi pubblici e 500 -1.000 miliardi privati - cofinanziamento al 30-40 %

Sottoprogramma II B) - Impianti di depurazione, restituzione all'ambiente e riuso di acque reflue. Dotazione finanziaria 1.900 miliardi - interventi a totale carico pubblico per quanto riguarda il riuso di acque reflue.

Sottoprogramma III

attività di supporto, assistenza tecnica, monitoraggio, comunicazione, contributo alla costituzione di un parco progetti, cartografia e assistenza e formazione per l'attuazione della legge 36/93. Dotazione finanziaria 200 miliardi - interventi a totale carico pubblico.

N.B. le cifre e le percentuali sono riportate a titolo esemplificativo come rapporto fra i vari settori d'intervento.

Aree obiettivo 2 e 5 b

Per le aree dell'obiettivo 2 le idee programma sono riferite prioritariamente ai precedenti punti 2.1.; 2.2.; 2.3.; 2.6. per la parte riferita agli usi industriali.

Per le aree dell'obiettivo 5 b le idee programma sono riferite prioritariamente ai precedenti punti 2.2.; 2.4.; 2.6. per la parte riferita agli usi irrigui; 2.7.

3. Scheda: difesa del suolo

L'intervento a favore della difesa del suolo da cofinanziare all'interno del Ciclo 2000 - 2006 dovrà essere improntato al sostegno della rinnovata attenzione che il Governo ha deciso di rivolgere al settore, testimoniata dalle delibere CIPE del 18.12.96, 23.4.97 e 29.8.97, dalle indicazioni del DPEF 1999 - 2001, e del d.d.l. Finanziaria. Il settore riveste rilievo particolare nel nostro Paese, e in particolare nelle aree dell'obiettivo 1 e 5 b, in ragione delle relative caratteristiche geologiche e morfologiche. Anche le aree dell'obiettivo 2, peraltro, presentano rilevanti esigenze di intervento nel settore.

La vulnerabilità idrogeologica rappresenta un ostacolo reale ad una pianificazione territoriale i cui insediamenti non siano in permanenza minacciati da eventi calamitosi (Sarno per tutti, ma anche Crotone, Siderno, Niscemi, i comuni dell'appennino Dauno, ecc.).

In tale prospettiva l'intervento comunitario, facendo riferimento alla linea finanziaria FESR, dovrà soddisfare l'enorme fabbisogno pregresso di interventi mediante:

- il soddisfacimento mirato del fabbisogno di interventi infrastrutturali stimato dal Ministero con il documento «Per restare in Europa» pari a 50.000 mld.; stima in linea con le differenti analisi di settore condotte in altre sedi. A seguito del riscontro di tale fabbisogno con l'analisi degli schemi previsionali e programmatici approvati dalle regioni e dalle autorità di bacino in ottemperanza al DPR 9.10.1997 (riparto fondi L. 183/89) gli interventi senza copertura finanziaria, per le sole aree obiettivo 1, assume un ordine di grandezza superiore ai 4.500 mld;

- la realizzazione degli investimenti censiti in vista dell'attuazione delle citate delibere CIPE (progetti amministrativamente e tecnicamente appaltabili per un totale di 3.800 mld di cui solo 976 hanno trovato copertura) e costituenti fasi attuative della pianificazione di bacino, caratterizzati da un'elevata propensione all'appaltabilità (dei 976 mld di interventi finanziati ben il 55% è stato già appaltato);

- il sostegno all'accelerazione del processo pianificatorio come definitivo dalla L.183/89, in materia di difesa del suolo, con specifica attenzione al rischio idrogeologico, con particolare riferimento alle autorità di bacino che ancora non hanno provveduto a realizzare i piani stralcio per l'assetto idrogeologico; il D.L. 180/98, impone infatti il giugno 1999 come termine temporale per l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico;

- la riduzione degli squilibri attraverso l'integrazione degli interventi strutturali e non strutturali, come risultato della pianificazione di bacino. Le manutenzioni del reticolo idrografico e territoriali, la forestazione, le norme d'uso, le misure di salvaguardia, la gestione delle criticità e la scelta delle forme di incentivazione e di indennizzo rappresentano azioni ad alto beneficio in termini di riduzione del rischio, da perseguire con l'obiettivo di non aumentare il grado di «rigidità» del sistema naturale esistente, di rendere efficiente, organizzato ed ordinato l'intervento sul territorio.

In questo quadro il Ministero dei Lavori Pubblici è chiamato a realizzare una azione centrale di indirizzo, coordinamento e verifica, sul piano tecnico e finanziario, proprio dell'attività programmatoria e pianificatoria di competenza delle regioni e delle autorità

di bacino, nella prospettiva di creare condizioni di rischio idrogeologico per quanto più possibile omogenee sul territorio e di limitare il presentarsi di catastrofi naturali e la necessità di gestire in via di urgenza interventi di carattere settoriale e congiunturale.

3.1. Obiettivi prioritari

1. garantire un livello di sicurezza dal rischio di frane e di alluvioni adeguato sul territorio attraverso la concretizzazione della pianificazione di bacino, eseguita per stralci o mediante le forme semplificate ed «accelerative» introdotte con il D.L. n.180/1998 che dispone la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico entro il 30 giugno 1999; le linee strategiche dell'intervento strutturale e non strutturale, con le relative priorità, sono desunte dai documenti prodotti in sede di pianificazione di bacino.

2. recuperare la funzionalità dei sistemi naturali, conservando le condizioni esistenti e/o intervenendo sulle situazioni compromesse, nella logica della manutenzione programmata, e coerentemente distribuita nel tempo: non si può prescindere dal controllo dell'efficacia degli interventi pregressi sui quali si va ad intervenire;

3. raggiungere condizioni di uso del suolo compatibili con le caratteristiche dei sistemi naturali attraverso la definizione di norme, misure di salvaguardia, indennizzi e di sistemi di gestione delle criticità.

4. ricercare condizioni di equilibrio ottimale dei tre obiettivi sopraindicati nelle città attraversate da fiumi, anche mediante il ricorso ad interventi sofisticati volti ad individuare il punto oltre il quale non può spingersi il recupero del sistema naturale, se non a danno della conservazione delle tradizioni storiche, urbanistiche ed architettoniche delle stesse città.

3.2. Motivazioni

1. la identificazione dei livelli di rischio accettabili, secondo metodologie omogenee ed estese all'intero territorio nazionale, rappresenta una esigenza legittima nell'ottica della salvaguardia della vita umana, delle attività produttive, delle infrastrutture e dei beni di particolare pregio naturalistico e/o culturale. I risultati, in tal senso, si presentano alquanto diversificati nel Paese: laddove sono da tempo operanti le autorità di bacino, soprattutto nel centro-nord, dove sono presenti i bacini di rilievo nazionale, la pianificazione di settore, generalmente eseguita per piani stralcio, è alquanto avanzata e si comincia ad avere contezza sui livelli di rischio, esistenti e da raggiungere, sulla programmazione degli interventi, strutturali e non strutturali, sulle scelte strategiche di uso del territorio. Nelle altre zone del Paese la situazione è meno avanzata: la conoscenza e la pianificazione si presenta adeguata solo in aree limitate (a macchia di leopardo) e quindi un importante e forte impulso operativo viene proposto dal D.L.180/1988 che prescrive la identificazione delle aree a rischio idrogeologico da eseguire entro il 30 giugno 1999. L'attività prevista dal D.L.180/98 rappresenta uno stimolo ed accelerazione per le situazioni meno avanzate, ma costituisce un traguardo sostanzialmente già raggiunto laddove la pianificazione di settore è adeguata. È auspicabile che l'attuazione del D.L. 180/98 concorra all'inversione di tendenza che riconduca gli interventi di emergenza alla logica della pianificazione: la ricorrenza delle emergenze e l'azione di protezione civile hanno dato luogo ad una continuità dell'intervento che è andata a sovrapporsi o addirittura a sostituire quella legata alla pianificazione di bacino. In un contesto territoriale così diversificato appare fondamentale creare le condizioni per parificare e rendere omogenea la pianificazione di settore a livello nazionale e quindi redigere programmi di intervento finalizzati a raggiungere prefissate condizioni di rischio. Ad una normativa che accelera il processo di pianificazione devono seguire strumenti e mezzi che ne concretizzano l'attuazione: l'esigenza di intervento sarà consistente, la pianificazione sarà attuata in tempi

lunghi, i finanziamenti devono essere programmati di conseguenza, gli adempimenti amministrativi previsti devono essere espletati con tempestività. Occorre attenzione a che il piano, a causa di ritardi, perda la sua attualità prima della conclusione delle azioni ivi indicate.

2. La funzionalità del territorio, la conservazione o il ripristino delle sue connotazioni naturali costituiscono il comune denominatore della pianificazione di bacino. Ci troviamo nell'ambito della logica della manutenzione dove sono privilegiati gli interventi strutturali a carattere diffuso che producono benefici immediati e garantiscono le esigenze di integrabilità con il modellamento naturale dei corsi d'acqua, di conservazione degli equilibri dei versanti raggiunti anche con opere di sistemazione idraulico forestale, con un uso del suolo appropriato, soprattutto nelle zone montane. In questo contesto, gli interventi non strutturali (manutenzione, norme d'uso, misure di salvaguardia, incentivi) offrono risultati concreti ed immediati, a fronte dei ricorrenti fenomeni di «sollecitazione idrogeologica».

3. Il piano di bacino costituisce lo strumento ideale per contemperare le esigenze di sicurezza, di conservazione della natura e di uso del suolo, per salvaguardare e controllare lo sviluppo delle attività umane, eliminando e/o riducendo le interferenze antropiche negative sull'ambiente e rendendo il processo di sviluppo stesso compatibile con la dinamica evolutiva dei sistemi naturali. Ci si muove generalmente su problemi di ampia portata: la identificazione delle aree di rispetto dei corsi d'acqua e delle aree ad alto rischio di frana, la loro gestione e le scelte di delocalizzazione, il potenziamento dei sistemi di monitoraggio e di preallarme degli eventi critici come strumento di recupero degli insediamenti a rischio, il coordinamento e l'integrazione degli strumenti di pianificazione. Gli interventi non strutturali rappresentano il principale strumento di azione sul territorio.

4. Le condizioni delle città attraversate da fiumi risentono del notevole incremento dell'impatto antropico del dopoguerra. L'integrazione del fiume nel tessuto e nelle abitudini urbane rappresenta un importante punto di sviluppo per la città. Le attività ricreative, turistiche e di godibilità visiva, talora di trasporto leggero, legate all'uso del fiume e delle sue pertinenze rappresentano consolidate tradizioni da recuperare con azioni aggiornate agli usi che sono andati via via formandosi.

I sistemi di monitoraggio e di preallarme costituiscono sicuramente gli strumenti più efficaci per gestire le situazioni critiche.

3.3. Idee programma

1. *interventi atti a ridurre il rischio idraulico e idrogeologico.*

a) interventi strutturali, tesi, prima di tutto, alla protezione di centri abitati, infrastrutture, luoghi e ambienti di riconosciuta importanza rispetto a eventi di frana o di piena di rischio molto elevato secondo la pianificazione di bacino.

b) interventi di laminazione controllata, per la difesa degli abitati, atti a privilegiare l'espansione naturale delle piene.

c) vincoli sull'uso del suolo (misure di salvaguardia, aree naturali di esondazione dei corsi d'acqua)

d) interventi per migliorare le capacità di previsione delle piene e dei fenomeni di dissesto (interventi per il potenziamento delle reti di monitoraggio)

2. *interventi per il recupero della funzionalità dei sistemi naturali.*

a) Interventi di manutenzione dei versanti e del territorio montano, con particolare riferimento alla forestazione, alla regimazione e rinaturalizzazione della rete minuta di deflusso superficiale;

- b) Interventi atti a razionalizzare il sistema di restituzione delle acque meteoriche delle aree urbanizzate nella rete idrografica naturale;
- c) Interventi di manutenzione delle opere di difesa e degli alvei;

3. *Uso del suolo e dinamica evolutiva dei sistemi naturali.*

- a) interventi per la delocalizzazione di insediamenti e di attività;
- b) indennizzi necessari per rendere compatibile l'urbanizzazione;
- c) incentivi per la pianificazione delle attività agricole-forestali compatibili con la difesa del suolo (attuazione del Land use idrogeologico);
- d) programmi integrati di sistemazione e manutenzione delle coste;
- e) potenziamento dei sistemi di monitoraggio e di preallarme.

4. *Equilibrio città-fiume.*

- a) Interventi di manutenzione dell'alveo, delle aree golenali e delle relative pertinenze;
- b) interventi di rinaturalizzazione e di sistemazione idraulica (difesa dalle piene, navigabilità);
- c) realizzazione di sistemi avanzati di preallarme alla popolazione.

5. *Consolidamento delle istituzioni di settore.*

- a) promozione degli atti di pianificazione e dell'integrazione verticale ed orizzontale nella loro formazione;
- b) aggiornamento della cartografia di base e di settore;
- c) creazione di sistemi di monitoraggio e previsione;
- d) attività di sensibilizzazione verso categorie produttive, gruppi di opinione e cittadini.

SEGRETARIATO GENERALE DEL COMITATO PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE

Quadro comunitario di sostegno 2000-2006

C. Miglioramento della qualità della città, delle istituzioni locali e della vita associata

Esplicitazione di obiettivi prioritari, motivazioni e idee programma

1. Obiettivi prioritari

Tra gli obiettivi prioritari di carattere strategico rispetto ai quali costruire le ipotesi di programmi di sviluppo per il ciclo 2000-2006 dei fondi strutturali un rilevante spazio di azioni è attribuibile alla necessità di adeguamento delle infrastrutture e delle urbanizzazioni delle aree urbane. Ciò al fine di superare le carenze di tali dotazioni che si sono venute accentuando nel tempo, anche come effetto delle politiche attuate nel corso degli anni Settanta ed Ottanta durante i quali il bisogno di rispondere ad un deficit abitativo ancora elevato ha indotto a privilegiare, in alcuni casi in modo pressoché esclusivo, la componente residenziale.

Peraltro, le aree urbane sono ormai da considerare non come centri di relazioni e sedi di attività economiche tra loro indipendenti ma come facenti parte di un sistema che deve trovare reciproche connessioni ed integrazioni ed in questo senso occorre migliorare l'equipaggiamento delle attrezzature in modo da ridurre le disfunzioni attualmente presenti soprattutto nel Mezzogiorno.

L'ammodernamento delle strutture urbane deve quindi essere finalizzato al superamento del ritardo di qualità urbana e di efficienza funzionale, a partire da quelle città o porzioni di esse in cui le carenze sono più manifeste, per raggiungere gli standard che caratterizzano altri paesi della Comunità europea.

In questa direzione, dando per acquisita la maggiore difficoltà che si riscontra nell'attuare gli interventi all'interno delle parti urbane consolidate, vanno valutati con attenzione, e poi verificati, strumenti e procedure innovative. Un ruolo importante, allo stato attuale ancora da sperimentare, può essere anche svolto dalle società ad economia mista previste nel nostro ordinamento dall'articolo 19, comma 59, della legge 127/97. Tali società hanno il compito di governare le trasformazioni urbane, in particolare qualora vi sia necessità di aggiornare le funzioni di un insieme di aree ed edifici o procedere ad operazioni di riqualificazione e riorganizzazione urbana: si tratta, in altri termini, di attivare strutture specifiche per incentivare quelle operazioni su cui l'operatività stenta a realizzarsi anche a causa della frammentarietà della proprietà e della difficoltà di intervenire con la necessaria coordinazione tra i vari soggetti interessati.

Più in generale, la possibilità di concretizzare gli interventi nell'ambito del recupero è in larga misura conseguente alla capacità di promuovere processi decisionali costruiti in relazione alle finalità da perseguire ed alla individuazione delle funzioni da assegnare ai diversi soggetti istituzionali chiamati ad intervenire nelle procedure amministrative ed all'apporto degli operatori privati cui spetta il compito di realizzare gli interventi di propria competenza in un quadro di regole certe e preventivamente definite.

2. Motivazioni

Il presupposto alla base degli obiettivi indicati, peraltro in linea con alcuni programmi già avviati in sede di Comunità europea, risiede nel riconoscimento dell'inadeguatezza dell'attuale livello di dotazione infrastrutturale che è possibile cogliere nelle parti di città

destrutturate ed assai frequentemente nelle zone periferiche dei comuni maggiori del Sud – ma non soltanto – nei quali la crescita urbana è stata più disordinata e concentrata nel tempo.

Le risposte avute dai comuni al Bando relativo ai Contratti di quartiere, sia in termini numerici (130 circa di cui quasi il 50 per cento provenienti da comuni del meridione) che per i contenuti delle proposte, confermano l'esigenza di favorire programmi indirizzati in tali contesti. Il canale finanziario che ha reso possibile l'iniziativa prevedeva che la quota prevalente dei fondi disponibili venisse impegnata per interventi riguardanti l'edilizia residenziale pubblica ma in più situazioni, in particolare per gli insediamenti di più recente edificazione, si è riscontrato come l'esigenza prioritaria e maggiormente rilevante dal punto di vista finanziario proviene dall'inadeguatezza dei servizi e di quelle componenti che garantiscono una integrazione con le altre parti della città.

Occorre comunque evidenziare che ad una condizione abitativa caratterizzata dall'avvenuto soddisfacimento del fabbisogno primario fanno riscontro, alla quota residuale del fabbisogno pregresso, condizioni di disagio per i segmenti di domanda che si identificano generalmente con le categorie economicamente più deboli o svantaggiate per varie cause. Tra queste ultime rientrano la popolazione anziana e gli immigrati.

3. Le idee programma

3.1. Recupero urbano

Realizzazione di un piano rivolto con particolare attenzione alle periferie urbane che utilizzi appropriate modalità di concertazione e finalizzi risorse di diversa provenienza in modo tale da prospettare soluzioni non soltanto per gli aspetti urbanistici ed edilizi ma anche per l'integrazione sociale e la riduzione delle condizioni di marginalità.

3.2. Promozione di strutture residenziali per categorie sociali deboli

La specificità della popolazione anziana, in continua crescita sia in termini assoluti che percentuali, in relazione ai modi d'uso dell'abitare rende attuale un programma sperimentale che trasformi in attrezzature aventi una pluralità di funzioni le tradizionali residenze ricercando le condizioni per ridurre i costi sociali ed assicurare agli utenti un maggior grado di benessere.

DIREZIONE GENERALE DELLE OPERE MARITTIME

Programmazione fondi strutturali 2000-2006
e intese istituzionali: prima ricognizione degli interventi di sviluppo

La portualità italiana non è mai posta come sistema compiuto, sia in termini di servizi offerti, sia come centro di attività produttiva nè ha risposto ad una logica di piano nazionale integrato a livello europeo.

L'Europa invece ha sviluppato di recente infrastrutture ad altissima tecnologia creando quindi le premesse per attrarre i flussi di traffico. Solo la felice posizione geografica italiana è l'intuito del Legislatore nell'emanare la riforma della portualità hanno posto all'attenzione mondiale la convenienza dello sviluppo dei porti italiani che non sono però sufficientemente attrezzati per sviluppare la domanda o addirittura per soddisfarla.

La rapidissima evoluzione dei vettori (si pensi a mezzi veloci o a navi container da 350 m.) ha reso anche non praticabili alcuni porti.

Il «gap» rispetto ai porti del Nord-Europa deve quindi essere colmato attraverso investimenti che tengano conto del flusso dei traffici attuali e potenziali legati a un sistema a rete. È necessario quindi prevedere un piano di allineamento strutturale che tenga conto delle indicazioni emerse nella Conferenza Nazionale dei Trasporti tenutasi a Roma il 7-8 luglio 1998 e che dovranno costituire le basi sulle quali verrà redatto il Piano Generale dei Trasporti. Soltanto dopo si potranno ritenere applicabili gli indicatori contenuti nel libro verde sui Porti.

Sulla base di tali considerazioni vengono indicate alcune esigenze più immediate e di esse quelle più urgenti in connessione alla ricognizione degli interventi infrastrutturali lineari effettuato dalla Direzione Generale del Coordinamento Territoriale.

CIPE 1999

(miliardi di lire)

Regioni (Obiettivo 1)	Necessità	Urgenze
Campania	200	50
Calabria	135	60
Sicilia	350	165
Sardegna	235	125
Puglia	162	35
Totale	1.082	435
(Aree a declino ind.le)		
Lazio	300	132
Toscana	170	68
Liguria	300	50
Abruzzo	50	15
Marche	80	30
E.Romagna-Veneto-Friuli V.G.	250	23
Totale	1.150	218
Escavo porti	460	460
Totale complessivo	2.692	1.208

Per gli anni dal 2000 al 2006 le necessità manifestate dall'Assoporti per le sedi di Autorità Portuali, le necessità ammontano a lire 3.500 miliardi.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Sviluppo delle risorse umane per la mobilità sociale e la competitività del sistema produttivo

Linee di azione per il 2000-2006

La programmazione 2000-2006 terrà conto degli scenari previsionali relativi a:

- lo sviluppo degli investimenti e quindi dell'occupazione, compatibilmente con i vincoli dettati dal «patto di stabilità»;
- le trasformazioni del sistema produttivo che vedranno un ulteriore rafforzamento e diversificazione del settore dei servizi, una progressiva riconversione di alcuni comparti dell'industria di trasformazione ed un'ancor più marcata razionalizzazione del settore dell'agricoltura anche nella direzione della tutela ambientale e della fruizione della «natura» a fini di loisir;
- i cambiamenti nella struttura del lavoro per professioni ;
- il mutamento nei fabbisogni di competenze professionali che verranno sempre più permeate dalle necessarie interazioni con i mezzi ed i flussi dell'informazione;
- gli andamenti demografici e della propensione al lavoro, che registreranno una sempre maggiore partecipazione delle donne e per conseguenza una contrazione solo parziale della disoccupazione,
- gli squilibri esistenti tra le aree geografiche dal punto di vista della domanda e dell'offerta di lavoro qualificato, ed anche da quello della intensità e qualità dell'offerta di formazione, di orientamento ed accompagnamento al lavoro;
- la diffusione progressiva delle diverse forme di lavoro «flessibile» che determineranno un ispessimento dei flussi in entrata ed in uscita tra le diverse condizioni lavorative nonché una maggiore mobilità degli occupati;
- le prospettive di riassetto del sistema di welfare con le sue connessioni con le politiche per la formazione e l'avviamento al lavoro soprattutto con riguardo ai soggetti a maggior rischio di emarginazione e di povertà.

In tale quadro la programmazione 2000-2006, nel prospettare l'investimento sulle risorse umane dovrà seguire due linee direttrici principali

- sul versante dei «rapporti con l'economia» l'obiettivo è quello di rafforzare le competenze di chi è occupato o desidera inserirsi nel lavoro al fine di contribuire ai processi di riconversione ed ammodernamento del sistema produttivo, prima richiamati, ed assecondare per il tramite di una forza lavoro qualificata il raggiungimento di livelli di produttività adeguati ad un posizionamento idoneo dell'Italia, sia nel contesto europeo che nei confronti dei principali concorrenti al livello internazionale;
- sul versante della domanda sociale, gli interventi di formazione, orientamento ed accompagnamento al lavoro dovranno tendere a conciliare i fabbisogni e gli interessi dell'economia prima richiamati con le esigenze di una maggiore equità negli ingressi al lavoro e nei percorsi di carriera. Tale finalità si può raggiungere soprattutto favorendo ogni tipo di mobilità volta a moderare l'attuale persistente stratificazione tra le diverse categorie sociali determinata dalle appartenenze di genere, di età, di livello di istruzione, di area di residenza.

Gli obiettivi richiamati potranno essere raggiunti attraverso un rafforzamento ed anche una maggiore strutturazione dell'offerta formativa e di orientamento, nonché attraverso misure di agevolazione all'inserimento lavorativo ed alla creazione di lavoro autonomo, prevenendo così la disoccupazione di lunga durata e favorendo il reinserimento lavorativo di chi perde la propria occupazione.

Al conseguimento di tali finalità dovranno concorrere il Ministero del Lavoro e le Regioni; queste ultime valorizzando le proprie competenze in materia di formazione e orientamento integrandole con i compiti loro trasferiti in materia di lavoro e servizi per l'impiego dalla più recente normativa.

In particolare si individuano quattro ambiti di interventi funzionali al conseguimento di tali obiettivi: la diversificazione ed il rafforzamento delle formazioni in alternanza; l'integrazione tra i diversi sistemi e percorsi di acquisizione delle competenze professionali, il consolidamento ed espansione della formazione continua; la creazione di reti per l'orientamento formativo, professionale e lavorativo.

Diversificazione e rafforzamento delle formazioni in alternanza

Le analisi quantitative mettono in evidenza come, la variabile che maggiormente incide sulle probabilità di ingresso al lavoro (ancor più del sesso, l'età ed il titolo di studio) sia rappresentata dall'aver già svolto un'esperienza lavorativa. Tale fenomeno determina, ovviamente, una minore competitività dei soggetti in cerca di prima occupazione rispetto agli altri. Le analisi longitudinali effettuate sui percorsi di ingresso dei giovani che hanno partecipato alle misure di alternanza maggiormente consolidate nel nostro paese, mostrano esiti decisamente positivi dal punto di vista della loro successiva persistenza nella condizione di occupazione. D'altra parte le imprese manifestano una consistente necessità ed anche urgenza di figure professionali non sufficientemente presenti nell'offerta di lavoro; per alcune di tali figure la formazione in alternanza può garantire sia tempestività nella risposta a tale esigenze, sia adeguatezza delle competenze professionali alle specificità dei diversi contesti aziendali.

Le work experiences, inoltre, possono permettere il conseguimento di qualificazioni professionali anche da parte di quei soggetti (spesso appartenenti a fasce deboli, soprattutto drop out della scuola) che trovano maggiori stimoli ad «investire su sé stessi» nell'ambito di un'organizzazione produttiva, che non di una struttura formativa.

Diverse tipologie di alternanza ben si prestano, inoltre, a svolgere quel ruolo preventivo rispetto alla disoccupazione di lungo termine indicato come una delle linee guida prioritarie per il lavoro scaturite dal Vertice di Lussemburgo nel 1997 e recepito nei Piani di azione nazionali.

In coerenza con tali premesse e tenendo conto delle riforme e nuove misure adottate in Italia con la L.196/1997 la programmazione 2000-2006 riguarderà:

- la generalizzazione degli interventi di formazione, sia pratica che teorica, rivolti agli apprendisti di ogni comparto produttivo, con un target di popolazione pari a circa 250.000 giovani in media all'anno, e con l'erogazione di 30 milioni di ore di formazione (medie annue);
- la messa a regime dei tirocinii di orientamento fino a raggiungere un quota media annua di 80.000 beneficiari; in proposito si renderà necessario un investimento mirato a rafforzare le competenze delle agenzie formative e del personale dedicato al tutoring, al fine di garantire una reale valenza formativa alle prestazioni dei giovani nell'ambito delle imprese;
- il rafforzamento della componente formativa nei Contratti di formazione e lavoro coerentemente con il ridisegno in corso di tale tipologia di alternanza.

Integrazione tra i diversi sistemi e percorsi di acquisizione delle competenze professionali

La diversificazione dell'offerta formativa deve essere considerata una ricchezza del paese ed un fattore di modernità, in quanto permette agli individui di poter effettuare scelte di accrescimento del proprio patrimonio di conoscenze e competenze, coerenti con soggettivi criteri di disponibilità, motivazioni ed aspettative. È tuttavia necessario, ai fini

di una sua spendibilità nel lavoro, che tale patrimonio sia riconoscibile ed apprezzabile. A tal fine la L.196/1997 e la conseguente normativa di attuazione pone le premesse affinché venga predisposto un sistema di certificazione delle competenze attraverso la fissazione di standard di riferimento condivisi sia dalle amministrazioni centrali e regionali competenti, che dalle parti sociali. Tale sistema lungi dal voler rappresentare un vincolo o un appesantimento burocratico tende viceversa a permettere agli individui di poter costruire propri differenziati percorsi di qualificazione ed a valorizzare, nel senso di renderle riconoscibili, le competenze da loro acquisite, anche in maniera discontinua, nelle diverse strutture formative o attraverso esperienze di alternanza.

Se il costituendo dispositivo di certificazioni può permettere ai singoli soggetti di ricomporre le loro diverse esperienze qualificanti, rimane tuttavia anche necessario continuare a sviluppare le azioni finalizzate ad integrare tra loro i sistemi formativi, sia attraverso le apposite intese di natura istituzionale che attraverso il raccordo operativo tra le diverse sedi e strutture presenti sul territorio.

Le finalità di tale integrazione sono molteplici e riguardano sia i giovani in uscita dal sistema scolastico, che gli adulti nelle diverse condizioni lavorative specie se privi di adeguati livelli di istruzione.

Nel periodo 2000-2006, l'investimento da effettuare rappresenterà lo sviluppo organico di quanto disposto dalla più recente normativa e di quanto sperimentato negli ultimi anni '90 ed atterrà in particolare a:

- allestimento del dispositivo di certificazione delle competenze e manutenzione permanente dello stesso in coerenza con i cambiamenti che si verificheranno nel sistema produttivo e dunque nella struttura dell'occupazione per professioni e nell'assetto delle competenze all'interno delle professioni;
- predisposizione di un'offerta formativa professionalizzante di accompagnamento al prolungamento dell'obbligo scolastico e finalizzata a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani non interessati a proseguire ulteriormente gli studi;
- sostegno alle attività con valenza professionalizzante presenti nei curriculum di studio dei diplomati universitari;
- generalizzazione dei percorsi integrati, al livello dei cicli scolastici dell'istruzione secondaria, finalizzati al conseguimento sia del titolo di studio che della qualificazione professionale

Consolidamento ed espansione della formazione continua

Il confronto tra il profilo degli ingressi e delle uscite dal lavoro mette in evidenza un progressivo innalzamento dei livelli di istruzione degli occupati. Ciò nonostante una consistente quota di lavoratori non possiede tuttora titoli di studio superiori alla licenza media, il fenomeno è particolarmente rilevante tra i lavoratori in proprio e tra i lavoratori dipendenti soprattutto nel settore delle costruzioni ed in diversi comparti del terziario. Le analisi longitudinali dimostrano come le probabilità di perdere il lavoro siano correlate con i livelli di istruzione, fenomeno questo del tutto confermato dalla folta presenza di lavoratori senza titolo di studio e qualificazione nell'ambito delle liste di mobilità. In tali condizioni sono ampiamente presenti soggetti in età inferiore ai 40 anni. Negli ultimi anni si sono fatti alcuni progressi, ma ciò nonostante l'Italia rimane un paese in cui la quasi totalità dell'investimento formativo si effettua su soggetti inattivi e comunque «prima» del loro ingresso al lavoro. Come anche le numerose indagini effettuate hanno dimostrato, sono ben pochi i lavoratori che beneficiano (o scelgono di beneficiare) di interventi formativi di «manutenzione» ed aggiornamento delle loro competenze professionali.

Fino ad oggi a tale limite (della cui importanza ci si accorge in genere solo quando vi sono crisi che investono grandi imprese o interi comparti produttivi) ha in parte sopperito una crescita professionale derivante dalla lunga permanenza media dei lavoratori nell'am-

bito della stessa impresa e della stessa attività (11 anni). Sappiamo tuttavia che le esigenze delle imprese da un lato, ed il sistema delle incentivazioni dall'altro, spinge verso un'accelerazione del turn over. Nell'ultimo triennio vi è stato un interscambio di quasi 600.000 lavoratori ogni anno tra lavoro dipendente ed indipendente ed i flussi intersettoriali hanno visto una mobilità media annua di 1,6 milioni di occupati. Tali cifre sono ovviamente molto più elevate qualora si considerino anche i flussi interaziendali all'interno dei settori produttivi.

Si deve inoltre considerare che con il diffondersi del ricorso ai diversi strumenti di «flessibilità» le probabilità di uscita (anche con successivo rientro) dall'occupazione sono destinate ad aumentare rapidamente, basti pensare che nell'ultimo anno il 36% dei nuovi ingressi nel lavoro dipendente ha caratteristiche di temporaneità, dato questo che non raggiunge l'8% sull'insieme degli occupati.

Quanto sinteticamente accennato rappresenta il quadro entro il quale deve muoversi ed assumere spessore un sistema di formazione continua che si configuri, sia come investimento di rilevanza economica per le ricadute che può avere sulla produttività e quindi competitività del sistema economico, sia come uno strumento di equità sociale in quanto potenzialmente capace di prevenire la perdita dell'occupazione e soprattutto di accorciare i tempi di rientro al lavoro di chi volontariamente o involontariamente affronta percorsi di mobilità tra occupazioni

La sostenibilità di un sistema «spinto» di flessibilità del lavoro passa in gran parte dalla capacità del paese di saper accompagnare gli individui nei loro diversi processi di transizione tra condizioni, impieghi e professioni. Solo a tali condizioni la flessibilità può diventare anche strumento di mobilità sociale minimizzando il rischio che gli occupati flessibili siano praticamente dei «precari a vita».

Anche in questo caso gli orientamenti per le azioni da intraprendere tra il 2000 ed il 2006 sono in gran parte determinati, oltre che dalle esigenze esposte, dalla L.196/1997 e dalle numerose sperimentazioni (anche di natura organizzativo-istituzionale) effettuate negli ultimi anni di concerto tra il governo, le regioni e le parti sociali; le priorità riguarderanno:

- il sostegno all'avvio e messa a regime dell'organismo e dei Fondi per la gestione autonoma delle risorse del Fondo interprofessionale della formazione professionale continua con allestimento di una rete gestionale amministrativa tra istanze centrali e territoriali;
- rafforzamento e costituzione dove non presenti, di strutture intermedie per l'identificazione dei fabbisogni di formazione continua, e l'allestimento di un'offerta formativa adeguata alle specifiche esigenze territoriali e settoriali;
- sostegno ed incentivazione all'adozione, nell'ambito della contrattazione collettiva, dei congedi individuali di formazione e per la fruizione di bilanci di competenze anche in connessione con accordi relativi alla riduzione degli orari di lavoro;
- potenziamento e diversificazione dell'offerta formativa rivolta ai soggetti in mobilità lavorativa e professionale anche spontanea, erogazione di voucher per la fruizione individualizzata di servizi di formazione e di bilancio di competenze;
- sostegno ai lavoratori in mobilità lavorativa e professionale anche finalizzato all'avvio di nuove attività di lavoro autonomo.
- avvio delle attività formative finalizzate ai lavoratori interinali anche attraverso l'attivazione dell'apposito Fondo finanziario.

Creazione di reti per l'orientamento formativo, professionale e lavorativo

In Italia, a fronte di una offerta di lavoro che supera di gran lunga la domanda, permangono aree non del tutto marginali di opportunità di occupazione non raccolte. Inoltre, anche se non si dispone di una stima quantitativa attendibile, si hanno fondati indizi su una capacità di crescita e di innovazione del sistema produttivo che rimane latente a causa della scarsa presenza sul mercato del lavoro di professionalità adeguate.

Alcune di tali discrepanze sono difficilmente colmabili in quanto attengono alla scarsa propensione degli individui ad intraprendere determinati tipi di istruzione/formazione e di attività lavorative. Sappiamo anche tuttavia che per quota parte tale insufficienza di motivazioni è determinata dal fatto che le scelte (o non scelte) si basano spesso su una insufficiente conoscenza soggettiva delle proprie attitudini e potenzialità e da una altrettanto parziale visione del mondo del lavoro e delle professioni.

L'orientamento stenta a diventare, come da tempo auspicato, parte integrante dei curricula educativi e formativi. A tale deficit se ne aggiunge un altro, quello di natura «informativa», tale da rendere molto spesso difficili o involontariamente superficiali le scelte, sia dei giovani che degli adulti, nei confronti dell'offerta di istruzione, di formazione ed anche di lavoro. È noto che il grado di «esposizione» all'informazione è strettamente correlato alle altre variabili di appartenenza quali il livello di istruzione proprio e dei genitori, l'integrazione a reti parentali ed amicali più o meno «efficienti». In quella che chiamiamo la «società dell'informazione» siamo ancora nei fatti ben lontani, almeno per quello che riguarda l'accesso alla formazione, al lavoro ed alle professioni, a quella universalità nella fruizione dell'informazione che dovrebbe mettere tutti i cittadini sullo stesso piano, almeno da questo punto di vista. Non a caso si tende, nelle teorie più recenti sul «capitale umano» ad inglobarvi oltre alle capacità cognitive personali, al background formativo e professionale, anche il grado di esposizione ed accesso all'informazione. Rendere l'informazione sulle opportunità di formazione, lavoro, alternanza, sostegno all'inserimento occupazionale, accessibili a tutti rappresenta dunque un obiettivo di equità sociale di evidente rilevanza.

Anche in questo caso si dispone di una buona base di sperimentazione e studi o pre-studi di fattibilità che ci permettono di delinearne gli ambiti principali di intervento per il 2000-2006:

- costituzione di reti di servizi per l'orientamento alla formazione ed al lavoro attraverso la creazione di appositi poli informativi e la messa in rete di questi con le strutture già esistenti sul territorio (a prescindere dalla titolarità delle stesse, ma selezionandole sulla base di criteri di efficienza e qualità);
- valorizzazione del Sistema informativo lavoro (istituito attraverso il Dlgs.469) per quanto riguarda i moduli attinenti all'orientamento formativo, ed all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro nell'ambito di bacini locali, nazionali e sovra-nazionali;
- creazione di data base con schede informative standard sulle formazioni e le professioni, da utilizzarsi anche con le opportune differenziate modificazioni ed integrazioni al livello locale e di singola struttura di servizio;
- messa a regime e manutenzione corrente dei sistemi di rilevazione dei fabbisogni formativi;
- supporto alle attività di orientamento finalizzate ad abbattere le barriere territoriali nella ricerca di lavoro e nell'accesso alle strutture scolastiche e formative di ogni livello.

MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE

Schede di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006

1. Premessa: «Agricoltura e Sviluppo rurale in Agenda 2000»

Il ruolo dell'agricoltura e delle aree rurali nella articolazione di Agenda 2000 è fortemente legata alla riforma delle politiche di coesione. Infatti, le politiche di sviluppo rurale in Agenda 2000 vengono concepite come politiche per ridurre gli squilibri tra regioni e tra territori.

Le nuove politiche strutturali e per lo sviluppo rurale prevedono procedure diverse a seconda del tipo di obiettivi:

a) nelle regioni dell'obiettivo 1 l'agricoltura e lo sviluppo rurale saranno finanziati, nell'ambito del nuovo QCS e delle forme di intervento che ne derivano, dal FEOGA-Orientamento;

b) nelle aree dell'obiettivo 2, gli interventi a favore delle aree rurali in declino, previsti nell'ambito dei DocUP, saranno finanziati dal FEOGA-Garanzia.

Di conseguenza, una delle principali componenti della riforma delle politiche strutturali in campo agricolo, introdotte da Agenda 2000, è stata la utilizzazione della Sezione Garanzia del FEOGA per interventi a carattere strutturale.

Questa modifica di strategia di intervento si colloca nella riduzione del sostegno assegnato all'agricoltura attraverso la politica dei prezzi e nel parallelo potenziamento delle politiche di sviluppo rurale sia nelle regioni dell'obiettivo 1 che al di fuori. Non appare possibile, infatti, secondo Agenda 2000, una riduzione del sostegno dei prezzi agricoli senza un contemporaneo rafforzamento delle politiche di sviluppo, pena la fuoriuscita dal settore agricolo di un crescente numero di addetti, con pesanti ripercussioni non solo in termini di equilibri settoriali, ma anche territoriali.

Proprio partendo da questo punto di vista, fatto proprio da Agenda 2000, la proposta formulata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero del Tesoro e Bilancio, che incentra l'articolazione del nuovo QCS 2000-2006 su 5 assi trasversali, non tiene adeguatamente conto del nuovo ruolo degli interventi a favore delle aree rurali e del settore agricolo. Difatti, tale proposta appare più focalizzata sui fabbisogni di intervento delle aree urbane, dei sistemi industriali e terziari.

Pur riconoscendo la validità di superare una logica rigidamente settoriale, si sottolinea la necessità di riconoscere l'eterogeneità dei sistemi produttivi locali in Italia, tra i quali possono annoverarsi sia sistemi produttivi estremamente specializzati (industriali, terziari e agricoli), sia sistemi misti. Tra i sistemi specializzati va riconosciuta l'importanza ed il ruolo dei sistemi agro-industriali, mentre vi è un notevole numero di aree rurali scarsamente diversificate che potrebbero essere annoverate tra i sistemi locali «poveri».

Ciò implica che, nell'ottica di predisporre la futura programmazione 2000-2006 con una visione territoriale e non solo settoriale, si riterrebbe opportuno distinguere le azioni a carico del FEOGA in tre tipologie principali:

- 1) azioni a favore di sistemi integrati agricoli e agro-industriali;
- 2) azioni a favore di sistemi locali agricoli e rurali a basso sviluppo;
- 3) azioni di tipo orizzontale.

Tale articolazione nelle tre principali tipologie di azioni a carico del FEOGA potrebbe essere prevista sia per ciò che attiene gli interventi nelle regioni dell'obiettivo 1 che in quelle dell'obiettivo 2 (aree rurali).

A fronte di questa articolazione, si ritiene che quella individuata nella nota del Ministero del Bilancio e Tesoro non sia adeguata in quanto le azioni proposte dovrebbero frammentarsi tra i cinque grandi trasversali, perdendo ovviamente di efficacia e di organicità.

Si ritiene pertanto necessario individuare uno specifico asse tematico di intervento relativo alla «valorizzazione e sviluppo dei sistemi agricoli, agro-industriali e rurali», nei cui ambiti sono valorizzate le diverse potenzialità dei sistemi stessi (naturali, ambientali, produttive, culturali, ecc.).

2. Obiettivi prioritari

Alla luce dei risultati della programmazione 94-99 e delle linee di riforma dei Fondi strutturali contenute in agenda 2000 e nelle conseguenti proposte di regolamenti, appare necessario procedere ad un ripensamento più generale delle linee di interventi settoriale attuate con il FEOGA. Infatti, anche al fine di perseguire un obiettivo di maggiore efficacia degli interventi strutturali, si ritiene opportuno definire gli interventi stessi sulla base di una più chiara specificazione dei fabbisogni territoriali, che sono ovviamente diversificati a seconda delle aree considerate. Alla luce di queste considerazioni, si possono individuare i seguenti obiettivi prioritari:

a) promuovere ed attuare processi di innovazione nei sistemi integrati agricoli ed agro-industriali, al fine di mantenere un elevato grado di competitività sui mercati internazionali. Tali sistemi integrati sono collocabili soprattutto nelle zone ad agricoltura integrata ed intensiva. I processi di innovazione vanno promossi a diversi livelli: tecnologie, organizzazione del processo produttivo e commercializzazione dei prodotti;

a) favorire processi di riconversione produttiva, di ammodernamento o di diversificazione economica nei sistemi locali agricoli e rurali a basso sviluppo, al fine di mantenere e/o accrescere il tessuto economico-produttivo locale, consentire un tenore di vita adeguato alla popolazione, frenando i processi di esodo e di degrado ambientale che tuttora esistono;

b) promozione di azioni orizzontali, a sostegno dell'adattamento alla riforma della PAC da parte delle imprese agricole operanti in tutte le tipologie di aree.

3. Motivazioni degli obiettivi prioritari e idee programma

3.1 1° Obiettivo

Processi di innovazione tecnologica, organizzativa e commerciale dei sistemi integrati agricoli ed agro-industriali

3.1.1 Motivazioni

- riduzione dei differenziali di competitività economica con i sistemi operanti a livello europeo, differenziali misurabili in termini di costi unitari di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti e di redditività delle risorse impiegate;

- necessità di sostituzione (ammodernamento di impianti produttivi obsoleti e non più in linea con la domanda;

- necessità di adeguare la produzione ed il trasferimento di innovazioni in funzione delle esigenze di sviluppo programmate a livello nazionale e regionale, nonché di adeguare il capitale umano in relazione alla diffusione ed adozione delle innovazioni prodotte;

- accompagnamento delle azioni volte a favorire la diffusione e l'adozione delle innovazioni con altre azioni di supporto (promozione e infrastrutture), senza le quali le innovazioni stesse non possono essere valorizzate a pieno;

- necessità di elevare gli standards qualitativi della produzione in funzione delle esigenze di una domanda con segmenti medio-alti di espansione.

3.1.2 *Idee programma*

Tale obiettivo prioritario viene perseguito con una serie di azioni direttamente collegate fra di loro che favoriscono:

- la diffusione delle innovazioni;
- il miglioramento della qualità dei prodotti;
- il miglioramento delle dimensioni di scala della produzione;
- il miglioramento organizzativo sia a livello produttivo che di trasformazione e di commercializzazione.

A questo riguardo, alcuni casi di interventi attuati in regioni dell'Obiettivo 1 hanno messo in evidenza come, laddove possibile, un approccio per singola filiera produttiva presenti indubbi vantaggi di integrazione e coordinamento degli interventi.

Più specificamente, le azioni da attuare nel perseguimento dell'obiettivo prioritario in questione concernono:

a) il sostegno agli investimenti aziendali per riconversione produttiva e/o ristrutturazione degli impianti obsoleti o non in linea con l'evoluzione del mercato;

b) interventi di formazione professionale funzionali all'introduzione ed alla diffusione delle principali innovazioni, sia a livello di impresa agricola che di strutture di trasformazione e commercializzazione;

c) interventi di ricerca, sperimentazione, assistenza tecnica e divulgazione, attuati mediante specifici progetti finalizzati per tipologie di sistema produttivo agricoli/agroindustriale;

d) sostegno agli investimenti di ristrutturazione degli impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, con particolare priorità agli impianti già esistenti;

e) interventi di promozione commerciale dei prodotti della filiera;

f) interventi di adeguamento delle infrastrutture, con particolare riferimento ai trasporti ed ai servizi telematici.

2° *Obiettivo*

Riconversione produttiva, ammodernamento e diversificazione economica dei sistemi locali agricoli e rurali a basso sviluppo

3.2.1 *Motivazioni*

a) necessità di ridurre lo squilibrio nei redditi pro-capite rispetto alle aree interessate da processi di sviluppo, così come previsto dalle più generali politiche di coesione;

b) esistenza di risorse locali, soprattutto nel campo dell'imprenditoria, delle risorse culturali e dei beni ambientali, che altrimenti rimarrebbero inutilizzate;

c) necessità di stimolare, negli interventi a favore di queste aree, anche gli altri settori dell'economia locale.

3.2.2 *Idee programma*

Per il perseguimento di questo obiettivo vanno attuate sia azioni di carattere settoriale, quali la riconversione produttiva e l'ammodernamento delle strutture, sia di carattere multisettoriale, quali la diversificazione delle economie locali nelle aree rurali.

A questo scopo va previsto un insieme organico di azioni certamente più ampio di quelle inserite nell'attuale QCS obiettivo 1 o negli attuali DocUP per l'Obiettivo 5b.

Tali azioni dovrebbero concernere progetti nei seguenti campi di intervento:

- a) la valorizzazione, sia strutturale che commerciale, delle piccole filiere locali o dei prodotti di qualità;
- b) la valorizzazione turistica culturale dei centri minori e del patrimonio naturale locale, con interventi di restauro conservativo, percorsi naturalistici e offerte di pacchetti turistici integrati;
- c) la diversificazione delle attività economiche locali (PMI, artigianato, turismo, acquicoltura e pesca, ecc.);
- d) lo sviluppo della silvicoltura da reddito;
- e) la crescita e la manutenzione delle infrastrutture essenziali nelle aree rurali;
- f) la creazione, soprattutto attraverso l'iniziativa di imprese locali, di servizi alla popolazione (in particolare servizi di prossimità);
- g) la promozione dei servizi alle imprese locali.

Tutte queste iniziative potrebbero essere promosse sul territorio attraverso la predisposizione di progetti integrati sul modello dell'iniziativa comunitaria LEADER, al fine di incentivare la partecipazione e la progettazione «dal basso» e di favorire la creazione di partenariato in ambito locale.

3.3 3° Obiettivo

Promozioni di azioni orizzontali a sostegno dell'adattamento allo riforma della PAC e dello sviluppo in tutte le aree

3.3.1 Motivazioni

- a) necessità di assicurare una serie di servizi e di azioni orizzontali a livello di sistema sovraregionale, in modo da garantire le necessarie economie di scala e di valorizzare gli elementi in comune tra le aree;
- b) trasferimento di soluzioni organizzative e tecniche progettate e valorizzate in determinati contesti nel campo dei servizi a contesti con caratteristiche analoghe;
- c) necessità di controbilanciare gli effetti negativi della riforma della PAC sui redditi degli imprenditori agricoli in tutte le aree.
- d) necessità di ristrutturare e sviluppare la rete irrigua, attraverso:
 - la possibilità di fruire delle opere irrigue avviate, ma non completate, con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno;
 - l'efficienza del funzionamento delle reti di adduzione e di quelle di distribuzione irrigua per il necessario risparmio delle risorse idriche;
 - il contenimento e la riduzione dei consumi irrigui unitari ai quali concorrono i sistemi di aspersione e irrigazione localizzata.

3.3.2 Idee programma

Questo obiettivo prioritario prevede azioni che, per loro natura, dovrebbero mantenere un carattere orizzontale e che appare più opportuno non vincolare sotto il profilo della destinazione territoriale.

Tali azioni sono così identificabili:

- a) realizzazione di azioni di sistema in materia di servizi allo sviluppo, vale a dire di azioni coordinate e innovative di ricerca, formazione e divulgazione, organizzate su scala locale ma di evidente valenza e trasferibilità a livello multiregionale;
- b) creazione di un fondo interbancario di garanzia per l'erogazione di garanzie fidejussorie a favore di progetti finanziati nell'ambito dei programmi operativi o di altre forme di intervento previste nella programmazione 2000-2006;

-
- c) progettazione e realizzazione di azioni di supporto all'animazione dello sviluppo rurale;
 - d) rafforzamento del sistema di monitoraggio degli interventi comunitari in campo agricolo, attraverso la definizione di un adeguato e articolato schema di indicatori finanziari, fisici, procedurali e di impatto socio-economico, in raccordo con il sistema centrale della Ragioneria Generale dello Stato;
 - e) completamento degli interventi di adeguamento e razionalizzazione dei grandi schemi irrigui;
 - f) ristrutturazione e razionalizzazione delle reti di distribuzione al fine di introdurre reti interrato, opere di regolazione e impianti di controllo e risparmio delle risorse idriche;
 - g) sostegno all'introduzione di pratiche agricole compatibili con l'ambiente;
 - h) incentivazione al prepensionamento nelle imprese agricole condotte da imprenditori anziani, che potrebbero cedere la conduzione dell'azienda ad un soggetto giovane;
 - i) incentivazione all'insediamento di giovani imprenditori agricoli, attraverso un sistema di aiuti per il primo insediamento;
 - j) compensazioni di reddito a favore di imprenditori agricoli residenti in zone svantaggiate;
 - k) incentivazione all'imboschimento, a scopo produttivi e ambientali, di superfici agricole.

DIREZIONE GENERALE DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA

Nota relativa alla prima ricognizione degli interventi di sviluppo da realizzare nelle aree depresse

1. Obiettivi prioritari

La gestione della pesca e dell'acquacoltura nazionale segue, fin dal 1982, con l'approvazione della legge 41/82, un approccio centrato sulla programmazione settoriale avente cadenza triennale che è, di fatto, funzionale alla metodologia richiesta dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione. In tal senso, la definizione gli obiettivi, delle motivazioni e degli strumenti di intervento sono da tempo un requisito essenziale, oltre che formale, alla base del processo di modernizzazione complessiva del settore. In aggiunta ai documenti nazionali di pianificazione settoriale, va poi considerato l'ulteriore momento di elaborazione analitica determinato dalla approvazione dei regolamenti comunitari in materia di pesca ed acquacoltura, fra cui lo SFOP.

Alla luce delle precedenti note introduttive risulta evidente che larga parte delle richieste avanzate dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione potranno essere soddisfatte semplicemente attraverso la riproposizione dei documenti in essere presso questa amministrazione. In particolare, i macro - obiettivi previsti dalla attuale fase programmatoria sono individuati in:

1) Riduzione del differenziale socio economico che caratterizza il settore pesca ed acquacoltura ed adeguamento dell'apparato produttivo del settore.

2) Prevenzione dei danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche in mare. Allocazione delle risorse umane e finanziarie in funzione del valore sociale, privato ed ambientale.

3) Riduzione dello sbilancio alimentare mediante contestuale azione di potenziamento della produzione interna di allevamento.

4) Salvaguardia dei livelli occupazionali, anche mediante potenziamento delle iniziative di riconversione produttiva degli addetti in impianti di maricoltura.

2. Motivazioni alla base delle scelte prioritarie

Il settore pesca ed acquacoltura è da tempo impegnato in un'azione di modernizzazione complessiva che investe tutte le sue componenti e segue un approccio programmatico che trova nella redazione del Piano triennale nazionale, dei Programmi di Orientamento Pluriennali e nel Programma di cui allo SFOP gli strumenti di governo ed allocazione dei fattori produttivi e delle risorse finanziarie.

Gli elementi di carattere generale che concorrono alla definizione degli obiettivi possono essere individuati in:

1. Riduzione del differenziale socio economico che caratterizza il settore pesca ed acquacoltura.

Il settore pesca è stato caratterizzato negli anni passati da una posizione di marginalità sociale ed economica rispetto ad altre attività produttive del sistema economico nazionale. Il progressivo affinamento dei piani triennali e l'individuazione di strumenti di intervento ad hoc hanno consentito la riduzione del differenziale in modo sostanziale. Tuttavia, il processo in atto non è del tutto compiuto ed il settore attraversa una fase di transizione all'interno della quale è in corso un processo di adeguamento strutturale che investe l'attività produttiva in mare, l'acquacoltura, la trasformazione dei prodotti della

pesca, la commercializzazione e, soprattutto, la disponibilità di servizi finanziari e promozionali. Lo stesso processo è in atto per quel che concerne la disponibilità di una adeguata assistenza tecnica ed economica in favore della stessa amministrazione centrale. In questo contesto, il processo di modernizzazione non è ancora concluso ed occorre continuare nell'azione di miglioramento strutturale che ha finora giocato un ruolo non secondario nel raggiungimento degli obiettivi prefigurati.

3. Prevenzione dei danni derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche in mare. Allocazione delle risorse umane e finanziarie in funzione del valore sociale, privato ed ambientale.

Di fatto, l'amministrazione ha da tempo adottato una politica di salvaguardia delle risorse, nell'ambito di un equilibrato rapporto fra pesca ed ambiente, che tiene conto dei vincoli sociali ed economici sottostanti. La stretta interdipendenza che lega la politica comunitaria, quella nazionale e quella, infine, degli organi di gestione sovranazionali, richiede l'adozione di una strategia che non può non condividere gli indirizzi ed i vincoli esistenti, pur all'interno della necessaria tutela degli interessi derivanti dalla specificità mediterranea che costituisce un forte elemento di differenziazione rispetto ad altre realtà della stessa UE. Di fatto, la gran parte delle misure di carattere conservazionista assunte a livello comunitario implicano pesanti ricadute negative in termini occupazionali e di reddito cui occorre fare fronte attraverso l'individuazione di adeguate misure di integrazione e riconversione produttiva degli addetti.

Per quanto concerne l'azione di riequilibrio fra sforzo di pesca ed ambiente si tratta di dare ulteriore impulso all'azione di adeguamento della flotta mediante potenziamento delle misure di ritiro definitivo e di riorientamento della flotta incentivando la costituzione di società miste di armamento. Tali misure hanno avuto un ruolo importante negli anni passati e non si ha motivo di ritenere che lo scenario possa subire modifiche sostanziali in futuro. Infatti, si ricorda fin d'ora che le richieste di ritiro definitivo non sono state ancora soddisfatte.

4. Riduzione della dipendenza alimentare dalle importazioni.

La dinamica dei consumi ittici interni risulta fortemente crescente negli anni ed è soddisfatta mediante un ricorso crescente alle importazioni da altri Paesi, in particolare di quelli comunitari. Sotto questo aspetto, si ricorderà che oltre la metà del fabbisogno di prodotti ittici interno è soddisfatto mediante importazioni. In tale contesto, un obiettivo essenziale dell'intera programmazione settoriale è consistita e consiste tuttora nel potenziamento e nello sviluppo delle iniziative di allevamento, sia di tipo interno che costiero, risponde ad una duplice esigenza di riconversione degli addetti fuoriusciti a causa della riduzione dello sforzo di pesca e di riduzione della dipendenza alimentare dall'estero. Quanto al primo aspetto del problema si rileva che allo sviluppo della maricoltura, cioè degli allevamenti di prodotti della pesca lungo la fascia costiera, sono associate numerose esperienze di riconversione degli addetti e, comunque, di integrazione del reddito. In definitiva, l'obiettivo in questione può essere articolato in tre segmenti:

1. sviluppo del processo di utilizzazione della fascia costiera,
2. razionalizzazione dei processi di allevamento in acque interne e salmastre,
3. introduzione di misure in grado di favorire la verticalizzazione dei processi produttivi, cioè l'integrazione delle attività di allevamento ittico con quelle di commercializzazione e trasformazione delle proprie produzioni.

Nel caso della realizzazione di iniziative di allevamento e utilizzazione della fascia costiera si ricorda che già allo stato vi è un certo dinamismo e che sono in corso numerose iniziative, di varia dimensione produttiva, che dovranno essere ulteriormente supportate

te nel futuro programma. Infatti, la continua crescita del segmento di mercato da un lato, la razionalizzazione dei costi di produzione e l'esistenza di caratteristiche ambientali più favorevoli nelle aree depresse, lascia intravedere uno spazio di intervento certamente interessante.

4. Salvaguardia dei livelli occupazionali

La salvaguardia dei livelli occupazionali si pone in modo sempre più complesso in funzione della crescente attività di regolamentazione della pesca in mare. Solo a titolo di esempio si ricorderà il caso della eliminazione delle reti derivanti ed alle drammatiche conseguenze occupazionali. Nella fattispecie è stato elaborato uno specifico programma di settore che ha beneficiato delle risorse disponibili sull'attuale SFOP. Altre problematiche sono, tuttavia, all'orizzonte come ad esempio l'introduzione delle quote per la pesca del tonno e che, in futuro, non potranno che determinare un'ulteriore riduzione occupazionale data la pratica impossibilità di mantenere una flotta economicamente valida in caso di mancata copertura dei costi di produzione per tonnellata di stazza. Nella sostanza, il livello occupazionale richiede una attenzione crescente e diretta allo sfruttamento delle opportunità di riconversione anche mediante l'adozione di programmi di formazione, soprattutto di tipo multi regionale, mirati allo scopo. Le più recenti esperienze maturate in tale ambito registrano un tasso di assunzioni a seguito dei corsi nella misura del 20/30%. In questo contesto, anche la realizzazione di iniziative pilota di formazione e di investimento rappresentano un eccellente strumento di sostegno occupazionale. Infatti, l'associazione fra l'attività di formazione mirata alla realizzazione e gestione di progetti produttivi è in grado di incoraggiare le decisioni di investimento da parte degli operatori della pesca e rappresentano un aspetto non trascurabile del problema.

3. Idee programma

In via preliminare va rilevato che il programma di intervento nel settore pesca ed acquacoltura risponde ad una logica unitaria in cui l'amministrazione nazionale è responsabile della relativa attuazione. Le idee programma rispondono, pertanto, alle esigenze ed agli obiettivi prima individuati ed hanno una rilevanza che si estende a tutta l'area geografica coperta dal programma ed all'intero obiettivo prefigurato.

Ne segue che le idee programma possono essere sintetizzate in:

1. Riequilibrio dello sforzo di pesca in rapporto alle risorse biologiche disponibili;
2. Riduzione della dipendenza alimentare ed incremento della produzione interna;
3. Modernizzazione dei servizi a sostegno del settore;
4. Miglioramento strutturale e sviluppo iniziative pilota nel campo della formazione e della produzione.

Le idee programma sopra riportate ripropongono in larga misura la strategia finora perseguita nell'ambito degli strumenti finanziari disponibili. Per alcuni versi si discosta dalla precedente esperienza in quanto, in linea con gli orientamenti previsti dai lavori preparatori di Agenda 2000, si prevede un più ampio ricorso alla formazione integrata ed alle iniziative pilota. L'integrazione prevista è giustificata dalla esigenza di provvedere quanto prima possibile alla realizzazione di iniziative in grado di favorire la moltiplicazione degli esempi di investimento, anche grazie all'effetto di imitazione, largamente diffuso nel settore.

a) La prima idea programma si compone di una serie di misure tutte dirette ad alleggerire lo sforzo di pesca. Nel quadro delle misure di adeguamento e riorientamento della flotta è prevedibile una riconferma integrale della misura, anche a causa del legame esistente con i Programmi di Orientamento Pluriennale della flotta. Si tratta di dare esecuzione a quanto previsto dalla normativa comunitaria di settore ed è realizzabile mediante

le misure di ritiro definitivo e di costituzione di società miste con partner non mediterranei. In funzione dell'esistenza di una capienza per segmento di pesca, si potrà anche prevedere la costruzione di un limitato numero di battelli da pesca in sostituzione di quelli esistenti, mentre grande rilievo dovrà essere assicurato all'azione di ammodernamento delle imbarcazioni che necessitano di lavori mirati al miglioramento della sicurezza a bordo ed all'ampliamento dell'operatività a maggiore distanza dalla costa.

b) Quanto alla seconda idea programma, si tratta di consolidare il processo di sviluppo delle attività di allevamento, commercializzazione e trasformazione dei prodotti della pesca, in una logica di riduzione della dipendenza dalle importazioni e di miglioramento del valore aggiunto e dell'occupazione di settore. A causa della forte competizione che caratterizza le produzioni e gli allevamenti nei diversi Paesi del Mediterraneo, una discriminante essenziale del processo non potrà che essere il livello di innovazione tecnologica contenuta nei progetti sottoposti all'approvazione dell'amministrazione. In questa logica dovranno essere anche effettuate le valutazioni degli ammodernamenti delle strutture produttive. Gli ammodernamenti, peraltro, sono valutati in via prioritaria per la quantità di capitale incorporato, spesso di natura pubblica, qualora gli investimenti innestino importanti economie di scala e gli incrementi produttivi risultino più che proporzionali rispetto agli incrementi unitari nei costi di produzione.

c) La modernizzazione dei servizi a sostegno del settore rappresenta senza dubbio un importante aspetto dell'intera strategia sviluppata. L'idea programma poggia su un insieme di interventi fra di loro eterogenei, ma che sono tutti convergenti al risultato previsto. In particolare, le infrastrutture portuali ed attrezzature in favore dei porti di pesca, il consolidamento e lo sviluppo delle esperienze in materia di promozione e credito, il perseguimento di una sempre più efficace azione di assistenza tecnica in favore dell'amministrazione pubblica, rappresentano gli interventi determinanti per il miglioramento complessivo del settore.

d) Lo sviluppo dell'occupazione e l'introduzione di moduli produttivi replicabili in circostanze omogenee da un lato e l'esigenza di agevolare la riconversione degli addetti espulsi dal processo produttivo in mare a seguito della adozione delle politiche conservazioniste di limitazione dello sforzo di pesca e di eliminazione totale di talune pratiche di pesca dall'altro, rappresentano due aspetti qualificanti della strategia che l'amministrazione intende perseguire in futuro. Le misure che potranno consentire una risposta ai problemi evidenziati consistono nella creazione di sinergie fra i diversi momenti formativi che potranno accompagnare iniziative pilota di tipo produttivo. L'esperienza dimostra che l'effetto emulazione rappresenta un importante moltiplicatore per le categorie impegnate in attività di pesca. Del pari, è anche vero che l'adozione di strumenti similari ha finora consentito di realizzare tassi di successo importanti nel quadro del trasferimento delle esperienze formative in reali occasioni di lavoro.

4. Studi di fattibilità per la definizione delle priorità

L'esigenza di provvedere alla definizione di un unico disegno di sviluppo e l'importanza di assegnare le necessarie priorità all'azione dell'amministrazione richiede la stesura di alcuni studi di fattibilità così come previsto dalle «Intese» di cui alla delibera CIPE del 9 luglio 1998. In tale contesto, un'indubbia rilevanza assumono le iniziative dirette alla definizione di una metodologia di lavoro mirata ad anticipare le linee di intervento del prossimo Piano. In particolare, come già anticipato, sono prevedibili alcune iniziative pilota lungo la fascia costiera che associno l'aspetto formativo a quello produttivo. In tal modo, si intende dotarsi degli strumenti necessari alla valutazione dell'economicità e della efficacia di tali investimenti in un quadro di forte semplificazione amministrativa. Inoltre, nel quadro delle iniziative di assistenza tecnica a sostegno dell'amministrazione ed in considerazione dell'esigenza di migliorare l'efficacia della rilevazione ed elaborazio-

ne delle statistiche di settore, si ritiene utile la realizzazione di alcune azioni test già programmate e relative alla modifica ed al miglioramento della struttura di campionamento della rilevazione dati che sarà necessario adottare nel corso del prossimo programma. Le due azioni possono contribuire in maniera sostanziale alla definizione tempestiva di programmi di sviluppo ed operativi per il successivo utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

5. Ammontare del fabbisogno finanziario

In considerazione dell'ammontare delle richieste di finanziamento in fase nel corso del vigente programma e degli obblighi di riduzione della flotta, con riferimento all'area Obiettivo 1, una prima stima del fabbisogno finanziario di origine comunitaria può attestarsi su 280 MECU, con un incremento del 20% rispetto alla dotazione del 1994. L'incremento è giustificato dall'esigenza di dare seguito alle iniziative aggiuntive rispetto al precedente programma.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Schede per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006

Premessa

L'impegno del Ministero della Pubblica Istruzione si colloca all'interno di un complessivo processo di riordino del sistema scolastico e formativo ed è finalizzato all'adeguamento dei servizi dell'istruzione ai mutati bisogni ed attese dell'utenza e della società. Tale impegno si rende ancora più necessario per adeguare l'istruzione scolastica italiana ai livelli ed alle priorità definite a livello comunitario.

L'innovazione normativa, programmatoria e gestionale, attualmente in corso, si concretizza in un'ampia serie di provvedimenti che riguardano la natura e gli obiettivi dell'educazione, la struttura dei cicli scolastici, il prolungamento della scolarità obbligatoria, la struttura degli esami di maturità, lo sviluppo dell'istruzione professionale e tecnica, la creazione di un sistema nazionale di valutazione ed, infine, la riforma dell'amministrazione.

Elementi caratterizzanti di questo processo sono:

- l'autonomia delle istituzioni scolastiche che modifica radicalmente l'organizzazione del servizio pubblico dell'istruzione ampliando l'offerta formativa delle scuole e promuovendo la loro integrazione con il territorio, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio. Si passa da un modello « verticistico » di organizzazione dell'istruzione ad un modello «orizzontale flessibile» formato dall'insieme delle unità scolastiche nelle quali si fa istruzione, ricerca, formazione, nel rispetto di standard di qualità fissati dal centro che assume responsabilità di governo del sistema con funzioni di indirizzo e di controllo

- l'autonomia comporta tra l'altro, una forte flessibilità nella organizzazione della didattica e la possibilità, per ogni scuola, di offrire insegnamenti e percorsi opzionali, facoltativi, aggiuntivi nell'ambito di un programma che organizza l'offerta formativa deciso dagli organi di autogoverno della scuola.

- la riforma della struttura dei cicli scolastici, collegata ad una impostazione unitaria e flessibile dei percorsi formativi, in cui si inseriscono le nuove indicazioni circa il prolungamento dell'obbligo e la centralità della funzione di orientamento.

- la riforma della struttura dei cicli scolastici, collegata ad una impostazione unitaria e flessibile dei percorsi formativi, in cui si inseriscono le nuove indicazioni circa il prolungamento dell'obbligo e la centralità della funzione di orientamento.

- la riforma dell'Amministrazione scolastica mirata al passaggio da funzioni prevalentemente gestionali a funzioni di promozione, programmazione, indirizzo, valutazione e controllo, nonché al decentramento.

In questo quadro si collocano **le motivazioni e gli obiettivi strategici generali** che qualificano, per il Ministero della Pubblica Istruzione, la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006.

Le prospettive strategiche, sulle quali si fondano, nell'Europa comunitaria e nei maggiori Paesi industrializzati, le politiche di sviluppo e per l'occupazione, pongono la ricerca, l'innovazione e la qualità della forza lavoro come i principali punti di forza del sistema produttivo, richiedendo un crescente investimento nel capitale umano, e l'aumento del numero delle persone dotate di una formazione qualificata e flessibile.

Il contesto italiano, e in particolare quello del Meridione, mostra che nella scuola gli insegnamenti impartiti sono ancora poco attuali e funzionali e che il livello delle strutture è inadeguato alle sfide del rinnovamento. I tassi di abbandono scolastico risultano ancora troppo elevati (solo il 60% di quanti lo iniziano completano il percorso scolastico); si regi-

stra un insoddisfacente livello di integrazione con il sistema della formazione professionale e di raccordo con il mondo del lavoro; la cultura scientifica e tecnologica svolge un ruolo marginale nel contesto del sistema formativo.

L'offerta formativa nel suo complesso presenta caratteristiche di eccessiva rigidità ed autoreferenzialità.

Tutte le indagini scientifiche internazionali sulla qualità dell'educazione mostrano che - soprattutto nella scuola secondaria - il livello dell'istruzione in Italia è ancora lontano dagli standard della maggior parte dei Paesi europei e di quelli industrialmente avanzati

Prendendo le mosse dall'esame della situazione attuale, è stato quindi individuato un quadro di obiettivi che il sistema scolastico deve perseguire per poter essere in grado di concorrere adeguatamente alla richiesta di forza lavoro altamente qualificata:

- inclusione sociale;
- eguaglianza delle opportunità;
- aumento della scolarità, con una progressiva riduzione degli abbandoni e degli insuccessi;
- ampliamento e diversificazione dell'offerta formativa;
- integrazione tra scuola, lavoro e formazione professionale;
- riqualificazione dei curricula scolastici per lo sviluppo di conoscenze e competenze;
- internazionalmente riconosciute;
- riqualificazione dei docenti;
- sviluppo delle tecnologie didattiche;
- azioni aggiuntive per il riequilibrio territoriale;
- mobilità territoriale e formativa (con rafforzamento della formazione linguistica);
- mobilità territoriale e formativa (con rafforzamento della formazione linguistica);
- investimenti infrastrutturali nelle regioni meridionali.

In questa prospettiva di rinnovamento gli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei dovranno rivestire quelle caratteristiche di sussidiarietà e di addizionalità richiesta dai regolamenti comunitari.

La progettazione strategica sarà, inoltre, prioritariamente orientata, sempre nel rispetto del principio di addizionalità, al sostegno delle fasce deboli (giovani ed adulti privi di una adeguata qualificazione o che si trovino in situazioni di particolare disagio socio-ambientale, donne, immigrati, disabili, ecc.) e all'intervento in situazioni socioterritoriali a rischio (aree metropolitane, ecc.), utilizzando in ogni situazione un approccio interculturale. Gli obiettivi e le linee strategiche individuate tengono conto da un lato delle linee di sviluppo delle politiche nazionali per l'istruzione e per l'occupazione e dall'altro degli obiettivi e delle determinazioni del Consiglio Europeo di Lussemburgo e del trattato di Amsterdam.

Gli obiettivi e le linee strategiche individuate tengono conto da un lato delle linee di sviluppo delle politiche nazionali per l'istruzione e per l'occupazione e dall'altro degli obiettivi e delle determinazioni del Consiglio Europeo di Lussemburgo e del trattato di Amsterdam.

In un'ottica di coerenza complessiva e di complementarità, tali obiettivi caratterizzeranno, a livello nazionale, anche le proposte progettuali dei futuri Programmi europei «Socrates» e «Leonardo» attualmente in via di riprogrammazione.

La realizzazione degli obiettivi strategici generali dovrà collocarsi in un **sistema di raccordi** che tengano conto della complessità del sistema e dei nuovi assetti istituzionali che vanno delineandosi.

In relazione alle diverse aree programmatiche e in coerenza con gli specifici ruoli istituzionali si prevede di avviare intese, anche di programma, con le Regioni, con le altre amministrazioni, con gli Enti locali, con le parti sociali e con il sistema produttivo, al

fine di definire coerentemente interventi che rispondano ai bisogni formativi emergenti, promuovendo iniziative adeguate ai diversi contesti territoriali ed evitando, altresì, eventuali sovrapposizioni con azioni locali.

Si richiama, in particolare, l'esigenza di promuovere l'impegno del sistema delle imprese per sostenere il raccordo fra scuole e mondo del lavoro.

In rapporto agli orientamenti già esplicitati nelle proposte di nuovi regolamenti dei fondi strutturali 2000-2006, la programmazione di competenza di questo Ministero terrà conto anche delle problematiche di salvaguardia dell'ambiente e di sostegno all'educazione ambientale.

Si promuoverà, altresì, la costituzione, ad ogni livello, di capacità di contribuire fattivamente a politiche di sviluppo del territorio capaci di interagire con i progetti di sviluppo locale (patti territoriali e contratti d'area).

Schede progettuali

Le aree programmatiche e le idee progettuali

Tenuto conto degli obiettivi sopraindicati, sono state individuate le seguenti aree programmatiche nelle quali si collocano prioritariamente le proposte generali di intervento.

Ad esse afferiscono, altresì, gli sviluppi delle idee progettuali già sperimentate nell'attuale Programma Operativo finanziato dai Fondi Strutturali Europei a titolarità di questo Ministero.

Va, infatti, sottolineato il positivo impatto delle iniziative in corso di realizzazione con il suddetto P.O., nel quale sono state anticipate alcune delle linee strategiche che oggi vengono riproposte nelle diverse aree prioritarie di intervento.

L'insieme delle idee programmatiche proposte mira anche ad ampliare e diversificare l'offerta formativa, offrendo altresì l'opportunità di utilizzare le strutture scolastiche in modi più funzionali (apertura pomeridiana, utilizzazione da parte di cittadini, ecc.).

L'asse cui si fa riferimento riguarda essenzialmente la **Valorizzazione delle Risorse Umane, Culturali e Storiche**, anche se alcune delle idee progettuali individuate possono afferire anche ad altri assi per i quali si rimanda alle specifiche schede.

Scheda 1 - Asse risorse umane, culturali e storiche

Area programmatica: ridurre e prevenire la disoccupazione giovanile

Promozione di azioni finalizzate a facilitare la transizione dei giovani alla vita attiva e ad aumentarne le competenze.

Interventi per la realizzazione di tirocini aziendali e borse di studio, corsi aggiuntivi di approfondimento professionale nelle lingue comunitarie, percorsi di simulazione aziendale e interventi per la promozione dell'imprenditorialità giovanile.

(compatibile anche con l'Asse «Sviluppo produttivo locale e territorio»)

1. Motivazioni

Gli attuali livelli di professionalizzazione promossi dai curricula scolastici non sono sempre adeguati alle richieste del mercato del lavoro e del sistema produttivo e non rendono attraente l'attuale offerta degli istituti.

Questo fenomeno è aggravato dalla debole integrazione tra i sistemi dell'offerta formativa (scuola e sistema della formazione professionale) e di questi con il sistema del lavoro.

Il nuovo quadro normativo, sia in termini di decentramento delle funzioni sia di integrazione tra le politiche attive del lavoro, richiede modelli e livelli di intervento cooperativi e concertati.

I preoccupanti livelli di disoccupazione giovanile individuano come fenomeno sempre più strutturale l'entrata dei giovani, che non hanno trovato lavoro in un periodo immediatamente successivo al conseguimento del titolo di studio, nella disoccupazione di lunga durata.

Le linee di intervento proposte rappresentano un elemento di continuità delle azioni promosse nel precedente periodo di programmazione che - se non ulteriormente sostenute - non genererebbero impatti significativi e generalizzati sull'intero sistema dell'istruzione. Tuttavia la valutazione dell'esperienza compiuta e il mutato quadro di contesto richiedono lo sviluppo delle linee di intervento pregresse verso forme di alternanza supportate da una forte integrazione tra soggetti e sistemi.

2. Obiettivi strategici

Arricchire i curricula scolastici favorendo lo sviluppo di competenze trasversali attraverso l'integrazione con esperienze lavorative e sviluppando legami con il sistema della produzione e del lavoro.

Sostenere la promozione di percorsi individualizzati di apprendimento e di qualificazione, correlati strettamente con le strategie di sviluppo locale attraverso l'individuazione di profili professionali funzionali ai progetti strategici territoriali (Patti territoriali, Contratti d'area e di programma), prevedendo la possibilità di passare da un sistema (scuola, FP, apprendistato, ecc.) ad un altro attraverso il riconoscimento delle competenze acquisite anche sul lavoro.

3. Idee programmatiche

Supporto ad iniziative di alternanza scuola lavoro - coordinate e concertate con le istituzioni territoriali e il sistema produttivo - in particolare attraverso tirocini, di breve e lunga durata, orientativi e formativi, da realizzare, con opportune differenziazioni, fin dall'inizio dei percorsi secondari di secondo grado.

Supporto ai progetti individuali di sviluppo delle competenze e di mobilità professionale e geografica attraverso borse di studio, borse di lavoro, voucher individuali da spendere in altre istituzioni formative nazionali e comunitarie.

Sostegno alla promozione di passerelle tra sistemi attraverso la modularizzazione dei percorsi, l'individuazione di unità capitalizzabili, la certificazione delle competenze e il mutuo riconoscimento dei crediti formativi, sulla base di specifici progetti orientati.

Promozione dello sviluppo di competenze specifiche collegate alle prospettive professionali, con particolare riferimento ai nuovi alfabeti (multimedialità, informatica, telematica, ecc.); alle esigenze di mobilità e di flessibilità nell'ambito comunitario e transnazionale (conoscenza delle lingue comunitarie); alla cultura dell'imprenditorialità (sistemi di simulazione aziendale).

Scheda 2 - Asse risorse umane, culturali e storiche

Area programmatica: promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita

Sostegno alla creazione di percorsi di formazione permanente e ricorrente per giovani ed adulti.

Interventi di formazione aggiuntiva del personale educativo in aree professionalizzanti (impresa, lavoro, ecc.), di formazione degli adulti anche tramite il recupero della formazione di base e a supporto delle trasformazioni del sistema; azioni di formazione continua anche con modalità di formazione a distanza; azioni di collegamento e coordinamento delle attività di orientamento per l'inserimento lavorativo o il proseguimento negli studi consapevole; bilanciamento delle competenze.

1. Motivazioni

I processi formativi tradizionalmente riportabili alla formazione continua (intesa come recupero di conoscenze e abilità mirate al lavoro) e alla formazione permanente (come quadro generale di prolungamento di scelte formative) vanno considerati oggi nel quadro degli orientamenti comunitari che identificano nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita la modalità fondamentale dei percorsi formativi del lavoratore e del cittadino.

I processi produttivi e organizzativi sono interessati da profondi e continui mutamenti, con forti caratterizzazioni settoriali e territoriali, che richiedono alle risorse umane capacità di adattamento, competenze trasversali e trasferibili, il conseguimento di una base di conoscenze indispensabili per innescare modalità di autoapprendimento continuo. Particolari fasce di lavoratori con qualifiche obsolete e conoscenze non adeguate alle trasformazioni in atto rischiano l'espulsione dal lavoro e la disoccupazione di lunga durata.

I livelli di scolarizzazione della manodopera occupata si mantengono bassi, spesso non raggiungono l'obbligo scolastico, e si rivelano un forte ostacolo ai processi di mobilità interaziendale e di avanzamento professionale.

I caratteri strutturali del mercato del lavoro, a cui sono connessi percorsi di discontinuità lavorativa, da un lato propongono la necessità di una formazione che continuamente rinnovi e recuperi conoscenze, atteggiamenti, abilità e, dall'altro, consentono di proporre schemi di intervento tesi a utilizzare i periodi di inattività per acquisire competenze di base e specifiche.

2. Obiettivi strategici

Costruire un sistema di opportunità formative, fruibili anche individualmente lungo tutto l'arco della vita nel quale anche l'istruzione possa realizzare il proprio ruolo attraverso la valorizzazione delle proprie strutture per il recupero e l'innalzamento dei livelli di scolarità.

Collegare la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, come diritto generale di cittadini, con le linee strategiche definite nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione che prevede la sperimentazione di azioni e servizi concordati e concertati tra i diversi soggetti del sistema formativo territoriale.

3. Idee programmatiche

Sperimentazione di percorsi di recupero dell'obbligo e di acquisizione di titoli di studio secondari che permettano agli utenti l'utilizzazione differenziata delle esperienze pregresse, anche attraverso modalità di «bilancio delle competenze».

Realizzazione di attività formative per adulti in cui, in ambito di concertazione con gli altri soggetti istituzionali, si avviino percorsi mirati congiuntamente all'acquisizione del titolo scolastico e di qualifiche del sistema di formazione professionale.

Sviluppo dei sistemi per l'apprendimento a distanza che consentano agli utenti di accedere in maniera personalizzata all'offerta formativa. In quest'ambito potranno essere sperimentate modalità di alternanza formazione/lavoro a distanza attraverso l'Istruzione Aperta e a Distanza e il telelavoro.

Scheda 3 - Asse risorse umane, culturali e storiche

Area programmatica: sostenere l'inclusione e l'integrazione sociali - recuperare e prevenire l'abbandono scolastico

Lotta contro l'esclusione sociale, recupero dello svantaggio; iniziative contro la dispersione formativa; promozione delle pari opportunità.

Interventi per l'acquisizione di competenze professionali e di inserimento nel lavoro di drop out al termine del percorso formativo obbligatorio; interventi didattici per il recupero della dispersione scolastica e per l'aggregazione sociale dei giovani; interventi specifici per le aree metropolitane.

(compatibile anche con l'Asse «Miglioramento della qualità della vita, delle istituzioni, della vita associata»).

1. Motivazioni

Gli obiettivi tradizionali della lotta alla dispersione e all'abbandono scolastico possono essere visti oggi come aspetti specifici dell'obiettivo strategico centrale di tutti i provvedimenti messi in atto - sia attraverso le politiche nazionali che attraverso quelle comunitarie di gestione dei Fondi strutturali - per la coesione sociale. Ciò significa che la lotta alla dispersione va contestualizzata nel quadro dello sviluppo delle politiche di integrazione che riguardano *tutti* i soggetti 'deboli' (dalle donne agli immigrati, dagli handicappati ai giovani dei gruppi emarginati, ecc.) sia giovani che adulti.

Il fenomeno della dispersione fa riscontrare elementi di novità: si assiste alla tendenza marcata al prolungamento del periodo di formazione per cui si verificano tassi di iscrizione piuttosto elevati da un ciclo all'altro ma al tempo stesso si osservano all'interno di ogni ciclo preoccupanti livelli di abbandono che si concentrano nei primi anni di corso. Questo fenomeno è di particolare rilevanza nel biennio della secondaria superiore con la perdita di circa 100.000 alunni nel solo primo anno.

Ha importanza altresì il gap tra offerta formativa e sistema valoriale dei giovani, che contribuisce - anche in situazioni socio economiche avanzate, e, ancor di più, nelle aree metropolitane - a rendere poco attraente i percorsi e le esperienze proposte dal sistema scolastico, e che incide sulla sua capacità di intervenire sugli abbandoni.

Le iniziative per la prevenzione e il recupero dell'abbandono scolastico, promosse dal MPI e in parte finanziate dal P.O. attuale, sono state numerose e hanno interessato, con risultati apprezzabili, gran parte dell'utenza potenziale. Appare pertanto necessario dare una continuità a quanto avviato al fine di ampliare ulteriormente il bacino di utenza e di rafforzare i risultati raggiunti. Le iniziative riguardano due aree diverse di interventi in relazione alle difficoltà di ordine sociale, economico e culturale ed a quelle situazioni di disabilità che richiedono proprie specifiche azioni di intervento ma che contribuiscono all'efficienza dell'azione formativa.

Pari opportunità. Analogamente, pur in presenza di normative e prassi genericamente rivolte alle tematiche delle pari opportunità, le strategie operative che sinora ne risultano non hanno dato sufficiente rilievo - come invece proposto dalle linee di indirizzo comunitarie - alla promozione di specifiche azioni esplicitamente orientate a questi ambiti.

Handicap. L'attuale programmazione cofinanziata dai Fondi strutturali non ha contemplato strategie specifiche nei riguardi dei soggetti portatori di handicap, assimilando questo tipo di utenza ad una generica popolazione a rischio di dispersione.

Anche se si è sviluppato un nuovo contesto normativo nazionale mirato a facilitarne, con aiuti e sgravi fiscali, l'inserimento lavorativo, non esiste tuttavia ad oggi un raccordo efficace tra i sistemi dell'istruzione/formazione e le politiche per l'impiego dei disabili.

2. Obiettivi strategici

Contribuire - attraverso la diffusione delle pratiche migliori - a rendere più efficaci gli interventi e ad elevarne la qualità in modo tale che le innovazioni già introdotte possano divenire sistema, tenendo conto che le caratteristiche stesse degli interventi contro la dispersione, e la concomitanza di più cause che incidono sul fenomeno, rendono poco visibili, e almeno nel breve termine difficili da valutare, gli impatti positivi delle azioni fino ad oggi attivate.

Correlare a livello territoriale i diversi soggetti e interventi, assumendo come utenti delle azioni non solo gli alunni, ma anche i ragazzi che hanno già abbandonato la scuola e gli adulti/genitori. In tal modo si potrà contribuire a promuovere a livello di sistema le iniziative di inclusione sociale, anche attraverso la diffusione delle pratiche migliori e l'integrazione degli interventi con lo scambio di esperienze, di strutture, di attrezzature e risorse umane tra scuola ed extra-scuola e con la condivisione di metodologie di intervento tra insegnanti, formatori della FP e animatori territoriali.

Per quanto riguarda l'*handicap*, favorire l'inserimento lavorativo, anche protetto, dei disabili attraverso esperienze formative e di lavoro, anche in alternanza, che prevedano alla fine dei percorsi una certificazione delle competenze acquisite che sostituisca l'attuale generica attestazione.

Diffondere modelli e strumenti di intervento già prodotti all'interno del sistema scolastico.

Per quanto riguarda le *pari opportunità*, contribuire, anche attraverso la promozione di specifiche linee progettuali, alla realizzazione e alla diffusione di iniziative coordinate che colleghino il quadro dei percorsi formativi alle prospettive di parità nell'inserimento lavorativo.

3. Idee programmatiche

Promozione di iniziative che accompagnino i recenti provvedimenti di innalzamento dell'obbligo e che si sviluppino, rivestendo un reale carattere preventivo, a partire dall'ultimo anno della scuola dell'infanzia con percorsi aggiuntivi extra-scolastici per lo sviluppo culturale e sociale dei contesti di riferimento.

Sostegno e promozione - anche in collaborazione con le altre strutture istituzionali competenti (Ministeri, Enti territoriali, Amministrazioni locali, ecc.) - di azioni formative e di processi di integrazione scuola lavoro, rivolti a platee omogenee di utenze sia generali (donne, giovani a rischio, immigrati, ecc.) che specifiche (detenuti, giovani di leva, target femminili specifici, ecc.).

Sostegno e promozione di iniziative - curricolari o extra curricolari - che, soprattutto ma non esclusivamente nella scuola dell'obbligo, mirino a realizzare un'interazione formativa fra gli obiettivi della scuola e i contesti socioculturali dell'ambiente, delle famiglie e dei gruppi dei pari (ad es. riguardo al problema del lavoro minorile).

Sostegno e promozione della creazione di cooperative e di botteghe scuola o altre formule di «società di lavoro» (nelle quali possano essere inseriti anche soggetti portatori di handicap) al fine di favorire, attraverso percorsi integrati di recupero formativo e professionale, un primo inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda specificamente l'*handicap*, sostegno e promozione di stage e tirocini, orientativi e formativi - opportunamente progettati e che prevedano anche l'utilizzazione di tutor provenienti dalle associazioni di tutela e di volontariato che operano nella sfera dell'*handicap* - mirati sia alla facilitazione dell'ingresso nel lavoro che al rafforzamento delle possibilità di inclusione e integrazione socioculturale.

Per quanto riguarda le *pari opportunità*, sostegno e promozione di specifici progetti formativi e di orientamento professionale mirati a riequilibrare le disparità nell'accesso ai percorsi formativi e alle opportunità di lavoro.

Scheda 4 - Asse risorse umane, culturali e storiche

Area programmatica: rafforzamento dei sistemi

Promozione e sviluppo di progetti complessi e trasversali con il contestuale apporto del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Iniziative formative trasversali ed investimenti infrastrutturali per sviluppare la qualità e promuovere l'accreditamento delle istituzioni scolastiche mediante: promozione ed ampliamento dello sviluppo di tecnologie didattiche innovative; recupero di strutture scolastiche che rivestono rilevanza storica ed artistica o comunque inserite in aree di disagio ambientale; investimenti in centri di risorse per il miglioramento della qualità della formazione; formazione dei formatori; costituzione di reti di servizio; percorsi di formazione post - secondaria e tecnico-superiori.

(compatibile anche con l'Asse «Risorse naturali ed ambientali» e con l'Asse «Collegamenti materiali ed immateriali»).

1. Motivazioni

Possono riconoscersi qui due principali quadri motivazionali:

a) l'esperienza pregressa che ha registrato i positivi risultati degli interventi trasversali infrastrutturali miranti a costituire supporto a strategie di promozione formativa, di lotta alla dispersione, di inclusione e integrazione socioculturale;

b) il mutamento del quadro normativo, con particolare riguardo al processo di decentramento in corso, che riconosce nuovi livelli di autonomia agli istituti scolastici, e che ha bisogno per svilupparsi della costituzione di reti di supporto per l'erogazione di tutti i servizi connessi sia allo specifico delle attività formative tradizionali che alle nuove condizioni di interazione con i contesti territoriali e socioculturali.

La definizione di criteri territoriali di accreditamento per tutte le strutture formative anche di quelle scolastiche - richiede il raggiungimento di una uniforme standardizzazione della qualità dell'offerta.

2. Obiettivi strategici

Supportare il processo di rinnovamento del sistema scolastico:

attivando filiere di interventi per massimizzare e coordinare i risultati raggiunti separatamente in aree specifiche della programmazione finalizzandoli al conseguimento degli obiettivi strategici generali;

sperimentando nuove aree di intervento e nuove modalità di integrazione tra funzioni, soggetti, competenze istituzionali;

realizzando reti tra Istituzioni scolastiche che facilitino la diffusione delle buone prassi e il collegamento con le altre istituzioni del territorio, con i Provveditorati e con l'Amministrazione centrale.

3. Idee programmatiche

La programmazione in questa area riveste un carattere particolarmente innovativo. Essa, infatti, prevede una strutturazione per linee progettuali definite in funzione di una stretta integrazione tra gli obiettivi delle altre aree, nel quadro delle nuove funzioni determinate dai processi di rinnovamento in atto nei sistemi. Tali linee progettuali si realizzeranno sulla base di **progetti differenziati in relazione a specifiche aree territoriali o a specifici fabbisogni**.

Le relative azioni riguardano sia l'ambito formativo che quello infrastrutturale e si identificano, in linea di massima, nei seguenti obiettivi ed interventi specifici:

l'accreditamento delle strutture scolastiche

- Formazione di formatori
- Revisione dei curricula e modalità di certificazione
- Apertura della scuola al territorio e offerta di attività extrascolastiche
- Integrazione di reti e laboratori
- Realizzazione di servizi comuni di analisi delle situazioni di disagio, di valutazione dei risultati delle esperienze, di diffusione e promozione di prototipi di intervento, in concertazione con le altre istanze istituzionali coinvolte.

l'orientamento

Attivazione di interventi integrati:

- per i giovani - percorsi di apprendimento e di orientamento all'imprenditorialità
- per gli adulti - bilanci delle competenze e orientamento all'inserimento/reinserimento lavorativo
- per i drop out- rimotivazione e recupero delle competenze di base
- per l'handicap- Percorsi di formazione congiunta per docenti, rappresentanti delle parti sociali, istituzioni preposte all'assistenza, ecc.

l'attuazione di processi di formazione post-secondaria integrata

Interventi in ambito infrastrutturale per

- adeguamento delle strutture tecnologiche
- adeguamento edilizia scolastica
- realizzazione di Centri contro la dispersione
- sviluppo di reti e laboratori integrati

MINISTERO DELLA SANITÀ

Proposta per la definizione del QCS 2000-2006

Il contesto

Il Piano sanitario nazionale 1998-2000, che ha come obiettivo principale la promozione della salute, si articola nei seguenti obiettivi prioritari: promuovere comportamenti e stili di vita per la salute; contrastare le principali patologie; migliorare il contesto ambientale; rafforzare la tutela dei soggetti deboli; portare la sanità italiana in Europa.

La programmazione economica del settore richiede un coordinamento intersettoriale, a livello governativo, regionale e locale che si traduca in strategie condivise per obiettivi comuni.

In tale contesto le risorse e gli strumenti disponibili nell'ambito del quadro comunitario di sostegno assumono un valore peculiare ai fini del coinvolgimento di tutti i soggetti interessati ad un tavolo di condivisione strategica degli obiettivi di salute del paese.

Per la sanità si propone lo sviluppo delle seguenti due aree prioritarie:

- a) obiettivi nazionali di programmazione;
- b) programmi specifici di interesse nazionale e regionale.

A) OBIETTIVI NAZIONALI DI PROGRAMMAZIONE

Per il territorio compreso nelle regioni dell'obiettivo n. 1 e per i grandi centri urbani che presentano particolari criticità, il Ministero della sanità intende promuovere investimenti strutturali nei settori della ricerca e della formazione ed individua quali soggetti beneficiari gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, i Policlinici universitari e gli Istituti zooprofilattici sperimentali. Le risorse riservate a detti enti nell'ambito del programma nazionale di investimenti ex art. 20 legge 67/1988 sono risultate insufficienti a soddisfare le esigenze espresse dagli stessi. Il cofinanziamento comunitario consentirebbe di superare la logica dell'emergenza, faciliterebbe una programmazione di lungo periodo, in grado di accelerare il raggiungimento degli obiettivi strategici pianificati a livello nazionale, quali il superamento del divario nord sud del paese e il miglioramento della qualità dell'offerta, in particolare nelle aree ad elevata complessità come le aree urbane. Il grado di sofferenza registrato nei centri urbani, con specifica attenzione al centro sud, richiede investimenti finalizzati al potenziamento quali-quantitativo delle dotazioni strutturali e tecnologiche, con particolare riguardo all'accessibilità, alla sicurezza e alla umanizzazione dell'assistenza.

Gli obiettivi

Oltre ad obiettivi strategici nei settori della ricerca e della formazione, nell'ambito degli obiettivi nazionali di programmazione sanitaria assumono un ruolo di primaria importanza, per aree geografiche nelle quali è necessario adeguare l'offerta sanitaria agli standard nazionali ed europei, i seguenti obiettivi:

- razionalizzazione della rete ospedaliera;
- adeguamento ai standard strutturali previsti dal DPR 14/1/1997, miglioramento tecnologico, raggiungimento degli standard di sicurezza, umanizzazione e comfort;

- potenziamento delle strutture ospedaliere che erogano prestazioni di alta specialità (trapianti, unità spinali, centri per i gravi traumi cranio encefalici);
- strutture residenziali o semiresidenziali (day-hospital, centri diurni, residenze protette) per particolari gruppi di utenti/assistiti: anziani, soggetti affetti da disagio psichico e da handicap, pazienti affetti da AIDS, da dipendenza e pazienti che necessitano di riabilitazione intensiva;
- potenziamento di sistemi di connessione a rete tra i diversi soggetti impegnati nel settore del monitoraggio e del miglioramento del contesto e delle matrici ambientali, creazione di un network con compiti di natura epidemiologica e gestionale;
- Sistemi telematici.

I soggetti destinatari

In relazione a tali obiettivi sono stati individuati, quali destinatari privilegiati degli investimenti della Comunità europea:

– gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, i Policlinici universitari a gestione diretta e gli Istituti zooprofilattici sperimentali e l'Istituto superiore di sanità, che rappresentano soggetti dedicati per vocazione alla ricerca e alla formazione, per i quali la citata delibera CIPE riserva una quota di risorse finanziarie.

– il Ministero della sanità, per programmi di formazione del personale dell'amministrazione nel campo delle attività di promozione, valutazione e monitoraggio degli investimenti;

– le regioni, in relazione agli interventi individuati nei programmi di investimento per l'ammodernamento strutturale e tecnologico del Servizio sanitario nazionale.

L'attuale fase del programma di investimenti presenta aspetti favorevoli e garanzie di efficacia, in relazione alle manovre accelerative promosse dal governo e recepite a livello regionale. Si è appena conclusa la fase della definizione programmatica che consente di valutare con ottimismo i tempi di realizzazione delle opere e le conseguenti ricadute dal punto di vista dello sviluppo produttivo e dei livelli occupazionali.

B) PROGRAMMI SPECIFICI DI INTERESSE NAZIONALE E REGIONALE

L'obiettivo n. 5 del piano sanitario nazionale «portare la sanità Italiana in Europa», individua le aree di intervento che dal punto di vista programmatico, organizzativo e gestionale richiedono uno sforzo di particolare intensità per l'adeguamento ai livelli europei. All'interno di tale obiettivo sono state individuati i seguenti settori prioritari: i trapianti d'organo, la riabilitazione, la innovazione tecnologica, la sorveglianza di patologie rare, l'autosufficienza del sangue e degli emoderivati, il sistema informativo sanitario, la sanità pubblica veterinaria.

Nell'ambito di detti settori sono state individuate azioni da sostenere nel redigendo quadro comunitario di sostegno:

Trapianti

L'attività di trapianto di organi in Italia, qualitativamente competitiva con i più elevati standard di prestazione, è ancora lontana dai livelli quantitativi degli altri paesi dell'Unione europea. Coerentemente con gli obiettivi indicati dal Piano sanitario nazionale si propongono le seguenti azioni:

- potenziamento dell'offerta di organi attraverso la implementazione della rete dedicata all'espianto e la sensibilizzazione di operatori e cittadini;

- potenziamento dei centri autorizzati all'effettuazione dei trapianti di organo;
- creazione di un centro di eccellenza interregionale e sovranazionale di riferimento.

Il Ministero della sanità ha finanziato un progetto per la realizzazione a Palermo di un centro Trapianti in collaborazione gestionale con l'Università di Pittsburgh. Detto finanziamento si colloca nell'obiettivo più ampio e di lungo periodo di creare un centro di eccellenza e di riferimento per l'area del centro sud e per i paesi in via di sviluppo del bacino mediterraneo che sia produttore di servizi ad alta qualità e modello gestionale sperimentale di riferimento. Il Ministero della sanità, in collaborazione con la Regione Sicilia, intende sviluppare il progetto e promuoverne una seconda fase finalizzata alla realizzazione di un polo di riferimento regionale e sovranazionale di teleconsulto e di servizio per operatori e utenti in lista di attesa nonché per il follow up remoto degli interventi di trapianto d'organo.

Sistemi informativi e banche dati

Il Piano sanitario si pone l'obiettivo di ridisegnare il sistema informativo sanitario per renderlo più efficiente e più efficace rispetto alle esigenze di governo del sistema sanitario nazionale e ai suoi doveri di trasparenza nei confronti dei cittadini.

Lo sviluppo di un efficace sistema informativo richiede il coordinamento dei numerosi sistemi informativi operanti a livello locale, regionale, centrale e internazionale. Si propongono le seguenti azioni prioritarie:

- in partnership con l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, promozione di attività di studi e di formazione sullo sviluppo di sistemi di auditing per la valutazione delle performances delle strutture sanitarie;
- censimento del patrimonio e manutenzione programmate delle strutture e degli impianti. Telecontrollo;
- realizzazione di centri telematici polifunzionali e integrati attraverso la estensione di progetti in corso di sperimentazione quali, ad esempio, il progetto Shared avviato in ambito Agenzia spaziale europea e Commissione europea;
- sviluppo della banca dati nazionale sulle malattie rare in collegamento con banche dati internazionali per la condivisione delle informazioni sull'approccio diagnostico terapeutico e riabilitativo e sulle tecniche di prevenzione collettive e individuali. Fruizione delle informazioni da parte di cittadini, medici, associazioni e centri di ricerca.
- Il progetto «tessera sanitaria individuale», attualmente in fase di studio, con la quale il Ministero intende dotare tutti gli assistiti di una carta sanitaria elettronica utilizzabile sia a fini amministrativi sia a fini di gestione delle emergenze.

Iniziative per la promozione dell'esercizio dei diritti

Il Piano sanitario nazionale, nell'obiettivo «rafforzare la tutela dei soggetti deboli» prevede azioni in favore di soggetti che, trovandosi in condizioni di bisogno, vivono situazioni di particolare svantaggio e sono costretti a forme di dipendenza assistenziale e di cronicità. Inoltre, la presenza sempre maggiore di utenti comunitari ed extracomunitari del SSN richiede di facilitare il sistema di comunicazione interpersonale e strutturale ai fini di una corretta interpretazione del bisogno e di una appropriata risposta diagnostico-curativa.

In questo ambito assumono rilievo programmi di mediazione culturale e per l'inserimento di soggetti che non si rivolgono spontaneamente al settore della sanità. Si propongono le seguenti azioni:

- Formazione di figure professionali emergenti e riflessi occupazionali. Il programma si propone la presa in carico e la riabilitazione di soggetti che non si rivolgono spontaneamente ai servizi ai fini di una corretta azione di reintegrazione sociale e di una più efficace lotta «anti-pregiudizio» a livello dell'opinione pubblica;

- realizzazione di strutture residenziali di carattere socio-sanitario, complementari alla rete integrata di servizi ambulatoriali e di day hospital, destinate a pazienti affetti da patologie acute o croniche, spesso ricoverati in ospedale impropriamente in relazione alla loro condizione di nomadi, rifugiati, poveri, senza fissa dimora.

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE

La programmazione negoziata

Premessa

Gli strumenti della programmazione negoziata, complessi e difficili, ma necessari, sono volti a incentivare amministrazioni pubbliche locali e soggetti privati a realizzare investimenti in aree circoscritte del territorio; iniziative capaci di produrre un salto nello sviluppo in quelle aree. Non si tratta, di interventi che, come la «legge 488» o la fiscalizzazione degli oneri sociali, compensano i maggiori costi di insediamento o operativi delle imprese nel Mezzogiorno e nelle altre «aree depresse». Si tratta piuttosto di interventi che mirano a ridurre strutturalmente questi costi.

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

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

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

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

La disciplina prevista dalla legge n. 662 del 1996 e le successive deliberazioni emanate dal CIPE, hanno provveduto a dare un'organica sistemazione alle diverse forme di incentivo avviate nel periodo dell'intervento straordinario in materia di accordi fra l'amministrazione pubblica e gli operatori privati, individuando anche nuovi strumenti al fine di promuovere lo sviluppo territoriale.

Gli istituti sui quali poggia tale strategia sono i contratti di programma, i patti territoriali ed i contratti d'area.

Contratti di programma

Fine del contratto di programma è di promuovere la realizzazione di iniziative produttive, o di gruppi di iniziative, capaci di produrre nel territorio di insediamento effetti positivi sulla convenienza di successivi nuovi insediamenti sulla possibilità di sviluppo di imprenditorialità già esistente, sulle prospettive di crescita dell'area. Il contratto di programma regola i rapporti fra un gruppo industriale, un'impresa singola od un consorzio

di imprese che intendono realizzare in aree depresse iniziative integrate nei settori dell'industria, della ricerca e della formazione e l'amministrazione che, a tal fine, si impegna a concedere le agevolazioni previste per i vari settori realizzando eventuali infrastrutture strettamente connesse agli investimenti previsti.

La negoziazione, sulla base di uno schema progettuale, consente all'Amministrazione di assumere un ruolo di indirizzo riguardo ai settori da agevolare, alla crescita occupazionale ed alla localizzazione degli stessi. Essa consente di accrescere lo sviluppo di attività collaterali strettamente integrate a quelle produttive, al fine di massimizzarne gli effetti sul territorio interessato.

Tra il 1993 e il 1995 sono stati stipulati 5 contratti: Acm, Compasint, Saras, Fiat, Tari Industriale. Essi sono stati siglati secondo quanto previsto dalla legge n. 64 del 1986. Il volume complessivo degli investimenti derivanti dalla realizzazione delle iniziative proposte è stimato in 1359 miliardi, con un'occupazione addizionale di 3410 unità e con un costo per lo Stato di 671 miliardi.

A partire dal 1995, con l'esaurirsi dell'intervento straordinario, i contratti di programma stipulati aumentano a 13 unità: Getrag, Ipm, Natuzzi, Nuova Concordia, Piaggio, Saras, Sgs Thomson, Stoppani, Texas Instruments, Unica, Wow. Essi hanno dato luogo complessivamente a investimenti per 5668 miliardi, con un'occupazione di 8540 unità ed un costo per lo Stato di 2548 miliardi.

L'esigenza di avvicinare questo strumento alle specifiche caratteristiche dei territori interessati e alle necessità di quel tessuto di piccole e medie imprese che caratterizza il «Sistema Italia» ha spinto di recente il Governo a estendere la possibilità di applicazione di questo strumento alle iniziative nel settore turistico ed agricolo ed alla crescita di distretti industriali.

Le principali novità saranno volte ad una accelerazione delle procedure ed alla facilità di garantire a tale istituto la flessibilità necessaria ad assecondare la maggiore velocità di obsolescenza dei macchinari e, comunque, degli strumenti produttivi.

Patti territoriali

Il patto territoriale ha per obiettivo la promozione dello sviluppo locale attraverso la realizzazione di accordi fra soggetti privati e pubblici per meglio regolare i rapporti contrattuali nei mercati e l'erogazione di servizi pubblici e l'attuazione integrata di investimenti produttivi e in infrastrutture e servizi pubblici. Il fatto è frutto della concertazione e della capacità di fare coalizione da parte delle parti sociali e degli enti locali. Esso può avvalersi del sostegno di: regioni, consorzi di garanzia collettiva fidi, consorzi di sviluppo industriale, ecc. Elemento centrale del rapporto tra le parti è il rispetto degli impegni assunti in sede di sottoscrizione del protocollo d'impresa.

Lo strumento introdotto nel 1994 ha avuto una lunga fase di rodaggio, anche per le novità rilevanti che esso prevede. Una prima accelerazione è venuta con la delibera del CIPE del 21° marzo 1997 che ha introdotto semplificazioni procedurali. Il successivo forte impegno dell'Amministrazione ha consentito di avviare finalmente, e con celerità, il vaglio e il finanziamento di iniziative presentate da tempo. Poi la delibera CIPE del 9 luglio 1998, con l'introduzione di una modalità trasparente, ancorché ancora non pienamente soddisfacente di attribuzione dei finanziamenti, ha consentito di dare maggiore certezza alla tempistica, favorendo il decollo dello strumento.

Il soggetto responsabile cura i rapporti con le amministrazioni, coordina gli interventi, controlla l'attuazione. Al finanziamento del patto concorrono risorse private e pubbliche. Il capitale proprio destinato dagli imprenditori alle iniziative non deve essere inferiore al 30% degli investimenti.

La validità del patto è assicurata dall'assistenza tecnico-amministrativa e dall'istruttoria delle singole iniziative incluse nel patto fornite da soggetti esterni alla P.A.. Queste funzioni sono svolte da società iscritte all'elenco dei soggetti convenzionati con il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica. Con la deliberazione del CIPE del 9 luglio 1998 anche ai patti territoriali si applica il meccanismo che, sulla base di una graduatoria, determina il numero dei patti ammessi alle agevolazioni. La graduatoria è definita sulla base di indicatori relativi ai risultati economici, alla creazione di nuovi posti di lavoro, allo stretto collegamento tra infrastrutture e investimenti.

Allo scopo di intensificare lo sviluppo delle aree più deboli, il patto territoriale viene rafforzato da provvedimenti straordinari che consentono l'emanazione di atti derogatori alle norme di contabilità pubblica e ai vincoli urbanistici. Esso può essere arricchito da intese in materia di ordine pubblico e di sicurezza.

Agevolazioni fiscali, sotto forma di credito d'imposta, sono riconosciute alle iniziative che si localizzano nelle aree interessate da patti territoriali.

Contratti d'area

Il contratto d'area costituisce l'ultimo, in ordine di tempo, degli strumenti di programmazione negoziata. Esso è da considerarsi uno strumento di intervento straordinario volto a risolvere importanti crisi occupazionali determinate dalla chiusura di impianti produttivi in aree circoscritte, caratterizzate da precedente infrastrutturazione industriale.

Data la caratteristica essenziale dell'intervento di un recupero delle aree circostanti a stabilimenti posti in crisi dal mercato, l'istituto negoziale poggia su una serie di condizioni, che fanno parte di accordi sindacali in materia di contratti di lavoro, che si ritengono opportune per favorire il processo di reindustrializzazione dei territori.

Il disegno di rilancio dell'economia locale investita da grave crisi occupazionale ha potuto avvalersi nella sua fase iniziale di programmi finanziabili con l'utilizzo di risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo previsto dalla legge n. 236 del 1993, dall'attivazione delle Sovvenzioni globali e dalle altre fonti nazionali e regionali. Il contratto di area tende a completare l'azione per consentire il raggiungimento delle finalità di sviluppo e occupazione stabilite dal disegno programmatico.

All'inizio del 1998 l'azione di recupero e rilancio delle aree in crisi ha portato alla attivazione di 7 contratti di area che hanno comportato la realizzazione di 60 iniziative per un volume di investimenti di 341 miliardi ed una occupazione di circa 1900 persone. Il costo per lo Stato è stimato in 202 miliardi pari al 59 per cento degli investimenti.

A fine ottobre risulta sottoscritto il primo protocollo aggiuntivo del contratto d'area di Manfredonia per la realizzazione di 10 iniziative pari ad un volume di investimenti di 284 miliardi ed una occupazione di circa 550 addetti. L'onere per lo Stato è stimato in 198 miliardi. Alla data del 20 novembre risultano in istruttoria bancaria ulteriori 6 protocolli aggiuntivi (Gela/Crotone - Terni/Narni/Spoleto - Torrese/Stabiese Sassari/Porto Torres - Manfredonia 2).

Programmazione negoziata e nuova programmazione

Questi interventi costituiranno uno dei pilastri attorno a cui prenderà corpo la «nuova programmazione». Essi sono infatti coerenti con un modo di operare in cui:

- vi è una chiara conoscenza dei bisogni e delle opportunità;
- l'identificazione degli obiettivi è posta al centro delle scelte di investimento pubblico;
- le priorità non costituiscono patrimonio di alcun centro di governo ma sono distribuite sui diversi livelli, fra le parti sociali, fra le varie forme di associazione della società.

Il rafforzamento degli strumenti della programmazione negoziata deve rappresentare l'occasione per incentivare l'emersione dal basso di sistemi di impresa. L'investimento diretto dall'esterno e la realizzazione di accordi a livello locale fra soggetti privati e pubblici rappresenterà l'occasione per creare convenienze di localizzazione anche per soggetti terzi e per generare meccanismi virtuosi di sviluppo.

I criteri ispiratori del nuovo modello di programmazione negoziata dovranno dunque riflettere il processo di decentramento amministrativo saldando gli orientamenti nazionali relativi allo sviluppo economico con le politiche regionali, sia in termini di obiettivi che di strumenti, al fine di valorizzare al meglio le risorse del territorio.

Il governo sta operando in questa direzione sperimentando la possibilità di applicazione dello strumento del contratto di programma anche per investimenti coordinati in aree del Mezzogiorno da parte di imprese appartenenti allo stesso distretto. La realtà dei contratti d'area sta inoltre prendendo consistenza in alcune importanti iniziative.

Dopo aver sbloccato l'attivazione della prima generazione di patti territoriali, il governo sta inoltre operando per rendere ancor più funzionale questo istituto.

Esso dovrà essere in grado di rispondere con maggiore rapidità ed efficacia alle esigenze di sviluppo economico espresse dal territorio. Andranno privilegiati gli aspetti più rilevanti della concertazione, l'integrazione fra le diverse attività produttive, il grado di coordinamento con la programmazione regionale e nazionale.

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

Si fa riferimento alle attività in corso relative alla definizione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 nell'ambito delle quali sono, come noto, state svolte riunioni congiunte tra i dicasteri interessati.

A riguardo, per quanto attiene i programmi nel settore trasporti di competenza di questo Ministero si rappresenta quanto in appresso.

Come noto, il processo riformatore avviato dal Governo nel settore dei trasporti (con provvedimenti normativi ed amministrativi in campo portuale, dell'autotrasporto, del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale, della rete stradale e autostradale, della prevenzione dell'inquinamento atmosferico, della mobilità nelle aree urbane e metropolitane) ha delineato un quadro innovativo che dovrà trovare piena applicazione attraverso azioni tese a creare condizioni infrastrutturali ed a propiziare quelle organizzative, economiche e sociali affinché tale trasformazione si completi con successo nel modo più rapido ed efficiente.

È noto il ruolo centrale e strategico dei trasporti sulle capacità di crescita economica del Paese. In relazione a ciò è indispensabile che le azioni di governo in materia di politica dei trasporti si sviluppino su più linee direttrici per coniugare obiettivi di sviluppo, di efficienza e di equità, tenendo conto dei processi di liberalizzazione in atto, dell'appartenenza all'Unione Europea, dei vincoli di finanza pubblica.

Una prima azione, a sua volta strumento fondamentale per una vera inversione di tendenza rispetto alla stagnazione in cui è rimasto il settore per anni, è quella di pervenire alla definizione del nuovo Piano Generale dei Trasporti.

Seppure il Piano, avviato nel luglio di quest'anno con la Conferenza Nazionale dei Trasporti, non sarà completato prima della fine del 1999, si intende pervenire alla definizione di un documento preliminare entro la fine del prossimo mese di gennaio. In tale documento verranno individuate le azioni da svolgere a medio-lungo termine, provvedendo altresì a fornire concrete risposte ad alcune criticità e problematiche del settore.

L'Italia sconta sicuramente ritardi infrastrutturali, ma questi non possono mettere in ombra l'esistenza di deficit gravi in termini di gestione, di logistica, di cultura del servizio di trasporto. È necessario quindi un approccio globale il cui principale obiettivo deve essere la garanzia di servizi fungibili, integrati, diffusi territorialmente, accessibili economicamente.

Per perseguire queste finalità si dovranno disegnare le linee portanti di un progetto di rete nella quale confluiscono più modalità di trasporto (mare, ferro, aria, gomma), con le seguenti finalità:

- il riequilibrio modale, con priorità per il trasporto sull'acqua, poi per quello su ferro e infine, per la gomma;
- la creazione di un sistema integrato fra le varie tipologie di trasporto, legate da una logica di «feederaggio»;
- il riequilibrio territoriale, allo scopo di invertire la marginalizzazione del Mezzogiorno e di «far entrare» l'Italia in Europa (la rete meridionale come parte della rete nazionale, quest'ultima come parte della rete europea); le condizioni esterne, esistono, anzi lo impongono, pena la perdita irreversibile della grande opportunità del notevole sviluppo dei traffici nel Mediterraneo.

Inoltre si dovrà puntare sullo sviluppo della logistica che rappresenta oggi, nel panorama italiano, fattore debole, ma anche e soprattutto fattore strategico e ad elevato valore aggiunto.

L'evoluzione dei processi produttivi e distributivi, infatti, impone un approccio particolarmente attento all'assetto logistico, da rafforzare in una ottica di rete, sia fisica che di comunicazioni: obiettivo fondamentale sarà la razionalizzazione e l'integrazione logistica dei servizi. Si dovrà puntare ad ottimizzare l'utilizzazione delle infrastrutture esistenti, individuando quelle ancora necessarie per porre rimedio a deficit di capacità e per realizzare il riequilibrio e l'integrazione modale.

Lo sviluppo della rete e quello della logistica, peraltro, sono strettamente complementari: senza un disegno di rete non vi è futuro per la logistica, così come senza quest'ultima l'infrastruttura sarebbe destinata a perdere gran parte delle sue potenzialità.

A questo riguardo sarà necessario approfondire priorità infrastrutturali che fin d'ora è possibile tratteggiare. In linea di massima, le infrastrutture puntuali porti, aeroporti e interporti sono da considerarsi, per numero e distribuzione geografica, adeguati alle necessità, anche prospettiche; andrà invece sviluppata l'infrastrutturazione di alcuni di essi particolarmente nel sud; per il trasporto ferroviario l'opera di gran lunga più impegnativa, che riveste priorità per il centro-nord, è il quadruplicamento «veloce, ad alta capacità», mentre al Sud andrà potenziata la maglia costituita dalle dorsali, adriatica e tirrenica, dai collegamenti trasversali. Nelle aree urbane dovranno essere privilegiati investimenti nel trasporto pubblico, interconnesso con quello regionale e nazionale in una logica di rete.

In tale contesto, anche alla luce della considerazione che lo sviluppo delle aree urbane economicamente arretrate deve essere considerata come «valore aggiunto» per tutto il Paese, va rilevato come la politica dei trasporti nelle aree deboli deve mirare alla realizzazione di interventi che hanno la funzione prioritaria di promuovere la competitività territoriale, attraverso reti di collegamento adeguate in grado di sostenere sia la mobilità interna che l'accesso ai mercati di sbocco.

In tal senso sono state sviluppate le azioni da adottare che costituiscono le proposte di questo Ministero nei vari settori.

Per quanto attiene il trasporto ferroviario ferme restando le esigenze di cui sopra, l'aumento della qualità dei servizi, il riequilibrio della domanda tra i diversi modi di trasporto, l'interoperabilità in una logica di rete multimodale e la riduzione della spesa pubblica corrente sono gli obiettivi di fondo di una politica di intervento.

Per il raggiungimento di detti obiettivi gli sforzi andranno concentrati nell'ammodernamento delle infrastrutture, in una logica di rete che ne sviluppi la funzione di itinerari fondamentali e che costituisca il vitale canale di traffico fra i grandi porti meridionali ed il resto del paese. Andranno pertanto potenziate, all'interno di questo disegno:

- le dorsali tirrenica (Napoli-Reggio Calabria) ed adriatica (Lecce-Pescara),
- le trasversali Napoli-Bari-Taranto, Napoli-Potenza-Taranto, Bari-Gioia Tauro e Palermo-Siracusa
- la linea ionica ed il collegamento Bari-Taranto

che costituiscono un passo fondamentale verso soluzioni per l'integrazione fra la rete ferroviaria, nazionale e locale, quella metropolitana attraverso il potenziamento dei nodi e più efficaci modelli organizzativi e di gestione della rete si da avvicinare il raggiungimento dell'obiettivo del riequilibrio modale anche per il traffico nelle aree urbane e metropolitane.

Sulla base delle considerazioni sopra esposte le idee programma che si intende sottoporre all'esame di codesto Ministero sono:

- Napoli-Caserta-Benevento-Foggia-(Bari)
- (Napoli)-Battipaglia-Gioia Tauro-Reggio Calabria
- (Gioia Tauro)-Paola-Sibari-Metaponto-Taranto-Bari
- (Bologna)-Termoli-Foggia-Bari-Brindisi-Lecce
- Napoli-Battipaglia-Potenza-Metaponto-Taranto-Brindisi
- Palermo-Messina-Catania-Siracusa

- Nodo di Napoli
- Nodo di Bari
- Nodo di Reggio Calabria-Messina
- Nodo di Palermo
- Materiale Rotabile.

Per quanto attiene le aree urbane e metropolitane va rilevata l'esigenza generale di rispondere alla crescente domanda di mobilità in una ottica di sostenibilità dello sviluppo anche alla luce degli impegnativi vincoli derivanti dal rispetto degli impegni del protocollo di Kyoto.

In tale contesto, l'obiettivo che appare prioritario per rispondere a dette esigenze è quello di superare le gravi carenze infrastrutturali che caratterizzano l'attuale situazione nel nostro paese e che contribuiscono alla incapacità dei sistemi di mobilità di «fare rete».

Le conseguenti azioni di sviluppo del trasporto in ambito urbano dovranno pertanto privilegiare quegli interventi tesi a dare priorità al mezzo di trasporto collettivo su ferro con un approccio non limitato al singolo intervento o alla singola modalità, ma che interessi in modo più esteso il sistema di mobilità nel suo complesso, per il raggiungimento di una sempre più efficace integrazione ed interconnessione fra le varie componenti del sistema.

Avuto riguardo a quanto sopra va quindi evidenziata l'esigenza, sempre più sentita, di pervenire alla definizione di veri e propri piani integrati di mobilità da parte degli enti locali competenti al governo dei sistemi di mobilità in area metropolitana ed urbana.

In relazione a quanto sopra può essere quindi individuata quale idea progetto di settore quella relativa alla predisposizione di progetti integrati di mobilità nelle città di Napoli, Palermo, Bari, Catania, Cagliari, Messina, Reggio Calabria e Potenza.

In aggiunta a queste, sempre in coerenza con le medesime esigenze ed obiettivi, possono essere individuate le successive ulteriori idee progetto riguardanti i sottoindicati interventi:

- completamento anello Potenza
- Napoli
 - tramvia Municipio - S. Giovanni
 - completamento anello metropolitana (P.zza Garibaldi Aeroporto Capodichino)
 - interscambio MN Circumflegrea (Via Cilea)
- Bari
 - completamento collegamento Bari Aeroporto
- Palermo
 - nodo interscambio (parcheeggio stazione BUS)
 - completamento progetto sistema tramviario
- Messina
 - completamento progetto tramvia
- Catania
 - Linea 1 Barriera - Duomo
- Cagliari
 - interrimento «Metro» e riqualificazione urbana.

Altro settore per il quale sono state in premessa evidenziate le esigenze è quello degli interporti.

A riguardo, in particolare, anche alla luce delle nuove prospettive connesse con le proposte avanzate, per quanto attiene il settore delle ferrovie, tese al miglioramento dei livelli di accessibilità e di trasferimento dei viaggiatori e delle merci nelle diverse zone del Mezzogiorno tra di loro, con il resto del Paese e con l'Europa, può evidenziarsi l'obiettivo di un potenziamento infrastrutturale.

Alla luce di quanto sopra le idee progetto che si propongono all'esame di codesto Ministero, riguardano il potenziamento delle seguenti infrastrutture interportuali, anche attraverso la realizzazione di una rete telematica sia interna sia comune necessaria alla razionalizzazione del sistema ed a renderlo idoneo a far fronte alle esigenze di sviluppo di una rete logistica nazionale:

- Cagliari
- Palermo
- Catania
- Area ionico salentina
- Tito
- Pontecagnano
- Termoli
- Gioia Tauro
- Nola-Marcianise.

Per quanto riguarda il settore aeroportuale particolare rilevanza deve assumere il potenziamento della rete infrastrutturale nel Mezzogiorno.

L'andamento del traffico aereo commerciale nel corso del 1997 ha confermato il trend positivo degli ultimi anni (9,7%), in linea con quello degli altri Paesi dell'Unione Europea.

L'aumento del traffico merci nel sistema aeroportuale italiano per il 1997, conferma un indice di crescita pari al 5,14%: si afferma sempre più il principio della rapidità nella scelta del mezzo di trasporto merci, al fine di diminuire i tempi di immobilizzo del capitale corrispondente al valore delle stesse.

Le previsioni di sviluppo per i prossimi 10 anni, comparando l'Italia agli altri Paesi in Europa, consentono di ipotizzare una media cautelativa di crescita superiore al 5% annuo.

L'analisi dei fabbisogni, dell'opportunità e degli obiettivi prioritari di carattere strategico, individuati per il settore, evidenzia che l'articolazione delle proposte idee programma trova una precisa rispondenza tematica con i cinque grandi assi trasversali definiti dal Governo.

L'aeroporto è una infrastruttura necessaria ed indispensabile per creare, favorire e valorizzare le risorse turistiche, ambientali e culturali del territorio da esso servito, per migliorare la qualità delle città sotto l'aspetto della mobilità dei cittadini per destinazioni di medio-lungo percorso, per concorrere allo sviluppo dei sistemi produttivi attraverso la tempestività del trattamento di merci deperibili o di elevato valore economico.

Tenuti presenti i dati di traffico e quindi le conseguenti necessità infrastrutturali per il raggiungimento di un prefissato livello di servizio, sono stati previsti interventi aeroportuali, individuati a seguito di concertazione con le Regioni appartenenti alle aree di cui all'obiettivo 1: si evidenzia che è emersa l'esigenza che i finanziamenti per i collegamenti città-aeroporto (viari, su rotaia e via mare) vengano richiesti dal Ministero dei trasporti e della navigazione e successivamente coordinati con gli Enti nazionali e locali competenti per la loro localizzazione.

1. Collegamento aeroporto-città

Stazioni di interscambio interne all'aeroporto, per il collegamento veloce con la città (sistemi di trasporto su rotaia, monorotaia, su gomma, ecc.) per i seguenti scali aeroportuali prioritari:

- Bari
- Cagliari
- Catania
- Palermo
- Venezia

- Reggio Calabria
- Torino

2. Aeroporti a prevalente interesse regionale

Realizzazione, potenziamento e sviluppo degli aeroporti a prevalente interesse regionale con traffico inferiore a 600.000 pax-anno e con particolare riferimento a quelli delle isole minori con finalità turistico-culturale-sociali (Pantelleria, Lampedusa, ecc.)

3. Rete per lo sviluppo del sistema del traffico merci via aerea

Realizzazione, potenziamento e sviluppo di infrastrutture dedicate al trattamento delle merci con priorità per le merci aviocamionabili, prevedendo per le Regioni meridionali il prevalente trattamento di merci deperibili e per le Regioni del centro-nord il prevalente trattamento di merci ad alto valore aggiunto.

Si allegano per le idee programma sopra indicate, le schede di dettaglio dove sono evidenziate:

1. le esigenze e le necessità generali e particolari attualmente non soddisfatte e prioritarie;

2. gli obiettivi da perseguire nel quadro generale delle opportunità che si possono cogliere;

3. le idee programma quali azioni indispensabili per perseguire gli obiettivi evidenziati e le motivazioni per le quali si ritiene che tali idee soddisfino le necessità individuate.

Le suddette schede sono state elaborate:

- per le proposte riguardanti la rete F.S.:(una scheda per ogni intervento);
- per le proposte relative ai progetti integrati di mobilità: una scheda tipo con richiami per alcune casistiche particolari afferenti alcune aree urbane specifiche, per le quali sono stati individuati programmi senz'altro idonei a migliorare consistentemente l'offerta di servizi efficaci al cittadino-utente;
- per le proposte relative agli aeroporti e agli interporti: una scheda tipo con evidenziate, in maggior dettaglio, talune caratteristiche di situazioni specifiche particolari e comuni alle diverse idee proposte.

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

Alcune considerazioni sulla programmazione delle risorse dei fondi strutturali 2000-2006 nel settore della ricerca scientifica e tecnologica

Una nuova architettura per il sistema della ricerca nel nostro Paese

Con il decreto legislativo 30 aprile 1998 n. 204 la ricerca scientifica e tecnologica viene considerata per la prima volta in maniera organica, quale fattore strategico per lo sviluppo del Paese. Linee di fondo per rendere maggiormente efficiente e produttivo il sistema di ricerca nazionale, anche in riferimento ai più avanzati modelli europei ed internazionali, sono la programmazione ed il coordinamento a livello governativo (in sostanza una sorta di «cervello del sistema» inteso come motore di tutta la ricerca del Paese) e l'estensione a tutti i livelli della valutazione dei risultati per rendere più efficace e trasparente l'investimento pubblico.

Attraverso il Programma Nazionale di Ricerca, approvato dal CIPE in armonia con il Documento di Programmazione Economico Finanziaria, verranno individuati gli obiettivi e le modalità di attuazione degli interventi, alla cui realizzazione concorrono le pubbliche amministrazioni, le università e gli enti di ricerca con un particolare accento alla valorizzazione delle realtà di ricerca a livello locale. La programmazione generale assicurata dal CIPE, si avvarrà di un'apposita segreteria tecnica istituita presso il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica che, attraverso una serie di organi consultivi (che vanno dal Comitato di Esperti per la politica della ricerca al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca) diviene la sede di indirizzo e coordinamento del sistema nazionale della ricerca.

L'idea-forse per la nuova fase di programmazione.

La politica della ricerca scientifica e dell'innovazione inserita in un quadro strategico di modernizzazione della struttura sociale ed economica del Mezzogiorno

Per ottemperare alle indicazioni del nuovo Regolamento generale sui fondi strutturali di cui al COM (1998) 131 def. (le azioni da intraprendere devono mirare a obiettivi di sviluppo strutturale); per mettere a frutto l'esperienza pregressa dei programmi 1989-'93 e 1994-'99 (dare adeguata prosecuzione di sviluppo strategico alle esperienze di eccellenza sperimentate nel P.O. in attuazione, nonché dare maggiore attenzione al fabbisogno di innovazione espresso dai soggetti meridionali); per agire in coerenza con le priorità che la Commissione ha individuato con il COM (1998) 275 (promuovere l'innovazione, migliorare le reti e la cooperazione industriale, sviluppare le risorse umane), è di tutta evidenza che la strategia da definire per il periodo 2000-2006 debba fare perno sull'idea che la ricerca, l'alta formazione, l'innovazione e il trasferimento tecnologico promossi con i fondi strutturali debbano ricercare un «effetto-sistema», volto a rafforzare il sistema economico meridionale e a modernizzare le istituzioni del sud, a innalzare la propensione alla innovazione delle piccole e medie imprese, a creare una maggiore attrattività del territorio meridionale per insediamenti produttivi.

In tale contesto si colloca il miglioramento della capacità d'offerta del sistema universitario del Mezzogiorno da perseguire mediante riequilibrio degli indirizzi disciplinari esistenti verso specializzazioni a contenuto scientifico-tecnologico e miglioramento della dotazione interna di strutture e servizi. Se – come indicano i rapporti Delors, Cresson e Santer – la formazione è vista come fattore di impulso per le politiche occupazionali

e della coesione economica e sociale, è evidente il ruolo strategico che la rete universitaria può assumere nello sviluppo meridionale. Al riguardo, la sfida dell'autonomia, attivata con l'approvazione delle leggi n 59/97 e 127/97, può divenire stimolo all'innovazione e al perseguimento di standard europei, se le Università meridionali saranno messe nelle condizioni di cogliere tale opportunità.

Trasversalmente ai cinque **ambiti di riferimento** che il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ha proposto:

1. risorse naturali e ambientali;
2. risorse culturali e storiche;
3. miglioramento della qualità della vita;
4. sviluppo produttivo locale;
5. reti materiali e immateriali

va pertanto collocata l'**idea-forse** dell'effetto-sistema sviluppato dalla ricerca scientifica, dall'alta formazione, dall'innovazione e dal trasferimento tecnologico. Coniugando le indicazioni dei COM sopra richiamati, il Ministero intende pertanto perseguire una politica volta allo **sviluppo locale**, attraverso il raggiungimento dei seguenti obiettivi prioritari:

Obiettivi, motivazioni, interventi

Obiettivo 1: Soddisfare il fabbisogno di innovazione dei soggetti economici meridionali (trasversale ai cinque ambiti di riferimento)

Motivazione

Le piccole e medie imprese del Mezzogiorno, pur vivendo spesso gravi ritardi sul piano tecnologico produttivo e organizzativo rispetto alla concorrenza, difficilmente riescono ad esplicitare una compiuta domanda di ricerca e di innovazione che possa orientare le scelte delle istituzioni, degli Enti e degli organismi di mercato. Nello stesso tempo, le scelte innovative che autonomamente le imprese compiono per effetto della stimolazione dei soggetti di offerta o per effetti imitativi dei comportamenti di altre imprese talvolta hanno esiti negativi perché non sempre le risorse interne disponibili, la scala dimensionale in cui operano e il vigente orientamento al mercato ne consentono una valorizzazione.

Interventi da porre in essere

⇒ individuare, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e delle amministrazioni regionali, promuovere e sostenere iniziative di innovazione (sia tecnologica che organizzativa e produttiva) a favore delle piccole e medie imprese. L'approccio integrato e plurifunzionale all'innovazione delle piccole e medie imprese costituisce la peculiarità di programmi che, in altri paesi, hanno avuto un elevato tasso di successo. Un caso che potrebbe sembrare tanto lontano dalle condizioni strutturali e imprenditoriali del Mezzogiorno e che pure può dare notevoli spunti alla politica di promozione dell'innovazione da realizzare è Manufacturing Extension Partnership (MEP) gestito in USA dal National Institute of Standards and Technologies. Attraverso tale programma sono stati promossi servizi, disegnati sul modello dell'agriculture extension service, quindi offerti «porta a porta» e mirati a innalzare il sapere manageriale degli imprenditori e a migliorare le pratiche gestionali e tecnologiche delle piccole e medie imprese;

⇒ promuovere l'utilizzo di tecnologie a maggiore capacità diffusiva nel tessuto economico meridionale (micro-elettronica, informatica, automazione, nuovi materiali, ecc.), idoneo ad ammodernare grazie a fenomeni di cross fertilization anche i settori «maturi» che caratterizzano l'economia meridionale;

⇒ selezionare i «centri di competenza», specializzati sia per settore che per tecnologia (es. Centro Ricerca Tessile di Biella, il CATAS di Manzano, l'RTM di Vico Canavese, il CITER di Carpi, ecc.), promuovendo l'accesso ai relativi servizi da parte delle imprese meridionali;

⇒ promuovere strutture e progetti di ricerca consortile, onde agevolare le iniziative innovative di gruppi di imprese che, attraverso tale modalità, possono minimizzare i rischi e i costi e possono ricercare alleanze e integrazioni sovraziendali;

⇒ preparare, attraverso interventi di alta formazione (diplomi, dottorati, assegni di ricerca ecc.) e formazione continua, quadri tecnici e manager che soddisfino il fabbisogno di imprese che avviano processi di innovazione e di sviluppo organizzativo e il fabbisogno di quadri nei settori di intervento pubblico;

⇒ promuovere le imprese di subfornitura meridionali, operanti in settori caratterizzanti la manifattura del Mezzogiorno, creando collegamenti e rapporti stabili con imprese committenti a livello nazionale ed europeo. Tale indirizzo risulta essere tra le azioni suggerite dal COM (1998) 275 del 27 maggio 1998, a conclusione di una elaborazione di lunga data che la Commissione dell'U.E. ha avviato alla fine degli anni ottanta (DGXXIII e European Association for the Transfer of Technologies, Partnership Between Small and Large Firms, 1988). Gli interventi da porre in essere con la nuova programmazione dovrebbero mirare a innalzare il livello tecnologico delle imprese locali, in modo da certificare la loro offerta e garantire il rispetto degli standard richiesti dai committenti esterni. Una tale linea potrebbe consentire di valorizzare interventi già posti in essere con il cofinanziamento dei fondi strutturali (P.O.M. Industria e Servizi e P.I.C. S.T.R.I.D.E.).

Obiettivo 2: Stimolare l'apertura del sistema di alta formazione, ricerca ed innovazione del Mezzogiorno alle esigenze della collettività (trasversale ai cinque ambiti di riferimento)

Motivazione

La separatezza esistente in Italia, e nel Mezzogiorno in particolare, tra sistema scientifico e sistema produttivo concorre a determinare una scarsa capacità delle nostre imprese di rispondere alle sfide del mercato e impedisce che i cospicui investimenti pubblici nella ricerca possano avere una valorizzazione in termini economici. Se, da una parte, vi sono le piccole e medie imprese che non sono in grado di esplicitare la loro domanda di innovazione, dall'altra le università e gli enti di ricerca esprimono un elevato tasso di autoreferenzialità nel definire contenuti e obiettivi dei loro progetti scientifici e, conseguentemente, una scarsa attitudine ad interpretare i bisogni delle imprese, delle istituzioni e della collettività.

Interventi da porre in essere

⇒ promuovere l'istituzione di servizi e strutture per il trasferimento tecnologico all'interno delle università e degli enti di ricerca, sul modello degli Industry University Liaison Office, con lo scopo da una parte di stimolare la diffusione e valorizzazione dei risultati scientifici e dall'altra, di analizzare con sistematicità le esigenze di innovazione che promanano dal sistema sociale ed economico circostante nonché di potenziare e qualificare il patrimonio strutturale dedicato all'alta formazione;

⇒ a integrazione o, a seconda dei contesti territoriali di riferimento, in sostituzione all'approccio precedente, istituire Centri Regionali per l'Innovazione che, sul modello disegnato dall'esperienza francese dei CRITT (Centres Regionaux d'Innovation e de Transfer de Technologie), devono fungere da tramite tra la domanda di innovazione delle imprese locali e l'offerta di strutture scientifiche e centri di competenza sia interni che esterni al Mezzogiorno;

⇒ rafforzare, anche attraverso il coinvolgimento delle istituzioni locali, i programmi di alta formazione e ricerca finalizzata che mirino a soddisfare specifiche esigenze di alcune aree ed alcuni settori;

⇒ realizzare un programma di orientamento che consenta di ridurre il fenomeno dei drop-outs, che nel Mezzogiorno raggiunge livelli patologici, e favorisca gli sbocchi lavorativi del personale laureato e diplomato che esce dalle Università. Tale programma dovrà riguardare sia la fase d'accesso alle Università che tutto il periodo degli studi, fino all'inserimento negli ambienti di lavoro prevedendo anche attività di promozione di spin-off. Va sottolineato che il MURST già a valere sul P.O. 199499 ha avviato un'iniziativa pilota, con il coinvolgimento di alcune università meridionali. L'iniziativa da attivare negli anni 2000-2006 è tesa a valorizzare ed estendere a tutte le Università i risultati raggiunti con il progetto pilota;

⇒ stimolare l'integrazione tra istituzioni scientifiche ed imprese in progetti di ricerca che prevedano la concomitante mobilitazione di risorse dei diversi organismi;

⇒ incentivare la mobilità dei ricercatori verso le imprese e stage del personale delle imprese presso laboratori e centri di ricerche;

⇒ formare agenti di sviluppo e esperti nel trasferimento tecnologico da inserire nell'organizzazione degli enti di ricerca e delle università;

⇒ stimolare e sostenere spin-off di imprese che valorizzino i risultati della ricerca svolta nelle università e negli enti di ricerca, co-finanziando le fasi che vanno dal laboratorio al lancio commerciale (tutela dell'invenzione, ricerca di partner, start-up aziendale, ricerca di mercato, ecc.);

⇒ sostenere la nascita e l'affermarsi di strumenti di venture capital e di altre forme di finanza per l'innovazione, ricercando sinergie tra soggetti pubblici e privati.

Obiettivo 3: Rafforzare e diversificare i saperi e le competenze del Mezzogiorno, attraverso l'attrazione di nuovi insediamenti industriali science and technology oriented (trasversale con particolare accento all'ambito di riferimento n.4)

Motivazione

Il rafforzamento della struttura economica meridionale non può prescindere da una diversificazione delle presenze industriali esistenti. Occorre creare le condizioni ambientali e definire strumenti di promozione che consentano di attrarre imprese high-tech, che siano in grado di determinare nuove specializzazioni manifatturiere nel sud.

Interventi da porre in essere

⇒ predisposizione di «pacchetti d'offerta territoriale» in cui siano definite le aree di insediamento, le dotazioni infrastrutturali di base, le agevolazioni industriali, gli incentivi relativi al fattore umano, le agevolazioni alla ricerca e sviluppo tecnologico (tali «pacchetti», stante la loro natura «trasversale», richiedono il concomitante impegno di più amministrazioni: oltre il MURST, il Ministero dell'Industria, il Ministero del Lavoro);

⇒ definizione di contratti di programma con le imprese e i gruppi industriali interessati a insediarsi nel Mezzogiorno. Rispetto all'esperienza dei contratti di programma maturata finora sulla base delle leggi n. 64 e 488 almeno due devono essere le innovazioni da apportare:

– non una gestione «a sportello», che ha portato ad effetti molto contenuti di diversificazione delle presenze produttive nel territorio meridionale, ma un approccio di «marketing territoriale», che è proprio delle più importanti agenzie di sviluppo regionale

europee (si vedano i casi della DATAR francese e della Welsh Development Agency in Gran Bretagna) e che mira a selezionare gli interlocutori industriali a cui proporre l'inse-diamento;

– la richiesta ai gruppi non solo di garantire una certa entità di investimenti pro- duttivi e tecnologici e un determinato numero di assunzioni, ma di assicurare la promo- zione di un indotto locale specializzato, che deve essere portato ad un elevato livello di standardizzazione e certificato attraverso l'assistenza del personale tecnico attivato dalle stesse imprese committenti.

Obiettivo 4: Valorizzare le risorse naturali e storico-artistiche del territorio meridionale (trasversale con particolare accento agli ambiti di riferimento nn.1, 2 e 3)

Motivazione

Le regioni meridionali sono caratterizzate da diffusi fenomeni di degrado ambien- tale, di uso distorto del territorio, di scarsa tutela del cospicuo patrimonio culturale, storico e artistico ivi esistente. Lo stato di abbandono in cui molta parte delle risorse sono lascia- te non solo comporta (o rischia di comportare) una perdita di inestimabile valore per la cultura nazionale e mondiale, ma impedisce lo sviluppo di molteplici attività economiche ed iniziative imprenditoriali che, attraverso la gestione, il restauro, la divulgazione e la diffusione, potrebbe consentire una crescita di opportunità occupazionali, anche ad alto contenuto professionale.

Interventi da porre in essere

⇒ promuovere la diffusione di tecnologie e delle best practice che consentano di sal- vaguardare l'ambiente e la gestione del territorio (soprattutto negli spazi urbani e nelle aree ad alto tasso di degrado), eventualmente valorizzando l'esperienza che è stata accu- mulata con alcune iniziative europee (LIFE, URBAN ecc.);

⇒ promuovere progetti di ricerca e la diffusione di tecnologie che consentano di sal- vaguardare, attraverso investimenti culturalmente corretti e tecnicamente adeguati, il patrimonio storico-artistico del Mezzogiorno. L'attivazione di tali interventi va organiz- zata in modo da creare opportunità per lo sviluppo di attività economiche innovative per la fornitura di prodotti, strumenti e servizi ad alto contenuto tecnologico.

⇒ preparare, attraverso iniziative di alta formazione, i quadri tecnici e manageriali che sono richiesti dai diversi settori di intervento;

⇒ valorizzazione e recupero del patrimonio storico artistico ai fini del potenziamen- to dei servizi nei settori dell'alta formazione e della ricerca nonché della riqualificazione del territorio.

Obiettivo 5: Qualificare la capacità programmatica e gestionale delle Amministrazioni locali, degli Enti di ricerca e delle Università sui temi della R&S e innovazione (trasversale con particolare accento agli ambiti di riferimento nn.4 e 5)

Motivazione

L'attuale fase di realizzazione del c.d. «federalismo a Costituzione invariata» trova molta parte del sistema delle Autonomie, soprattutto nel Mezzogiorno, privo di risorse, competenze e know how per espletare in modo adeguato le funzioni trasferite sulla base del disposto della legge n 59 del 1997. Tant'è che molti osservatori, anche sulla base delle esperienze fin qui maturate, paventano il rischio che quanto più ampio sia il processo di diffusione delle competenze per ottemperare al basilare principio della sussidiarietà, tanto

più ampie possano divenire le distanze in termini di qualità dei servizi, efficienza della pubblica amministrazione e opportunità di sviluppo tra regioni prospere e regioni svantaggiate.

Vi è una duplice consapevolezza che sollecita a intervenire sulle istituzioni pubbliche nel Mezzogiorno:

- la criticità del ruolo che esse sono chiamate a espletare soprattutto a livello regionale e locale, per soddisfare i bisogni delle comunità;

- la circostanza che le amministrazioni pubbliche sono ormai divenute esse stesse fattore di vantaggio competitivo di programmazione e gestione degli interventi da cui dipendono l'attrattività di un contesto locale, le opportunità di sviluppo e le performance delle imprese esistenti.

Interventi da porre in essere

⇒ azioni formative necessarie all'esercizio delle nuove competenze attribuite dal decentramento e dall'esercizio dell'autonomia, sia nelle PP.AA. che in Università ed Enti Pubblici di Ricerca;

⇒ attività di qualificazione manageriale per i soggetti decisori all'interno delle Università ed Enti locali e di ricerca e della formazione di operatori per lo sviluppo territoriale;

⇒ task force miste a scala regionale, per l'approntamento di tavoli di coordinamento per la politica della ricerca e dell'alta formazione.

Obiettivo 6: Inserire la comunità scientifica meridionale in reti di cooperazione internazionale ed in particolare mediterranea (trasversale con particolare accento agli ambiti di riferimento nn. 3, 4 e 5)

Motivazione

In una fase storica segnata dall'apertura dell'Unione Europea ai paesi PECO (cinque dei sei nuovi partner individuati dalla Commissione con il documento «Agenda 2000» appartengono all'Europa centro-orientale) è interesse per tutto il Mezzogiorno, non solo italiano ma europeo, che si rafforzino le relazioni con tutti gli Stati presenti nel bacino mediterraneo. Una politica a ciò mirata

- può consentire almeno in parte di riequilibrare il peso politico e l'intensità delle relazioni economiche con i nuovi partner che attualmente hanno come perno la Germania;

- può avviare una politica di sviluppo nei paesi dell'altra sponda del Mediterraneo, onde calmierare i massicci fenomeni migratori che inducono marginalità e degrado sociale in molte regioni e città del sud d'Europa attraverso le opportunità offerte da scienza, cultura e tecnologia, per stabilire e sviluppare rapporti cooperativi, di mutuo scambio e/o mirati su tematiche di rilevanza bilaterale o multilaterale, ivi incluse le modalità e le condizioni di crescita economica che accomunano le realtà dei diversi paesi;

- potenziare il ruolo diplomatico e di progettazione cooperativa a medio e lungo termine nelle azioni di ricerca sviluppo tecnologico ed alta formazione;

- può rafforzare le nostre relazioni economiche e culturali con mercati che diverranno sempre più importanti. Basti considerare che degli attuali 360 milioni di abitanti delle rive del Mediterraneo, 180 sono collocati sulla sponda nord. Nel 2025 il numero degli abitanti complessivi dovrebbe raggiungere i 570 milioni, con una crescita da realizzarsi sostanzialmente sulla sponda sud.

A tali considerazioni va aggiunta una specifica notazione relativa alla futura stagione dei fondi strutturali. La Commissione ha già anticipato che due delle tre nuove Iniziative Comunitarie saranno segnate da un carattere transfrontaliero e interregionale. È opportuno, dunque, che l'elaborazione del nuovo QCS incorpori detto connotato per interpretare i futuri P.I.C. come integrazione, e non mera giustapposizione, delle scelte programmatiche delle Amministrazioni nazionali.

Interventi da porre in essere

avviare progetti di ricerca relativi ad ambiti in cui sia riconoscibile una marcata rilevanza mediterranea (ambiente, valorizzazione delle risorse naturali, tutela del patrimonio storico-artistico, trasporti ecc.);

promuovere lo scambio di personale scientifico e tecnico con gli altri paesi rivieraschi, nell'ambito dei progetti di ricerca sopra indicati;

promuovere la partecipazione dei soggetti meridionali alla ricerca europea ed, in particolare, al V Programma Quadro;

finanziamento di progetti ed iniziative di Università ed Enti, finalizzate alla collaborazione scientifica e allo sviluppo della ricerca dell'area mediterranea anche in forma integrata con altri canali di finanziamento;

promozione e partecipazione a programmi di ricerca e formazione internazionale nell'area del Mediterraneo;

incentivi per la realizzazione di attività formative e di promozione tecnologica, da realizzarsi in centri, università e EPR, rivolti ad utenze dei paesi mediterranei (potenziamento di centri di competenza esistenti), da realizzarsi anche attraverso azioni di consulenza ai progetti;

Obiettivo 7: Promuovere e soddisfare la domanda di innovazione di soggetti collettivi (trasversale a tutti gli ambiti di riferimento)

Motivazioni

Vi è una significativa domanda di innovazione che può essere espressa da soggetti collettivi (enti locali, sovrintendenze, consorzi di PMI) ma che trova difficoltà ad essere correttamente esplicitata e quindi soddisfatta, per l'assenza di adeguate competenze interne.

Le esigenze dei soggetti collettivi, che si fanno carico di interpretare e definire il fabbisogno di innovazione di un settore o di un territorio, possono costituire lo strumento per veicolare soluzioni innovative in una molteplicità di ambiti di intervento sociale e, in concomitanza, creare un mercato captive per imprese stimolate in questo modo allo sviluppo e all'applicazione di nuove tecnologie.

Interventi da porre in essere

- attività di divulgazione di best practice (per esempio attraverso il confronto con l'esperienza di altre amministrazioni che hanno introdotto innovazioni);

- attività di sollecitazione, raccolta ed organizzazione della domanda;

- attività di selezione competitiva dei soggetti in grado di proporre soluzioni innovative;

- avvio di specifici programmi mirati al soddisfacimento di interessi pubblici diffusi.

- realizzazione di strutture regionali dell'Istituto Nazionale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica sulla Montagna quali centri territoriali di riferimento per tutti i soggetti pubblici interessati al riassetto e alla rivitalizzazione delle zone appenniniche meridionali

CAPITOLO VI

ANALISI E PROPOSTE

SOMMARIO

- Introduzione: le schede degli esperti**
di *Gianfranco Viesti*
- Il sistema informativo lavoro: uno strumento vitale per l'azione pubblica**
di *Aris Accornero*
- Politiche pubbliche a sostegno dell'agricoltura**
di *Giovanni Anania*
- Politica economica e telecomunicazioni**
di *Cristiano Antonelli*
- Per un mezzogiorno competitivo**
di *Antonio Aquino*
- Il ruolo dei distretti**
di *Andrea Balestri*
- Investimenti pubblici e sistemi produttivi locali**
di *Valeriano Balloni e Donato Iacobucci*
- La città come artefatto dal piano al progetto**
di *Lucio Barbera*
- Idee per la programmazione**
di *Luciano Barca*
- Una politica per i sistemi produttivi locali**
di *Giacomo Becattini*
- Idee per la programmazione**
di *Ada Becchi*
- Mezzogiorno e contesto mediterraneo**
di *Lorenzo Bellicini*
- Investire nell'alta formazione e promuovere l'eccellenza**
di *Franco Benigno*
- Una politica per il bosco e per le acque**
di *Piero Bevilacqua*
- Città e porti**
di *Stefano Boeri*
- Progetti per lo sviluppo**
di *Tito Boeri*
- Politiche per il trasporto aereo**
di *Andrea Boitani*
- Azioni di sostegno a favore dei consorzi fra piccole imprese**
di *Carlo Borgomeo*
- Politiche per le città**
di *Dino Borri*
- Creare capitale sociale e occupazione: il ruolo del terzo settore**
di *Carlo Borzaga*
- Politiche per l'innovazione nel Mezzogiorno**
di *Umberto Bozzo*
- Fondi comunitari e relazioni centro periferia**
di *Marco Cammelli*
- Infrastrutture per la mobilità nel Mezzogiorno**
di *Giuseppe Campos Venuti*
- Politiche per le infrastrutture tecnologicamente avanzate**
di *Giancarlo Capitani*
- Dallo sviluppo endogeno all'integrazione del territorio europeo**
di *Riccardo Cappellin*
- La nuova centralità del Mediterraneo**
di *Lucio Caracciolo*
- Politiche per il turismo**
di *Andrea Carandini*
- Le infrastrutture ambientali nel progetto delle reti territoriali**
di *Lucina Caravaggi*
- Politiche per lo sviluppo adriatico**
di *Carlo Carboni*
- L'importanza dei beni immateriali per battere la «fracasomania» meridionale**
di *Franco Cassano*
- Considerazioni sullo sviluppo di attività ad alta tecnologia nel Mezzogiorno**
di *Antonino Cattaneo*
- Vie per lo sviluppo locale**
di *Domenco Cersosimo*
- Politiche per la scuola e l'università**
di *Daniele Checchi*
- Il capitale del sud. Note su infrastrutture, ambiente e turismo.**
di *Franco Chiarello*
- Politiche di promozione degli investimenti**
di *Salvatore Chiri*
- La questione architettonica**
di *Pippo Ciorra*
- Aspetti territoriali e ambientali di riferimento per il Mezzogiorno**
di *Alberto Clementi*
- Qualità urbana delle città di mare e assetto delle aree costiere**
di *Claudio D'Amato e Nicola Martinelli*
- Idee per la programmazione**
di *Lea D'Antone*
- Idee per la programmazione**
di *Mariano D'Antonio*
- Politiche per lo sviluppo**
di *Paolo De Castro*
- Politiche del lavoro**
di *Carlo Dell'Aringa e Manuela Samek*

- Programmazione per reti di sistemi locali**
di *Giuseppe Dematteis*
- La metropoli contemporanea tra abusivismo e nuove opportunità di intervento**
di *Paolo Desideri*
- Il ruolo della regolamentazione di concessioni e tariffe nei programmi di investimento infrastrutturale**
di *Claudio De Vincenti*
- Formazione per lo sviluppo**
di *Rita Di Leo*
- Tecnologie telematiche per unità insediative decentrate**
di *Salvatore Dierna*
- Politiche per il sommerso**
di *Paolo Di Nola*
- Per il miglioramento delle qualità delle città**
di *Gianfranco Dioguardi*
- Beni culturali e sviluppo del Mezzogiorno**
di *Carmine Donzelli*
- Politiche per la legalità**
di *Michele Emiliano*
- Una banca dati sulle capacità e le iniziative locali di re-integrazione territoriale**
di *Maurizio Ferrera*
- Risorse umane e organizzative per lo sviluppo**
di *Maurizio Franzini*
- Politiche dei parchi e valorizzazione del patrimonio ambientale**
di *Roberto Gambino*
- Sistema creditizio e potenziamento della base produttiva.**
di *Adriano Giannola*
- Riflessioni sulle politiche pubbliche**
di *Augusto Graziani*
- Lo sviluppo di sistemi produttivi di carattere innovativo**
di *Gian Maria Gros-Pietro*
- I «Beni territoriali» nei processi di sviluppo locale**
di *Duilio Gruttadauria*
- La Soprintendenza archeologica di Pompei nel suo contesto socio-territoriale**
di *Pier Giovanni Guzzo*
- Per la competitività del manifatturiero meridionale**
di *Francesco Jovane*
- Metodi e contenuti delle politiche infrastrutturali**
di *Francesco Latella*
- Cultura, economia e turismo nel Mezzogiorno**
di *Alessandro Laterza*
- Il turismo: fattore strategico per lo sviluppo del Mezzogiorno**
di *Giancarlo Lunati*
- Un contributo alla politica dei servizi idrici nel Mezzogiorno**
di *Rosario Mazzola*
- Formazione manageriale per il Mezzogiorno**
di *Riccardo Mercurio*
- Sviluppo di sistemi produttivi locali industriali**
di *Marcello Messori*
- Parchi naturali**
di *Anna Natali*
- Le politiche di istruzione, formazione e valorizzazione delle risorse umane**
di *Daniela Oliva*
- Imprenditoria culturale e nuove tecnologie**
di *Peppino Ortoleva*
- Politiche di sviluppo per contesti territoriali**
di *Pier Carlo Palermo*
- Politiche per le acque**
di *Roberto Passino*
- Linee di intervento per il settore commerciale**
di *Luca Pellegrini*
- Dare un nome alle cose**
di *Paolo Peluffo*
- Politiche per le infrastrutture ferroviarie**
di *Marco Ponti*
- Potenziare i servizi pubblici nel mezzogiorno**
di *Luigi Prosperetti*
- Risorse idriche**
di *Laura Raimondo*
- Rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese**
di *Mario Raffa*
- Per un sistema infrastrutturale ambientale**
di *Fabio Renzi*
- Politiche per lo sviluppo locale**
di *Enzo Rullani*
- Politiche di valorizzazione territoriale**
di *Antonino Terranova*
- Città e sviluppo economico**
di *Giacomo Vaciago*
- Politiche per le migrazioni**
di *Alessandra Venturini*
- Proposte per la programmazione**
di *Guglielmo Wolleb e Andrea Naldini*
- La questione progettuale**
di *Luigi Zanda*

INTRODUZIONE: LE SCHEDE DEGLI ESPERTI

di Gianfranco Viesti^{*)}

Questa sezione del Documento raccoglie molte decine di contributi di esperti esterni alle Amministrazioni. Sono meno di quanto avrebbero potuto e dovuto essere: problemi di tempi, di comunicazioni, di impegni pregressi escludono molti esperti che avrebbero avuto titoli e conoscenze per partecipare.

Ai singoli esperti è stato chiesto di fornire idee e materiali utilizzabili dalle Amministrazioni centrali e regionali; riflessioni relative sia al metodo sia, soprattutto, al merito degli interventi che possono essere finanziati. Molti degli esperti hanno avuto esperienza diretta dei precedenti periodi di programmazione; molti hanno conoscenza diretta, profonda, dei problemi del Mezzogiorno e delle aree depresse. Altri hanno semplicemente deciso di fornire idee e proposte sulla base delle proprie convinzioni e delle proprie esperienze.

Questo testo non mira ad un'impossibile sintesi, ma ad una guida ragionata alla loro lettura.

Alcuni dei contributi fanno diretto riferimento all'Asse di programmazione «*Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali*». Alberto Clementi discute delle differenze fra i diversi territori meridionali, e quindi delle diverse strategie di valorizzazione. Pier Carlo Palermo suggerisce di mirare le politiche di sviluppo sugli specifici contesti territoriali e Giuseppe Dematteis di programmare per reti di sistemi locali. Qui si affronta uno degli aspetti più importanti del nuovo ciclo di programmazione: la necessità di assecondare le vocazioni e le potenzialità, assai diverse, dei territori meridionali. Giovanni Anania e Paolo de Castro si occupano in particolare dei temi collegati all'agricoltura e allo sviluppo di sistemi agricoli locali: l'uso delle risorse europee non solo come sostegno alle imprese ma soprattutto come intervento strutturale per accrescerne la competitività.

Franco Chiarello introduce il grande tema della valorizzazione del «Capitale del Sud», cioè delle sue risorse naturali ed ambientali. Su questo intervengono anche Fabio Renzi e Lucina Caravaggi. Anna Natali e Roberto Gambino fanno il punto sui parchi naturali come strumenti di tutela ambientale e di sviluppo economico, mentre Piero Bevilacqua propone in particolare un contributo sui boschi. Antonino Terranova discute dei problemi della valorizzazione territoriale. Tutti gli interventi si ricollegano alla necessità di vedere le risorse ambientali non solo come oggetto di doverosa protezione, ma anche come strumento di creazione di imprese e di lavoro. In questo ci si ricollega a temi, come la valorizzazione del turismo, di cui si discute anche in contributi relativi alle risorse culturali. Infine, Rosario Mazzola, Roberto Passino e Laura Raimondo intervengono sul complesso tema dell'acqua e dei servizi idrici, ponendo al centro l'obiettivo di una ricomposizione di sistemi oggi frammentati.

Altri contributi fanno riferimento all'Asse di Programmazione «*Valorizzazione delle risorse umane e culturali*». Alessandro Laterza discute, con proposte operative, nessi fra cultura, economia e turismo nel Mezzogiorno. Carmine Donzelli propone, come esempio di progetto integrato di valorizzazione dei beni culturali del Mezzogiorno, il parco archeologico di Sibari; similmente Federico Marazzi, Marcello Rotini e Gian Piero Broglio presentano il progetto «Langobardia Minor». Giancarlo Lunati affronta l'insieme dei temi relativi alla valorizzazione turistica del Sud.

^{*)} Università di Bari

Anche in questi casi, diffusa è la convinzione che il grande patrimonio culturale, fisico ed immateriale, di cui dispone il Mezzogiorno debba essere adeguatamente messo a valore. Come per le risorse ambientali, anche qui quasi tutti i contributi sottolineano la necessità di interventi integrati: sulle strutture fisiche, sulla loro gestione, sulla promozione, sulla formazione. Sul fronte delle risorse umane, Daniele Checchi suggerisce alcuni obiettivi per la scuola e l'Università nel Sud. Franco Benigno e Rita di Leo si occupano di politiche per l'alta formazione. Riccardo Mercurio in particolare della formazione manageriale. In tutti i casi l'enfasi è sulla necessità di intervenire sulla qualità, di promuovere eccellenze nel campo della formazione meridionale, per sfruttare al massimo il potenziale di capitale umano disponibile. Carlo Dell'Aringa e Manuela Samek fanno il punto sugli obiettivi e gli strumenti delle politiche del lavoro; Aris Accornero propone in particolare di utilizzare il Sistema Informativo Lavoro come base per le politiche attive. Daniela Oliva fa il punto sulle formazioni professionali, che Maurizio Franzini ricollega anche al più generale problema degli assetti organizzativi. Di fronte alla dimensione della disoccupazione meridionale questi contributi suggeriscono una serie di interventi per migliorare molti aspetti delle politiche del lavoro, in particolare nell'orientamento e nella formazione professionale.

Una ulteriore serie di contributi può essere collocata nel quadro dell'Asse di Programmazione «*Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata*». Giacomo Vaciago ricorda il ruolo delle città nello sviluppo economico ed esemplifica alcuni interventi chiave per valorizzarlo. Diversi sono i contributi sugli assetti urbani. Sul ruolo delle città Paolo Desideri pone alcune questioni generali e Pippo Ciorra affronta in particolare il tema della progettazione. Dino Borri fornisce un contributo sulle questioni legate strettamente alla mobilità urbana, suggerendo diverse tipologie di interventi; su questo tema interviene anche Giuseppe Campos Venuti. Claudio D'Amato e Nicola Martinelli affrontano in particolare le potenzialità di valorizzazione delle coste e dei «waterfront» urbani, tema sottolineato anche da Stefano Boeri con riferimento al recente sviluppo della portualità del Sud. Per gli interventi nelle città Gianfranco Dioguardi propone poi uno strumento di «manutenzione urbana» per l'intervento fisico e sociale nei quartieri.

Le città rappresentano il nodo principale, oggi, dello sviluppo del Sud. In tutte le esperienze di sviluppo economico, le città hanno un ruolo insostituibile: per l'accessibilità, per il capitale umano, per i servizi pregiati, per le idee che vi circolano. Per svolgere questo ruolo le grandi e medie città del Sud hanno oggi bisogno di rilevanti interventi. Interventi che non sono solo di natura fisica, ma anche relativi alle loro modalità di funzionamento e al ruolo che vi svolgono i mercati. A riguardo, vi è una serie differenziata di contributi. Michele Emiliano propone una linea di intervento per rafforzare la cultura della legalità nelle città del Sud; Duilio Gruttadauria propone politiche basate sulla valorizzazione economica dei «beni territoriali» di cui dispongono le comunità locali. Maurizio Ferrera delinea le caratteristiche delle possibili iniziative di rivitalizzazione urbana, basate sul consenso sociale, alla luce delle tendenze europee. Carlo Borzaga espone una articolata proposta per la promozione e valorizzazione delle imprese sociali. Luca Pellegrini suggerisce un'ipotesi di promozione di «consorzi d'area» per la rivitalizzazione dei centri commerciali delle città. Infine, Luigi Prosperetti si occupa del fondamentale tema dei servizi pubblici urbani, proponendo una linea di intervento per il loro potenziamento e la loro trasformazione tramite una maggiore apertura concorrenziale.

Altri contributi degli esperti sono inquadrabili nell'Asse «*Sviluppo di sistemi produttivi locali*». Giacomo Becattini bene introduce la questione suggerendo le modalità di individuazione dei sistemi locali e delle loro caratteristiche. Enzo Rullani da un lato e Valeriano Balloni e Donato Iacobucci dall'altro forniscono due contributi sulla scorta anche

delle esperienze di sviluppo del Triveneto e delle Marche. Il primo discute molti aspetti delle politiche di sviluppo dei sistemi locali; i secondi si concentrano in particolare sulle reti di logistica e commercializzazione. Anche Gian Maria Gros Pietro e Marcello Messori forniscono due prospettive d'insieme sui temi dello sviluppo locale, e sulle politiche più adatte per il loro sviluppo.

Lo sviluppo recente del Sud è stato sviluppo per sistemi locali. In alcuni di essi sono maturate competenze e capacità notevoli, un buon tessuto imprenditoriale. Essi devono rappresentare uno dei principali obiettivi di intervento. Ma l'azione per i sistemi locali, come sottolineano tutti i contributi appena richiamati, non può che differire, anche profondamente, da caso a caso; e non può che coinvolgere, non solo le imprese ma l'intero contesto, fisico e sociale, su cui si basa. Da questo punto di vista, una politica per sistemi locali si può saldare con i recenti sviluppi della contrattazione programmata locale. Così Domenico Cersosimo propone di valorizzare l'esperienza dei Patti Territoriali all'interno della programmazione dei Fondi Comunitari, mentre Andrea Balestri espone la disponibilità del «Club dei Distretti» a operazioni di gemellaggio al Sud. Salvatore Chiri discute poi delle incentivazioni ottimali per le imprese. Carlo Borgomeo suggerisce una gamma di interventi per l'imprenditorialità. Mario Raffa discute gli interventi per la competitività delle piccole imprese. Più in generale, Antonio Aquino e Augusto Graziani espongono due distinte prospettive sul ruolo del costo dei fattori per lo sviluppo dei sistemi locali ed in genere del Mezzogiorno. Sul tema del ruolo del credito per lo sviluppo interviene Adriano Giannola, con alcune proposte operative sul rapporto banca-impresa. Sul fronte delle politiche per l'innovazione Umberto Bozzo propone alcune riflessioni operative a partire dalle esperienze del passato, mentre Umberto Jovane interviene in particolare sulle politiche per il manifatturiero. Paolo Di Nola disegna infine un articolato quadro di intervento per possibili politiche di emersione del sommerso. Anche queste politiche specifiche possono essere ben tarate per sistemi locali; e grande attenzione va messa — anche alla luce dei recenti provvedimenti in materia — all'utilizzo su scala regionale della strumentazione di politica industriale disponibile a scala nazionale, facendo tesoro delle esperienze di successo e dei fallimenti.

Un ulteriore gruppo di contributi riguarda le «*Reti per il collegamento fisico ed immateriale del Mezzogiorno con le altre aree*». È persino inutile sottolineare come lo sviluppo del Mezzogiorno sia profondamente legato alla sua capacità di integrarsi con il resto del mondo: dal punto di vista delle idee, delle conoscenze, della cultura e della tecnologia; sul fronte del movimento delle persone e dei beni e delle infrastrutture di trasporto.

Lucio Caracciolo fa il punto sul possibile ruolo del Mezzogiorno nel Mediterraneo e sulle relative politiche; Alessandra Venturini si occupa in questo ambito degli interventi connessi alle migrazioni. Riccardo Cappellin affronta molte questioni connesse ai processi di integrazione del Mezzogiorno in Europa. Carlo Carboni disegna in particolare uno scenario di sviluppo di integrazione basato sul progetto del Corridoio Adriatico e propone le relative misure di intervento. Cristiano Antonelli analizza i complessi temi relativi alle infrastrutture e ai servizi di comunicazione e prospetta le ipotesi possibili. Marco Ponti e Andrea Boitani intervengono in particolare sugli aspetti trasportistici, ferroviari il primo e aerei il secondo. Infine, Francesco Latella discute molti degli aspetti connessi agli interventi infrastrutturali e Claudio De Vincenti pone in particolare il fondamentale problema degli assetti di mercato in questi settori.

Non basta avere investimenti pubblici se essi non si inseriscono in un quadro di regole e di attori che ne assicurino il funzionamento, la manutenzione, la gestione con criteri ispirati a logiche di mercato, di concorrenza, di trasparenza. Da questo punto di vista la sfida per la qualità della programmazione è decisiva.

Infine vi è un gruppo di contributi che contengono ciascuno una serie di idee e di spunti non codificabili nei singoli assi. È il caso di Luciano Barca, Ada Becchi, Lea D'Antone, Mariano D'Antonio, Guglielmo Wolleb e Andrea Naldini. Altri contributi

affrontano questioni di metodo: è il caso di Paolo Peluffo, che si occupa tra l'altro delle possibili strategie di comunicazione; di Tito Boeri e Luigi Zanda, che affrontano il nodo della progettazione degli interventi; di Marco Cammelli sulle relazioni fra centro e periferia nel disegno delle politiche. E infine di Franco Cassano che convincentemente ricorda che lo sviluppo dipende anche dal clima di aspettative e di opinione che si crea intorno alle politiche di intervento e che per il successo di tutte le politiche suggerite è indispensabile, con Hirschman, vincere in primo luogo la «fracasomania» nel Mezzogiorno e sul Mezzogiorno.

IL SISTEMA INFORMATIVO LAVORO: UNO STRUMENTO VITALE PER L'AZIONE PUBBLICA

di *Aris Accornero* *)

Con la riforma che decentra i servizi all'impiego, il cardine per le politiche attive del lavoro diventa il Sistema Informativo Lavoro (Sil), in quanto è l'unico strumento di conoscenza dei flussi reali sul mercato del lavoro che, presente su tutto il territorio, rimarrà in mano al governo centrale. Ciò comporta rischi ma offre anche opportunità. Il rischio è che il Sil, anziché consentire una raccolta e una gestione moderna di informazioni analitiche (quale è prevista dalla procedura Netlabor), diventi un ennesimo progetto «Teleporto del lavoro», senza vantaggi per i destinatari, cioè lavoratori e imprenditori. Si consideri che la «campagna di orientamento» per i giovani inoccupati, iniziata ad aprile, ha prodotto finora oltre 150 mila questionari che, compilati non sempre bene, giacciono inutilizzati negli uffici periferici, mentre l'immissione dei dati con procedura telematica Ergonline è stata effettuata da appena 11 postazioni in tutta l'Italia. Le opportunità offerte dal Sil sono invece che, mentre a livello unificato può assicurare controlli sui flussi e previsioni sulla domanda ben più analitici di quelli delle rilevazioni periodiche Istat e ben più tempestivi delle stime del progetto Excelsior-Unioncamere, a livello articolato può diventare indispensabile non soltanto per la ricerca del lavoro e del lavoratore (nel Veneto il sistema è a regime e ci sono imprese che vi si rivolgono con soddisfazione per reperire e selezionare il personale), ma anche per l'orientamento e la formazione della mano d'opera locale.

L'apertura ai privati, prevista dalla riforma che pone fine al monopolio pubblico del collocamento, si incontra con una maggiore selettività dell'impresa (ma anche del lavoro) nel processo di allocazione della mano d'opera. Sia nei bacini del Nord dove il mercato del lavoro è teso, sia in quelli del Sud dove c'è un'alta disoccupazione, gli imprenditori stentano a trovare il personale desiderato. Siccome le assunzioni avvengono ormai col contagocce, la selezione diventa viepiù accurata; questo complica la ricerca del personale, per cui si ricorre a ogni mezzo, non escluse le sedi circoscrizionali dove i servizi all'impiego funzionano, e le agenzie di lavoro interinale ove si possono trovare dipendenti in pianta stabile. Cresce soprattutto il ricorso a canali sussidiari e a reti informali, a partire da quelle attivate attraverso i dipendenti stessi (fenomeno vistoso negli Stati Uniti). Deludendo le aspettative di chi voleva recidere «lacci e laccioli», la de-regolazione del mercato del lavoro e lo smontaggio del collocamento pubblico avviati negli anni '80 e testé completati hanno piuttosto evidenziato che alleviato le difficoltà di incontro fra datori di lavoro e prestatori d'opera. Mentre i tipi di contratto aumentano e la durata dei rapporti diminuisce, il fatto stesso che la ricerca del dipendente adatto o del posto confacente diventi più tortuosa e più accidentata (oltretutto, oggi è impossibile scambiare dati anche fra zone contigue) non riduce bensì amplia il residuo ruolo di servizio dello Stato sul mercato del lavoro.

*) Università di Roma

Entro questo scenario l'apporto del Sil diventa rilevante. Infatti:

– Informazioni esaurienti e tempestive sull'offerta e sulla domanda di lavoro costituiscono ormai un «diritto sociale di cittadinanza» per tutti i soggetti interessati: lavoratori e imprenditori. Nessun *workfare* è immaginabile senza questa garanzia di parità d'accesso all'informazione sugli impieghi, che sostituisce la garanzia di precedenza nella lista assicurata al lavoro comune, per mezzo secolo, dagli uffici di collocamento.

– La registrazione *on line* dei movimenti sul mercato del lavoro — ingressi e uscite, passaggi da posto a posto e da posizione a posizione — già in atto nelle circoscrizioni-pilota, è la base per un «libretto di lavoro» telematico con il quale le amministrazioni dello Stato possano deflazionare le liste degli iscritti al collocamento e seguire tutti i tragitti lavorativi dei cittadini, per accrescere la «resa allocativa» dei servizi all'impiego e l'efficacia stessa delle misure di politica attiva del lavoro.

Considerato che le leggi regionali finora approvate in vista del decentramento di funzioni del Ministero del Lavoro risentono dell'incertezza sugli sviluppi della riforma, una rete informativa standard capillarmente diffusa sul territorio, in un paese con squilibri occupazionali così elevati, mentre assicura una posizione di forza e di centralità alle amministrazioni pubbliche, offre all'iniziativa privata (o privato-sociale) spazi e risorse d'intervento mediante la condivisione, lo scambio e l'integrazione delle informazioni.

Il Sil diventa quindi vitale nel Sud, dove i dati su chi cerca lavoro sono raccolti in modo talmente inattendibile da non essere utili a chi cerca lavoratori, e da alterare la realtà fino a fuorviare e ad ostacolare l'azione pubblica. Riscrivere le liste del collocamento sulla base di specifiche socio-professionali analitiche e di preferenze individuali moderne; metterle in rete per scambiarle con le province vicine e con il resto del paese: questo può cambiare le politiche del lavoro nel Sud.

Nel cogliere le nuove opportunità, mai esistite in Italia, occorre fare tesoro della disastrosa esperienza di «Teleporto», che faceva dipendere l'informatizzazione del collocamento dalla dotazione di computer anziché dalla formazione del personale in base a un'idea di *servizio*, sconosciuta o impraticata in molti uffici periferici i cui dirigenti e dipendenti stanno transitando pari pari alle nuove strutture, con il rischio di delegittimarle oltre che di sottoutilizzarle. Il rischio è maggiore nel Sud, dove non sempre scarseggiano le dotazioni materiali ma dove la sperimentazione è meno diffusa, anche a causa di mercati del lavoro assistenziali che non hanno stimolato i vecchi collocatori a cambiare: dove si attende il «posto sicuro», prevale ancora la logica delle liste numeriche anche se le liste non ci sono più. Sebbene non manchino casi di eccellenza, non c'è nel Sud una spinta alla razionalizzazione paragonabile a quella che nel Nord ha avviato anni fa, in modo autonomo, le novità da cui viene Netlabor. Dalla compilazione delle graduatorie che decidevano le precedenze nella lista all'immissione in rete di dati analitici per la pre-selezione di lavoratori i cui percorsi verranno poi seguiti passo passo, il cambiamento è immane. L'investimento in risorse umane diventa cruciale soprattutto al Sud, dove occorrono centinaia di *stage* nelle sedi dove i nuovi servizi all'impiego sono già quasi a regime. Arduo sarà poi arrivare alla stesura di progetti personalizzati di ricerca dell'impiego e di costruzione dell'*impiegabilità*: il disegno potrà sembrare ambizioso ma è la sola via per decentrare le politiche pubbliche nel campo del lavoro.

POLITICHE PUBBLICHE A SOSTEGNO DELL'AGRICOLTURA

di *Giovanni Anania* *)

In agricoltura più che in altri settori le imprese operano in presenza di un sistema di politiche pubbliche complesso e pervasivo (quanto generoso) che, utilizzando una molteplicità di strumenti (non sempre coerenti tra loro), persegue l'obiettivo di sostenere i redditi aziendali. La sola spesa dell'Unione Europea in Italia legata agli interventi di sostegno dei prezzi attraverso azioni «di mercato» (quelli, cioè, del Feoga-Garanzia) è stata pari nel 1997 ad oltre 5,5 miliardi di Ecu, poco meno del 12% del valore della produzione agricola del nostro Paese nello stesso anno, 3.200 Ecu per ciascuno degli addetti del settore. Nel valutare queste cifre, tra l'altro, non va dimenticato che una fetta consistente del sostegno di cui le imprese beneficiano non è legata ad attività di sostegno diretto dei prezzi o dei redditi delle imprese, ma passa attraverso misure (quali la protezione del mercato interno dalle importazioni, o la fissazione di limiti quantitativi sulla produzione) che determinano, senza costi di bilancio, un innalzamento dei prezzi pagati dagli (inconsapevoli) consumatori.

La questione che si vuole sottolineare qui non è però certo quella dell'ammontare del sostegno di cui godono le imprese agricole del nostro paese, quanto piuttosto quella dell'emergere di una incoerenza tra i risultati di molte politiche pubbliche settoriali e gli obiettivi pubblici che le motivano.

In agricoltura più che altrove è evidente l'effetto distorsivo delle politiche pubbliche sulle convenienze private delle imprese. Tale distorsione non va nella direzione di correggere indesiderati fallimenti del mercato; al contrario, spesso essa determina convenienze che vanno in direzione opposta rispetto agli obiettivi dichiarati. Ad esempio, il fatto che il sostegno dei prezzi di mercato che deriva dalle politiche non sia affatto uniforme, determina una marcata distorsione dei prezzi relativi dei prodotti e, per questa via, un uso inefficiente delle risorse (col risultato, ad esempio, di modificare le convenienze relative a favore delle colture meno intensive in termini di lavoro). A parità di sostegno il grado di distorsione introdotto non è indipendente dalla strumentazione utilizzata: ad esempio, il fatto che grazie al generoso contributo comunitario sia possibile destinare alla distillazione quantità consistenti di vino che ai prezzi di mercato resterebbero invendute ha determinato una grave distorsione su quel mercato, mantenendo la convenienza economica alla produzione di vini di bassa qualità per i quali si ha un limitato interesse da parte dei consumatori. Ancora: l'esistenza di quote alla produzione di latte impedisce alle aziende più efficienti di espandere la produzione e garantisce a quelle meno efficienti di beneficiare di una rendita (in un numero crescente di casi «monetarizzata» vendendo o concedendo in fitto il diritto a produrre ad aziende più efficienti) le cui motivazioni sociali oggi appaiono assai sbiadite. Tali distorsioni hanno il risultato di generare comportamenti aziendali specificamente modellati sulle misure di sostegno pubblico, guidati e motivati esclusivamente da queste, comportamenti che nulla hanno a che vedere con strategie volte a migliorare la capacità delle imprese di competere sul mercato.

In agricoltura più che in altri settori le caratteristiche stesse dell'intervento pubblico hanno determinato la fortissima crescita dell'importanza del ruolo svolto dagli «agenti intermedi» tra il settore pubblico e le imprese nella gestione concreta delle politiche. Poiché tali agenti, nella sostanza, coincidono con le espressioni di rappresentanza degli inte-

*) Università della Calabria

ressi delle aziende, si è naturalmente sviluppato un meccanismo che ha visto la crescita consistente delle misure che generano il trasferimento di risorse finanziarie a tali «agenti» per la realizzazione di azioni a vantaggio delle imprese, a scapito di quelle direttamente rivolte a queste ultime. Di per sé questo non sarebbe un problema, se non fosse per il fatto che non sempre i benefici per le imprese appaiono adeguati rispetto alle risorse trasferite agli «agenti intermedi». Sempre più spesso questi appaiono perseguire strategie in quanto Istituzioni «per sé», guidate da obiettivi che non sono affatto quelli delle imprese che essi rappresentano, o alle quali dovrebbero erogare servizi.

Così come a livello aziendale, anche in questo caso tali comportamenti sono incentivati e si giustificano esclusivamente sulla base delle modalità specifiche di molte politiche pubbliche.

Nella definizione del nuovo QCS il problema che si pone e che, evidentemente, va ben al di là delle politiche per l'agricoltura è quello di individuare azioni e strumenti in grado di sostenere le imprese ad aumentare la loro capacità competitiva senza determinare essi stessi indesiderate distorsioni nel quadro delle convenienze economiche private, distorsioni tali da indurre le imprese e gli altri attori coinvolti ad operare scelte diverse da quelle auspiccate. Il problema che viene posto qui, cioè, è quello, prioritario, di definire un quadro di azioni che non modifichi il quadro delle convenienze aziendali dettate dai mercati, ma che, piuttosto, spinga ed aiuti le imprese a realizzare efficacemente strategie che da quelle convenienze sono dettate e a porre in essere comportamenti consistenti con tali obiettivi e socialmente apprezzabili.

Il quadro delle azioni previste dovrebbe, in altre parole piuttosto che esso stesso concorrere a determinare convenienze a porre in essere comportamenti privati che determinano (ulteriori) inefficienze ed un uso distorto delle risorse finanziarie disponibili essere disegnato per perseguire gli obiettivi dati generando però anche un rapporto virtuoso tra azioni pubbliche ed azioni private. Invece che un sistema distorto di incentivi che determina la convenienza a perseguire strategie in contrasto con gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica, esso dovrebbe servire a definire un quadro delle convenienze private in grado di costituire esso stesso una spinta verso l'attivarsi di comportamenti privati virtuosi, coerenti con gli obiettivi pubblici.

Come in pochi altri casi, le politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale vedono un ruolo centrale, sia nella progettazione degli interventi che nella gestione delle misure, delle Istituzioni locali, soprattutto delle Regioni. Le proposte della Commissione dell'Unione Europea contenute in «Agenda 2000», in discussione in questi mesi, relative alla riforma della Politica Agricola Comune e delle politiche per lo sviluppo rurale vedono aumentare ancora di più le responsabilità attribuite alle Amministrazioni regionali, sia nella definizione dei programmi di intervento che nelle scelte di modulazione delle misure sulla base dei profili specifici delle situazioni locali e delle strategie di sviluppo perseguite.

La maggioranza delle Regioni italiane, soprattutto tra quelle delle aree a maggior ritardo di sviluppo, hanno mostrato sin qui una sostanziale incapacità di assolvere in maniera efficace alle nuove, crescenti, responsabilità che via via sono state attribuite loro in materia di politiche pubbliche per l'agricoltura e lo sviluppo delle aree rurali. Tale incapacità — determinando una progettazione carente e tardiva, un'inefficiente gestione amministrativa, sprechi di risorse, e ritardi nel recepimento, nell'applicazione e nelle erogazioni — si è tradotta direttamente in una significativa penalizzazione in termini di competitività delle imprese agricole del territorio di competenza.

La possibilità di conseguire una piena ed efficace utilizzazione delle politiche comunitarie per l'agricoltura e lo sviluppo delle aree rurali appare, quindi, condizionata in maniera determinante dalle capacità delle Istituzioni pubbliche coinvolte di svolgere con efficacia e tempestività il ruolo cui sono chiamate. Il problema di adeguamento delle capacità progettuali prima, e gestionali poi, delle Amministrazioni Regionali assume, quindi, una rilevanza cruciale.

In molti casi (ovviamente, quando ad esse si è fatto ricorso) le misure di assistenza tecnica alle Istituzioni previste nell'attuale QCS si sono rivelate efficaci. È utile richiamare come, paradossalmente (ma non inspiegabilmente), l'utilizzazione delle opportunità per azioni di assistenza tecnica appaia essere stata maggiore, e la sua efficacia più incisiva, proprio nelle situazioni in cui le esigenze di assistenza tecnica apparivano (relativamente) meno marcate!

Peraltro, l'azione che qui viene proposta sarebbe di respiro più ampio di quelle conosciute sin qui: si tratterebbe di affiancare, in un progetto di intervento integrato, alle azioni di assistenza tecnica estesi interventi di formazione («on the job», piuttosto che in aula), investimenti in attrezzature adeguate (alle esigenze quanto agli operatori!) per l'efficiente gestione delle procedure amministrative, ed azioni che rendano possibile una crescita, sia meramente quantitativa che in termini del ventaglio di competenze, delle risorse umane impiegate.

Un poderoso ed efficace intervento integrato di formazione, sostegno ed assistenza tecnica alle Regioni nelle fasi di programmazione e gestione delle politiche agricole e per lo sviluppo delle aree rurali appare, a mio parere, un'azione cui sarebbe necessario dare priorità molto alta.

Quali misure a sostegno dell'aumento della competitività delle imprese agricole?

Il vincolo competitivo di gran lunga più rilevante con il quale devono fare i conti le imprese agricole delle Regioni a forte ritardo di sviluppo è costituito dalle ridotte dimensioni aziendali della stragrande maggioranza di esse.

Ciò pone con forza l'esigenza di un intervento strategico volto a sostenere gli sforzi delle imprese agricole che intendono espandersi, aiutandole sia ad acquistare superfici, sia ad acquisirle in uso. In quest'ultimo caso si tratta di individuare strumenti che, da un lato, garantiscano la concessione delle superfici per una durata almeno tale da consentire loro la realizzazione degli investimenti necessari ad utilizzarle efficacemente, e, dall'altro, garantiscano ai concedenti una remunerazione tale da incentivare la cessione e la certezza del rientro in pieno possesso delle superfici alla scadenza del tempo previsto dal contratto.

Si tratta di individuare azioni che siano innovative negli strumenti, coraggiose nelle scelte ed adeguatamente finanziate. L'esigenza di una forte innovazione negli strumenti appare dettata dalla sostanziale inefficacia di quelli utilizzati sin qui. Si tratta, anche partendo dalle forme nuove di contratti di concessione che vanno emergendo nelle agricolture del Paese (come, ad esempio, la concessione in uso di superfici per un periodo pari a quello del ciclo della coltura poliennale cui il concessionario le destinerà, con pagamento del canone in un'unica soluzione anticipata), con uno sforzo ragionato di fantasia, di individuare strumenti in grado di forzare le resistenze alla mobilità della terra da chi non è in grado, per un motivo o per l'altro, di utilizzarla efficacemente, a chi ne ha bisogno perché, mettendola assieme alla propria, è in grado per questa via di raggiungere un livello di scala adeguato. Il coraggio delle scelte deriva dalla necessità, dettata anche dal presumibilmente alto costo dell'azione, di restringere il campo delle aziende potenziali beneficiarie, escludendo sia quelle che con l'ampliamento non raggiungerebbero comunque dimensioni tali da metterle al riparo da forti vincoli competitivi di scala, sia quelle già ampiamente al di sopra di dimensioni considerate ampie, anche tenuto conto della qualità della loro dotazione di risorse. La necessità di mettere a disposizione risorse finanziarie adeguate appare dettata dal costo degli strumenti finanziari che è presumibile vengano proposti e dalla necessità di soddisfare un alto numero di richieste di sostegno. A questo riguardo vale la pena richiamare come, grazie alla caduta del costo del denaro, mai come in questo momento le condizioni appaiono favorevoli per un deciso intervento nelle direzioni indicate.

Se il perseguimento della competitività attraverso una riduzione dei costi di produzione è preclusa alla stragrande maggioranza delle aziende dall'inadeguatezza delle loro dimensioni, l'unica strada peraltro, non priva di ostacoli per migliorare i risultati economici delle imprese è quella della ricerca costante di un margine competitivo in termini di qualità del prodotto (in senso ampio, intendendo quindi anche quella dei «servizi» che sempre più spesso le aziende vendono assieme ad esso). Su questo tema molto si è detto e non mi pare sia necessario aggiungere altro, se non per sottolinearne, ancora una volta, se mai ce ne fosse bisogno, la valenza strategica.

Il fatto che la stragrande maggioranza delle imprese agricole italiane siano piccole, e che quelle che vorrebbero aumentare le loro dimensioni vedano questa loro aspirazione frustrata da politiche pubbliche inefficaci e da un mercato fondiario tradizionalmente asfittico, fa sì che anche la capacità delle aziende di perseguire strategie di miglioramento della qualità debbano confrontarsi con difficoltà maggiori di quelle che incontrerebbero in presenza di un assetto strutturale delle imprese meno penalizzante. Basti pensare al peso rilevante e crescente che l'agricoltura a tempo parziale assume nel nostro Paese, ed alle implicazioni che in molte aziende questo ha in termini di disponibilità all'introduzione delle innovazioni, di disponibilità ai cambiamenti organizzativi, di permeabilità all'informazione, di disponibilità all'investimento e di avversione al rischio.

In questo quadro la capacità delle imprese di migliorare la qualità del prodotto e di adottare innovazioni adeguate aumenterebbe sensibilmente in presenza di una efficiente rete di servizi (materiali ed immateriali) in grado di rendere possibile per le imprese il trasferimento all'esterno di azioni che in quelle di maggiori dimensioni sono invece svolte all'interno dell'azienda stessa.

Nelle realtà ad agricoltura più orientata al mercato cruciale appare il ruolo positivo che può essere svolto dalla cooperazione orizzontale tra le imprese, a partire dalle attività di concentrazione dell'offerta, condizionamento e commercializzazione, ma anche, in maniera integrata e funzionale alle prime, in quelle di assistenza tecnica alle aziende associate nelle attività produttive in senso più stretto.

È per queste ragioni che la diffusione di imprese di servizi alle aziende e di efficaci forme di cooperazione orizzontale tra queste ultime dovrebbero essere oggetto di azioni di sostegno strategiche.

Le azioni tipicamente utilizzate sin qui per perseguire questi obiettivi sono proprio tra quelle per le quali maggiori sono i rischi di cui si è detto in apertura: quelli che siano le stesse azioni pubbliche ad indurre distorsioni indesiderate nei comportamenti dei soggetti coinvolti, con il risultato che alla distribuzione di ingenti risorse possano non corrispondere i risultati attesi in termini di crescita della competitività delle aziende, e, in più, con l'effetto perverso di ridurre la motivazione di molti degli attori rilevanti coinvolti a perseguire con energia strategie private orientate al mercato.

POLITICA ECONOMICA E TELECOMUNICAZIONI

di *Cristiano Antonelli**)

Le telecomunicazioni costituiscono oggi un'area di centrale interesse per l'economia del paese. Esse rappresentano un'infrastruttura essenziale per lo sviluppo tecnologico ed economico e sono di fatto uno dei vettori di innovazione tecnologica ed organizzativa più importanti in questa fase dello sviluppo. Non solo infatti le telecomunicazioni sono di per sé uno dei settori e delle tecnologie in più rapida evoluzione, ma è anche vero che un'infrastruttura avanzata ed efficiente di telecomunicazioni rappresenta una vera e propria condizione necessaria per l'accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione del sistema economico nel suo complesso.

In questo contesto una politica delle telecomunicazioni rappresenta un'area di crescente rilevanza all'interno del più generale ambito della politica economica. Appare infatti di grande e crescente interesse generale il potenziamento dello sviluppo delle telecomunicazioni come obiettivo di politica industriale, di politica dell'innovazione, di politica regionale e infine di politica delle comunicazioni.

La politica industriale trova infatti nelle telecomunicazioni il classico caso del settore chiave che nella matrice input-output occupa un ruolo crescente sia per il peso assoluto che per l'eccezionale capillarità della sua presenza come fornitore di input intermedi strategici a tutte le branche dell'economia nazionale. Il suo potere di attivazione diretta e indiretta è sempre più significativo e rilevanti gli effetti indiretti di variazioni dei prezzi e delle condizioni di accesso.

Dal punto di vista della politica dell'innovazione le telecomunicazioni hanno ormai assunto il carattere di «enabling technology» dal cui sviluppo e dalla cui diffusione dipendono le opportunità tecnologiche e di innovazione organizzativa di un grande numero di attività economiche. La possibilità di accelerare il tasso di introduzione delle innovazioni nel paese e senz'altro influenzata dalla diffusione di un'infrastruttura moderna ed efficiente.

Dal punto di vista regionale le telecomunicazioni rappresentano una condizione sempre più determinante per definire il quadro delle convenienze localizzative di nuove iniziative e per accelerare i tassi di crescita endogena dell'attività economica. La stessa divisione del lavoro e la transizione dell'economia del suo complesso verso modelli avanzati di economia post-industriale, ed economia della conoscenza appaiono infatti regionalmente condizionati dalla qualità delle infrastrutture di telecomunicazione.

La crescente integrazione tra comunicazioni e trasporti rende infine indispensabile la definizione e di obiettivi integrati di politica delle telecomunicazioni e politica dei trasporti.

In questo contesto, ormai generalizzato ai principali paesi industrializzati, recenti e significative vicende istituzionali, maturate con parziale ritardo in Italia, come la privatizzazione di Telecom Italia, la liberalizzazione e la costituzione di un'Autorità delle comunicazioni, hanno concorso a determinare un vuoto di iniziativa della politica economica. L'Italia appare al momento sprovvista di una politica delle telecomunicazioni, come se il combinato composto di privatizzazione, liberalizzazione e regolamentazione avesse esaurito il compito e l'agenda della politica economica. Non sembra fuori luogo allora ricordare le molteplici iniziative di politica delle telecomunicazioni in atto negli Stati Uniti, e

*) Università di Torino

la piena consapevolezza circa la necessità di sostenere e indirizzare lo sviluppo delle telecomunicazioni con iniziative di politica economica acquisite nei principali paesi dell'OCSE e dell'Unione Europea.

È del resto evidente che se privatizzazione, liberalizzazione e regolamentazione possono concorrere a determinare condizioni adeguate per il funzionamento di un mercato in condizioni di relativa assenza di incertezza e discontinuità, la definizione di un ottimo sociale in condizioni di acuta incertezza tecnologica è un problema complesso, che lascia ampio spazio a iniziative di carattere strategico e di lungo periodo che non possono essere assunte senza un quadro di politica economica che abbia un obiettivo di efficienza dinamica. Un obiettivo di efficienza dinamica che agisca su un piano diverso naturalmente dal contesto di efficienza statica che i mercati possono ragionevolmente conseguire.

L'industria delle telecomunicazioni è pur sempre caratterizzata da elevati livelli di indivisibilità tecnica, di prolungata durata temporale del capitale fisso dedicato alla telecomunicazione e di interdipendenza con significativi effetti di produzione congiunta. In questo contesto caratterizzato da sostanziali problemi di irreversibilità anche spaziale e comunque sequenziale si deve sostenere l'utilità sociale di iniziative volte a ridurre al minimo la duplicazione per un verso e il razionamento per un altro. Si può cioè sostenere che in assenza di un quadro di iniziative di politica industriale il «mercato» possa essere orientato a servire «troppo bene» alcuni «backbones» ad alto traffico e con elevate potenzialità di profitto: su queste tratte si verificherà di fatto entrata multipla con effetti di sovra-capacità. In altri segmenti, al di sotto di soglie di redditività minima, al contrario il «mercato» potrà manifestare forte riluttanza a procedere all'investimento e quindi produrre effetti di «razionamento tecnologico».

Gli effetti saranno allora che la comunicazione-voce, anche nel contesto di uno scenario «wireless» (che ha crescenti adesioni) sarà sempre e comunque servita, se non altro dall'operatore «incumbent» su rete fissa e comunque con combinazioni integrate fissa-mobile e marginalmente con bassi livelli di qualità (paralleli a una copertura sporadica) da altri operatori solo-mobili.

La mappa delle infrastrutture per comunicazione dati e comunque a larga banda può invece trovarsi ad assumere caratteri a macchia di leopardo. In prossimità delle aree a maggiore densità e comunque lungo i backbones, tutte le reti locali godranno dell'accesso multiplo a reti ad alta velocità con elevati livelli di qualità. Nelle aree periferiche si rileverà una crescente carenza di infrastrutture dedicate: la comunicazione dati sarà convogliata su reti voce (lente).

Assumendo una rapida convergenza verso un quadro di definizione tariffario altamente eterogeneo, come accade nei principali paesi caratterizzati da un mercato in condizioni di concorrenza regolamentata, considerazioni analoghe si impongono per le tariffe, tanto più evidenti se pensate in termini di tariffe edoniche. Le zone centrali avranno i vantaggi della concorrenza anche in termini di tariffe monetarie. Al contrario per le aree periferiche.

Sembrano in sostanza ripresentarsi tutte le condizioni per un classico caso di market-failure, tanto più preoccupante in quanto il razionamento e la sovra-capacità rischiano di avere effetti indiretti particolarmente significativi. Un intervento di sostegno alla modernizzazione, soprattutto su base regionale e selettiva che complementi le decisioni degli operatori può sembrare allora un obiettivo convincente.

Si pongono numerosi problemi. Prima di tutto tale iniziativa, ove affidata a Telecom (ma chi altri oggi e ora?) potrebbe rapidamente assumere i caratteri della mossa predatoria dell'incumbent che predefinisce delle barriere all'entrata con tipica azione pre-emptive. Inoltre non si può nascondere che lo scenario evocato rischia di essere rapidamente messo in discussione dall'avvento (sistematicamente facilitato da tutti gli incumbents del mondo) di tecnologie di compressione digitale che viaggino sul vecchio rame coassiale rendendo di fatto moderna anche una rete vecchia (ADSL e VDSL). Eppoi si pone un problema

di redditività anche sociale soprattutto quando la tecnologia satellitare sembra sempre più capace di catturare per intero il traffico delle immagini riducendo di molto il traffico potenziale su una rete in fibra ottica digitale e soprattutto capillare anche nelle aree meno attraenti.

E tuttavia non si può dimenticare che a livello regionale e con particolare riferimento alle aree meno avanzate del paese la disponibilità di infrastrutture avanzate è essenziale oggi non solo e non tanto per il traffico di origine e destinazione locale ma perché consente la transizione verso nuovi modi di produzione moderni. Inoltre e soprattutto il razionamento tecnologico, in quanto rende opache macchie consistenti dell'intero sistema economico, rallenta la diffusione del nuovo modello (si pensi al commercio elettronico) nel resto del paese in quanto sottrae interlocutori e comunque soggetti alla rete. Analiticamente si deve infatti sostenere che le esternalità di rete sono rilevanti per favorire la diffusione delle applicazioni delle nuove tecnologie a tutto il sistema.

In un contesto si deve rilevare che le decisioni di politica tariffaria dell'Autorità delle comunicazioni possono avere conseguenze importanti anche dal punto di vista tecnologico: livelli elevati di tariffe di interconnessione naturalmente aizzano gli animal spirits dei concorrenti che avranno evidente incentivo a costruire reti alternative e comunque ad avviare un processo di sostituzione anche parziale e frammentata della rete di interconnessione con loro proprie infrastrutture «opportunicamente» disegnate così da minimizzare il volume complessivo di costi di interconnessione. Un quasi-monopolista di rete lungimirante potrebbe avere interesse a tenere bassi i livelli di interconnessione favorendo sì l'entrata spot di operatori virtuali, ma garantendosi il controllo dell'essential facility per molto tempo a venire.

In conclusione si potrebbe sostenere l'opportunità di un intervento a favore di una cablatura omogenea in fibra ottica (fino al marciapiede, il mitico curb) su tutto il Mezzogiorno, a patto che se ne definiscano delle condizioni di accesso a costi molto bassi e ovviamente erga omnes.

Si potrebbe addirittura configurare un caso di comodato di questa rete a chi venga affidato il compito della gestione, ma in condizioni di separatezza contabile. Il sospetto dell'azione preemptiva potrebbe essere così mitigato anche con interventi di regolamentazione strutturale e quindi di piena e indiscussa praticabilità di standard (interface standards) capaci di accogliere connessioni con reti alternative.

In questo contesto diventa allora evidente la necessità di avviare una prima sperimentazione di una politica economica orientata all'efficienza dinamica in cui lo Stato (il Tesoro) offre una dimensione adatta alla riflessione strategica e il mercato vi si integra nel rispetto delle parti e dei ruoli in un contesto che coinvolga i principali operatori italiani e naturalmente l'Autorità di settore.

PER UN MEZZOGIORNO COMPETITIVO

di *Antonio Aquino* *)

L'essenza del problema Mezzogiorno è l'insufficiente competitività nelle produzioni a localizzazione non vincolata né dalla disponibilità di specifiche risorse naturali, né dalla domanda locale; le principali sono gran parte delle attività di trasformazione industriale, per le quali sia le materie prime utilizzate sia i prodotti ottenuti sono in genere facilmente trasferibili nello spazio. Queste attività sono localizzate nelle regioni in cui è più basso il costo di produzione, indipendentemente dalla localizzazione delle persone che ne utilizzano i prodotti e delle materie prime impiegate per la loro produzione; una loro distribuzione equilibrata nello spazio richiede che le differenze di produttività fra le diverse regioni siano compensate da differenze nei prezzi pagati dalle imprese per l'impiego dei fattori produttivi.

L'assenza di queste produzioni rende necessari forti trasferimenti dal Nord per consentire anche nel Mezzogiorno livelli accettabili di consumo di beni facilmente trasferibili nello spazio. Se non ci fosse alcun limite ai trasferimenti, anche la completa assenza di produzioni di beni a mercato internazionale sarebbe compatibile con la piena occupazione nel Mezzogiorno. In questo caso i meridionali sarebbero tutti impiegati nella produzione di beni a mercato locale e avrebbero gratis dal Nord abiti, automobili, benzina, ecc.; il tenore di vita potrebbe essere addirittura più elevato al Sud che al Nord. La carenza di competitività, in presenza di vincoli politici sull'entità complessiva dei trasferimenti dal Nord, è la causa fondamentale della fortissima disoccupazione nel Mezzogiorno. Soltanto un aumento di competitività può consentire di ridurre sostanzialmente la disoccupazione nel Mezzogiorno senza necessità di aumentare l'entità complessiva dei trasferimenti dal Nord.

La competitività delle localizzazioni meridionali per le attività di trasformazione industriale può essere stimolata sia riducendo il differenziale di produttività rispetto al Nord, sia compensando la differenza di produttività mediante minori costi per le imprese dei fattori produttivi. Ovviamente sarebbe preferibile eliminare le cause della minore produttività del Mezzogiorno, piuttosto che neutralizzarne gli effetti sui costi riducendo il prezzo pagato dalle imprese per l'impiego dei fattori produttivi. Tuttavia, la causa principale della minore produttività delle localizzazioni meridionali, almeno per le attività di trasformazione industriale, sembra essere la carenza di conoscenze e abilità professionali specifiche che soltanto con l'esperienza è possibile acquisire e perfezionare; la compensazione delle differenze di produttività appare quindi necessaria anche per ridurle.

La compensazione dei divari di produttività mediante differenze nei prezzi pagati dalle imprese per l'impiego dei fattori produttivi può avvenire mediante due modalità tipiche (o una loro combinazione): (1) remunerazioni per i fattori produttivi più basse nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, (2) sussidi alle imprese.

Un problema di competitività del Mezzogiorno rispetto Nord si pone soltanto per le produzioni a localizzazione non vincolata; è ovvio infatti che le produzioni di beni non trasferibili nello spazio devono essere necessariamente localizzate nei pressi degli utilizzatori, indipendentemente dai costi di produzione. Tuttavia, se le differenze di produttività sono compensate mediante differenze nelle retribuzioni dei fattori produttivi, è opportuno che queste siano applicate in modo uniforme in tutti i settori produttivi per almeno due

*) Università della Calabria

ordini di ragioni: (1) retribuzioni significativamente più alte nei settori protetti che in quelli esposti alla concorrenza esterna nell'ambito di un'area in cui la mobilità del lavoro è elevata rendono conveniente per chiunque possa permetterselo di rimanere disoccupato anche per molti anni in attesa di ottenere un'occupazione nei settori protetti. (2) Costi del lavoro più alti nei settori protetti si riflettono in prezzi più alti di questi beni, e quindi in maggiori costi per le imprese esposte alla concorrenza che li utilizzano e in minori salari reali per i loro dipendenti.

Le difficoltà politiche di una tale soluzione sono documentate dall'assenza, nei pur frequentissimi e accorati appelli alla flessibilità salariale del Governatore della Banca d'Italia, di qualsiasi accenno a differenze retributive regionali fra i dipendenti delle diverse filiali della stessa banca e più in generale del settore pubblico.

Ovviamente minori retribuzioni al Sud rispetto al Nord non sono possibili per il capitale, considerata la grande facilità di spostamento del capitale finanziario fra le diverse regioni italiane.

Sussidi alle imprese possono determinare riduzioni del prezzo pagato dalle imprese del Sud per l'impiego sia del capitale sia del lavoro; essi hanno un significativo impatto sull'occupazione soltanto quando applicati alle attività produttive a localizzazione non vincolata, e quindi principalmente alle attività di trasformazione industriale. La produzione al Sud di beni a mercato esclusivamente locale dipende infatti pressoché esclusivamente dall'entità complessiva della domanda locale.

La mia opinione è che i fondi strutturali dell'Unione Europea, andrebbero prioritariamente finalizzati a ridurre le differenze fra Sud e Nord dal punto di vista delle opportunità di lavoro per tutti, piuttosto che ad aumentare il reddito e a migliorare la qualità della vita di chi già ha nel Mezzogiorno un'occupazione stabile e garantita. Essi dovrebbero essere quindi utilizzati per stimolare la competitività delle produzioni meridionali di beni facilmente trasferibili nello spazio, e in particolare delle attività di trasformazione industriale, sia con interventi volti a ridurre direttamente le differenze di produttività (infrastrutture specifiche, attività di formazione mirate che prevedano soprattutto esperienze lavorative in imprese industriali del Nord per giovani del Mezzogiorno), sia mediante sussidi alle imprese che compensino le differenze di produttività rispetto al Nord.

Il tipo di sussidio a mio avviso più efficace sarebbe un esonero dall'imposta sul valore aggiunto prodotto nel Mezzogiorno in attività di trasformazione industriale; esso potrebbe essere totale per cinque anni, e poi decrescente fino ad annullarsi in un numero di anni compreso fra 10 e 20 a seconda delle regioni. Eventuali obiezioni a una misura del genere da parte del Commissario alla Concorrenza dell'Unione Europea non avrebbero alcun fondamento analitico, giacché in tutto il mondo le imprese industriali hanno la possibilità di pagare per l'impiego dei fattori produttivi prezzi proporzionati ai livelli di produttività raggiungibili nella regione in cui operano.

Rispetto all'esonero dagli oneri contributivi, l'esonero dall'IVA avrebbe il vantaggio di rendere meno probabili imbrogli da parte di persone fittiziamente occupate al solo fine di maturare diritti a prestazioni previdenziali, ma avrebbe le stesse caratteristiche di trasparenza, semplicità e automaticità.

IL RUOLO DEI DISTRETTI

di *Andrea Balestri* *)

Le considerazioni del Club sul nuovo Quadro Comunitario di Sostegno partono dal rilievo che la quasi totalità dei distretti industriali non rientra tra le aree «obbiettivo 1 o 2» e pertanto non può utilizzare buona parte degli strumenti di sostegno allo sviluppo previsti dai Fondi strutturali.

I presupposti oggettivi per una estensione a tutti i distretti industriali delle possibilità di accedere a tutti gli interventi contemplati dai Fondi strutturali sono:

1. la specificità del sistema industriale italiano che ha nei distretti industriali una delle sue articolazioni più importanti in termini di contributo alla bilancia commerciale, di creazione di occupazione e di mantenimento degli equilibri territoriali (la difesa dei centri minori dell'Italia delle Province); una politica modulata sulle esigenze di sviluppo del Paese dovrebbe prevedere ampi margini di intervento nei sistemi locali del Centro e del Nord circoscrivendo le azioni alla sola valorizzazione del contesto entro il quale si svolgono i processi produttivi;

2. la necessità di prevenire in molti distretti l'acuirsi di situazioni di crisi o di declino industriale che potrebbero avere effetti negativi in termini di occupazione. Non occorre sottolineare che le specializzazioni produttive di molti distretti sono considerate sensibili dalla stessa UE e che i distretti sono particolarmente esposti alla concorrenza internazionale. Anche se l'immagine dei distretti è quella di sistemi di successo, al loro interno si colgono performance molto diverse e vi sono molte aree (tutte di piccole dimensioni) che non rientrano tra quelle svantaggiate pur presentandone chiaramente i requisiti. La scala geografica utilizzata nella perimetrazione dei diversi interventi penalizza una delle caratteristiche più originale del nostro sistema industriale: il policentrismo;

3. l'estensione degli interventi a tutto il sistema distrettuale, nel caso delle aree più forti, è limitata ai soli interventi sui soli fattori di contesto (infrastrutture, funzionamento dei mercati locali, progetti di ricerca sulle filiere,...) ed esclude la possibilità di erogare contributi direttamente alle imprese;

4. indipendentemente dalla regione di appartenenza, in molti distretti vengono al pettine i nodi di un processo di sviluppo spesso caotico; questi potrebbero mettere ordine al loro interno utilizzando gli strumenti e le risorse stanziati con la programmazione negoziata;

5. l'esigenza di colmare una parte dei vuoti aperti dalla soppressione dei programmi di iniziativa comunitaria; questi, pur non avendo riferimenti specifici per i distretti, li coinvolgevano grazie alla presenza di particolari fenomeni di concentrazione territoriale dell'industria (pmi, tessile, siderurgia,);

6. per quanto riguarda il punto lo sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari (punto d del documento inviato), è opinione condivisa dai soci del Club che, nella sua struttura attuale, il contratto di programma per i distretti presenta elementi di rigidità che ne limitano le possibilità di utilizzo. Più in generale, per quanto riguarda il coinvolgimento dei distretti storici nella creazione di nuovi distretti nelle regioni svantaggiate, riteniamo opportuno distinguere tra due tipi di strumenti. Il primo, che è ampiamente incentivato dai programmi esistenti, è rivolto alle imprese che decidono di effettuare investimenti nelle aree svantaggiate (con forme varie di gemellaggi). Il secondo (di fatto trascurato) punta al trasferimento delle esperienze di governo maturate nei distretti storici

*) Club dei Distretti Industriali

e implica un coinvolgimento diretto di associazioni, agenzie per la ricerca, centri servizi, istituti di formazione, ecc... Una maggiore considerazione al trasferimento delle esperienze di politiche locali di successo e, più in generale, agli aspetti soft dello sviluppo potrebbe produrre risultati apprezzabili nei processi di nascita o il consolidamento dei sistemi produttivi locali.

Il Club dei distretti industriali ha più volte fatto presente la disponibilità ad affiancare le organizzazioni impegnate a far decollare nuovi distretti mettendo a disposizione le proprie esperienze in termini di progetti per le infrastrutture, istituti di formazione, società consortili, diffusione di una cultura economica.

La collaborazione del Club, come semplice rete di attori collettivi dei distretti italiani, potrebbe concretizzarsi in un impegno formale a promuovere, secondo logiche di filiere e di matrici tra i diversi distretti e le diverse aree, nuovi programmi di investimento nelle aree svantaggiate.

INVESTIMENTI PUBBLICI E SISTEMI PRODUTTIVI LOCALI

di *Valeriano Balloni*^{*)} e *Donato Iacobucci*^{**)}

Tornare a porre al centro degli investimenti pubblici non già l'oggetto dell'investimento in sé — l'opera, o il corso di formazione o l'attività di restauro — ma l'obiettivo che tali spese hanno.

La prospettiva che, a nostro giudizio, può consentire una programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali (ed un coinvolgimento dei principali attori: Governo centrale e Governi locali) su grandi progetti che abbiano un preciso significato (ed un ruolo di catalizzatori) nella nuova politica di sviluppo del Mezzogiorno e delle aree in ritardo.

Sulla base del raccordo tra grandi assi d'investimento e «aree di problematicità e potenzialità dell'economia e della società del Mezzogiorno» riteniamo che una particolare attenzione vada rivolta all'area che attiene lo sviluppo dei sistemi produttivi locali, industriali e terziari. A quest'area si saldano, infatti, i progetti di infrastrutturazione fisica e immateriale del territorio: sistemi viari, di smistamento, di trasporto, di stazionamento, di informazione. Si tratta di pensare a progetti (anche ambiziosi) volti a conseguire obiettivi di efficienza dei sistemi locali di produzione, basati sulle piccole e medie imprese, secondo la ratio dei modelli di logistica integrata, normalmente accessibili soltanto alle grandi imprese.

Ha senso parlare di «nuova politica industriale» se si è in grado di proporre un modello di industria cui riferire la stessa. In Italia, in proposito, le visioni di studiosi e politici divergono. C'è chi sostiene che il modello di riferimento non possa essere altro che quello che si è affermato negli USA o in Germania, cioè il modello di industria dominato dalla grande impresa. E c'è chi, come noi, ritiene invece che sia credibile — cioè egualmente efficiente e competitivo oltre che maggiormente congruente con la nostra dotazione di risorse — un modello di industria diverso, costituito da insiemi di piccole e medie imprese, specializzati in particolari produzioni, integrati in sistemi locali e internazionalmente aperti.

È a questo modello di industria che ci sentiamo di orientare le proposizioni riguardanti i nuovi progetti di investimento per il Mezzogiorno o le altre aree in ritardo. A tale riguardo è dunque utile riproporre all'attenzione in modo essenziale gli «stili» dell'organizzazione produttiva, così come essi si configurano nelle regioni del Nord-Est-Centro (NEC), che di quel modello — auspicabilmente proponibile per il Mezzogiorno — sono l'espressione più compiuta.

I mutamenti in atto nei sistemi di piccola e media impresa (PMI) evidenziano la crescita di importanza, al loro interno, di medie imprese intorno alle quali vanno riconfigurandosi i nuovi assetti produttivi, basati sulla progressiva specializzazione delle unità produttive e sul consolidarsi di forme di coordinamento fra le stesse. Nei loro processi di crescita le PMI tendono, infatti, ad adottare configurazioni di gruppo o di rete le quali consentono di mantenere la specializzazione e la flessibilità, tipiche del sistema, con la capacità di coordinamento e di sfruttamento di economie di scala per alcune funzioni strategiche (finanza, marketing).

^{*)} Università di Ancona

^{**)} Università di Urbino

In considerazione dei cambiamenti in atto nei sistemi di PMI, e delle condizioni che determinano il successo e la capacità di sviluppo delle imprese, riteniamo che le politiche verso gli stessi debbano porre sempre meno l'accento sugli aiuti diretti alle imprese e concentrarsi su interventi volti a promuovere condizioni «ambientali» adatte a favorire l'efficienza delle stesse imprese. Riteniamo, in particolare, che i fattori di importanza strategica per la crescita dei sistemi locali, e sui quali i governi locali e centrali dovrebbero concentrare la loro attenzione, attengono a tre principali aree:

- a) lavoro e servizi sociali;
- b) tecnologia e organizzazione;
- c) infrastrutture.

Si pone, a tale riguardo, un importante problema di coordinamento fra i diversi livelli territoriali di governo, poiché alcuni interventi dovranno essere definiti e realizzati a scala nazionale, altri a scala regionale, altri ancora a scala provinciale o comunale. Ciò che risulta essenziale è salvaguardare la congruenza complessiva del disegno e ciò è possibile proprio accertando la rispondenza dei singoli interventi alle caratteristiche del sistema locale verso il quale essi sono destinati.

Pur potendosi indicare alcune tipologie di intervento per ciascuna delle aree indicate (formazione professionale, servizi per la mobilità del lavoro, rapporti università-imprese, ecc.), nella logica qui proposta, tipologia e priorità degli interventi potranno essere definite solo con riferimento ad una specifica area territoriale.

Nel caso del Mezzogiorno, riteniamo in generale che la presenza di rilevanti deficit infrastrutturali in alcune aree, impongano di dare priorità a questa tipologia di interventi.

Come è noto i processi sociali di produzione nei sistemi di PMI si caratterizzano per un denso reticolo di rapporti tra imprese, sistemi produttivi locali e aree metropolitane di servizi, che danno luogo ad una movimentazione incessante e complessa di uomini, materie prime merci e informazioni, in entrata, in uscita e all'interno di questi articolati sistemi. Pertanto, al di là dei problemi certamente importanti degli spazi dedicati e attrezzati per le attività produttive (di competenza delle amministrazioni locali), i «tempi al mercato» che le imprese debbono rispettare ai fini della competitività richiedono che l'insieme delle infrastrutture (strade, autostrade, ferrovie, aeroporti, porti, interporti, ecc.), unitamente alle reti di telecomunicazione e informatiche, vada riconfigurato secondo un sistema di logistica integrata che ottimizzi i tempi di attraversamento e stazionamento dei materiali (materie prime, semilavorati, componenti, prodotti finiti) e delle informazioni trattati dall'insieme delle imprese. In questo contesto occorre «pensare in grande», consapevoli che quello della logistica integrata dei sistemi di produzione è un problema che non può essere risolto dalle singole imprese, pur grandi e verticalmente integrate che siano, ma che riguarda l'insieme dei sistemi locali. Si tratta inoltre di un'area di intervento che richiede la capacità di integrare competenze, conoscenze, capacità progettuali e di gestione attualmente disperse in una quantità di enti e amministrazioni locali. Si tratta quindi di superare le visioni «particolari» (settoriali) per elevarsi al livello della programmazione relativa ad un'intera area; di essa vanno esaminate le caratteristiche e le potenzialità dell'organizzazione produttiva e le conseguenti necessità di collegamenti interni ed esterni.

Su quest'area problema, avendo sommariamente studiato le regioni NEC, vorremmo brevemente esemplificare il senso delle nostre argomentazioni riferendoci a dette regioni, consapevoli del fatto che sistemi locali simili a quelli presenti in queste ultime sono già rintracciabili in alcune regioni meridionali, in particolare delle dorsale adriatica.

Riguardo al tema delle infrastrutture integrate, anche il NEC si trova in situazioni di preoccupante squilibrio. Esiste, è vero, una sorta di scheletrato in ciascuna delle aree NEC, ma anche esso deve essere ripensato e riordinato in un modello di logistica integrata. La presenza di una articolata e ben tenuta rete viaria fra le tante «piccole città» che

caratterizza l'area NEC è uno dei fattori che hanno facilitato il processo di diffusione delle attività industriali in tale area. Partendo da situazioni, come quella relativa alle Marche, ci si rende conto che esiste una distribuzione territoriale di attività di produzione e servizi coniugata, apparentemente, con un reticolo di strade, autostrade, ferrovie, porti, interporti, ecc., che non dà l'impressione di profondi squilibri. Quanto sia efficiente tale «network» rispetto alle esigenze dei sistemi locali che insistono nell'area resta da verificare, soprattutto in comparazione con i «network» a disposizione dei sistemi produttivi degli altri paesi con i quali ci confrontiamo. In alcune regioni, come le Marche e l'Emilia Romagna (da noi indagate), i tempi di percorrenza dei tratti che collegano molti sistemi locali alle principali infrastrutture di trasporto sono davvero inaccettabili.

Occorre dunque dar corso ad una riprogettazione del sistema, servendosi dei ben noti modelli «gravitazionali» e «hubs and spokes», in modo che siano ridefinite le «raggere» interne di ciascun sistema ed i collegamenti di questi con i sistemi esterni, vicini e lontani: cioè con i grandi «corridoi».

LA CITTÀ COME ARTEFATTO: DAL PIANO AL PROGETTO

di *Lucio Barbera* *)

Scrivono John Summerson: «the City as an Artifact: Urban Forms» «La massa del materiale che sta di fronte al *progettista* della città fisica è, naturalmente, enorme; ma se egli è realmente un *progettista* deve trattarlo nella sua interezza o, se ciò può sembrare troppo simile ad una catalogazione, diciamo allora che deve possederlo nella coscienza.»; e continuiamo con Summerson: «Il nostro *progettista* deve porsi in rapporto con l'intera massa fisica, di marmo, di mattoni, di calce, di acciaio di cemento armato, di asfalto e di selce, delle reti e dei binari — con l'artefatto totale.» «Egli deve penetrare costantemente nei campi che rendono palesi le cause, gli incentivi, i fattori di controllo, ma questi non devono mai diventare il suo principale scopo. Il suo principale oggetto, permanentemente, sarà la sostanza tangibile, il corpo della città; e ciò coinvolge la forma. Non partirò da questo per affermare che il *progettista* della città come artefatto deve essere un *progettista* d'arte, ma ciò è molto vicino alla verità.»

La progettazione della città, è dunque un'attività fondata, a qualsiasi scala del progetto, sulla coscienza della complessità e unità fisica del fenomeno urbano, dell'artefatto totale; progettazione della città come atto di progettazione a sua volta complesso e unitario che coinvolge e include, a tutte le scale, come sue, come tipiche, anche le fasi di gestione, di controllo, di amministrazione senza allontanarsi mai in maniera irreversibile dalla sua verità, quella di essere un atto d'arte, di architettura intendo.

Questo senso di unità, di realismo, di concretezza operativa e di sintesi espressiva non appartiene certo agli attuali procedimenti di progettazione «per la città»; in molti ne siamo convinti. Tuttavia in questo tempo, in cui il senso della relatività delle istituzioni, delle culture e delle ideologie è così acuto, mi sorprende di non vedere ancora una analisi definitiva dei limiti storici e contestuali, culturali e geografici, degli apparati strumentali e operativi che, dal dopoguerra, diciamo dalla legge urbanistica nazionale del 1942 ad oggi, avendoli mutuati, molto tardi, da altre realtà nazionali e culturali, abbiamo tuttavia sperato fossero in grado di presiedere uniformemente — cioè in tutte le condizioni geografiche, economiche, culturali — alle trasformazioni del territorio e della città nel nostro Paese.

Una parte rilevante del danno è dunque derivato dal fatto che quelle concezioni, quegli strumenti urbanistici, quella separazione del progetto urbano in atti distinti e «ciechi» l'uno rispetto all'altro e tutti rispetto alla forma della città, per funzionare presupponessero una società in espansione ordinata, culturalmente compatta e ben gerarchizzata economicamente e socialmente, in poche parole presupponessero la formazione della grande città borghese e autoritaria d'Europa. C'è da chiedersi se e dove tali condizioni, nell'Italia del dopoguerra si siano realizzate o mantenute.

Dunque anzitutto bisogna chiedersi se l'insistenza con la quale continuiamo a utilizzare uniformemente, cioè in ogni situazione e condizione, procedure urbanistiche che sappiamo essere state inadeguate o insufficienti o, peggio, lontane dalla realtà operativa di molte amministrazioni locali e alla realtà storica e imprenditoriale di tante comunità insediate, non faccia gravare sul territorio e la città, oltre i danni della separazione tra piano

*) Università di Roma

e progetto, il maggior danno della separazione tra norma e realtà: realtà della condizione urbana — economica e culturale — ma anche realtà delle competenze e del potere effettivo, dell'efficacia operativa delle stesse amministrazioni.

Ne deriva la necessità che nel costruire le condizioni di sostenibilità del progetto urbano, di qualsiasi progetto urbano, debba essere tenuta in considerazione, nella massima considerazione, il concetto di *sostenibilità amministrativa e culturale del progetto stesso*.

In questo quadro la città meridionale italiana, certo, rappresenta la condizione estrema. Essa è il vero paradosso della condizione meridionale come erede di un mondo quasi esclusivamente contadino tuttavia raccolto, tutto e da sempre, in un ricchissimo sistema di centri di sembianza urbana, già antichissimo e consolidato quando, per esempio all'inizio dell'ottocento, nell'Europa settentrionale e occidentale, ben avviata verso la generale rivoluzione industriale, soltanto meno del venticinque per cento della popolazione poteva dirsi urbana, concentrata in poche, grandi città. Paradosso italiano che è quasi scandalo rispetto a una idea di armonico, coordinato sviluppo della civiltà urbana, della economia mercantile e della produzione industriale, dunque rispetto al processo della formazione borghese della città.

Così che oggi non ci si può meravigliare della fatica, dei fallimenti, dello straniamento dalla realtà che hanno accompagnato, nelle città meridionali, l'applicazione delle strumentazioni e dei principi urbanistici della società borghese nazionale.

E non ci si può meravigliare neppure che proprio quel paradosso urbano, la città meridionale, «abbia riversato la sua condizione e la sua popolazione nelle frange dei centri del Nord e, soprattutto, nei pochi, grandi centri del Sud — Napoli, Catania, Palermo, Bari, Roma (certo, anche Roma) — e abbia generato la forma e l'idea stessa di periferia, di margine, di dormitorio, che essa alimenta nelle metropoli e riproduce nel suo stesso territorio».

Certamente, negli ultimi decenni qualcosa si è mosso, anche nel meridione, sia nei riguardi del contenuto degli strumenti di pianificazione urbanistica che nei riguardi dell'inesplorata galassia della gestione del progetto. Leggi nazionali e locali hanno imposto, ai fini della sicurezza degli individui, delle comunità e del patrimonio ambientale e culturale lo studio di aspetti fisici del territorio urbano fino ad allora negletti; alcune esperienze, come quelle della prima fase della Ricostruzione post-terremoto a Napoli, sembrano aver adombrato la possibilità di un rapporto realmente operativo tra il progetto, la sua gestione e la competenza professionale — progettuale potrei dire — della parte amministrativa; altrove è attuale il tentativo di un metodo direttamente progettuale per la riqualificazione delle periferie e si sono poste le premesse per intraprendere un processo di coinvolgimento diretto dei soggetti insediati nei tessuti edificati abusivamente con il fine di avviare, sul campo, progetti di riqualificazione, di cui verificare, nel corso dell'attuazione, la fattibilità. Ma si deve essere più audaci, si possono fare decisi passi in avanti.

La sensibilità delle comunità e delle istituzioni per la salvaguardia del patrimonio naturale e per la sicurezza civile fornisce già la base di coscienza collettiva su cui fondare operativamente metodi progettuali che considerino gli elementi fondamentali della morfologia del territorio non esclusivamente come patrimoni da salvaguardare, ma come elementi strutturali di progetto. Un progetto che riguarda tutte le scale di intervento e mette in relazione natura e processo di costruzione della città e fa emergere le limpida lezione e le ragioni della concezione strettamente economica del territorio, a volte ferocemente economica, di cui hanno *goduto* le epoche che ci hanno preceduto, per la loro penuria quasi assoluta di fonti di energia, per l'obbligatoria sostenibilità del loro sviluppo, per la necessità di perfezione estetica e, dunque, funzionale ed etica della costruzione della loro città.

Il progetto proseguirà, poi, dalla interpretazione strutturale del luogo definendo le azioni — di costruzione, ma anche di demolizione; se possibile — che possono ricondurre la realtà attuale, deformata da azioni nate senza pensiero economico, dunque estetico, nel flusso del processo di formazione della città, nel quadro dell'interpretazione strutturale del territorio, nella sua prospettiva storica; nella sua verità.

In questa concezione non sarà possibile alcuna decisione progettuale, a qualsiasi scala senza la prefigurazione dell'obiettivo estetico ed economico di ogni trasformazione fisica. Grande potrà essere la semplificazione strumentale e normativa; ma la sequenza dal piano al progetto lascerà luogo a una sequenza di approfondimenti progettuali volti a definire la fattibilità degli obiettivi, la gestibilità della attuazione. Tremendo, ma anche entusiasmante sarà il compito di convertire le coscienze e le professionalità dei tecnici delle amministrazioni locali. La loro capacità attuale spesso stabilisce un livello troppo basso di sostenibilità amministrativa dei progetti. La formazione del «*progettista d'amministrazione*», è forse il nostro compito principale nei prossimi anni.

IDEE PER LA PROGRAMMAZIONE

di Luciano Barca *)

1. Un primo nuovo campo di lavoro che si apre è quello della *formazione informatica* affinché l'uso del computer diventi accessibile a tutti i giovani, anche a lavoratrici lavoratori già maturi. La realtà è che oggi i giovani imparano a conoscere l'informatica soprattutto attraverso i videogiochi e che anche coloro che ricevono in ufficio o in azienda una preparazione per usare le nuove tecnologie ricevono una educazione informatica molto limitata (con conseguenze negative nell'uso delle apparecchiature: vedi i molti stop in banca). Di fatto la maggior parte di coloro che hanno acquisito una «cittadinanza telematica» utilizza solo una piccola parte delle nuove potenzialità.

La *formazione informatica* è il primo campo cui dedicarsi nel Sud in funzione di un salto tecnologico e culturale. Oltre allo studio vero di una lingua straniera diventa decisivo imparare ad usare il computer. Ciò significa insegnanti e preparazione degli insegnanti stessi e una grande operazione di introduzione dei computer nelle scuole.

Poiché in questo campo l'obsolescenza dell'hard e del software è rapidissima si potrebbe pensare ad agevolazioni (tipo *rottamazione*) per tutti coloro che donano alle scuole del Sud computer funzionanti e garantiti di potenza non inferiore a quattro mega e con programmi aggiornati al 1986.

Accanto alla formazione occorre in questo campo una organizzata *assistenza tecnica* e per questo andrebbe agevolata la moltiplicazione di centri di assistenza a livello di territorio urbano e di distretti industriali.

Sono da appoggiare, con le dovute cautele per il lavoro a domicilio, forme organizzative di telelavoro. Centri di telelavoro potrebbero essere organizzati nei centri carcerari: in ogni caso potrebbero subito partire nelle carceri corsi di informatica così come nelle scuole.

Ai fini dello sviluppo del Sud, vi è la necessità prioritaria di utilizzare le vie d'acqua offerte dal Tirreno e dall'Adriatico anche e soprattutto per il trasporto merci.

Le ragioni di ciò sono evidenti: economicità, difesa dell'ambiente, forte diminuzione del carico stradale.

In questo quadro il ruolo assunto dal porto containers di Gioia Tauro in Calabria fornisce un'occasione che non va perduta, ma va utilizzata per far diventare Gioia Tauro, servita ormai da porta container che, scaricata la merce, possono proseguire per l'Atlantico, la Rotterdam del Mediterraneo. Si tratta di lavorare su una base già solida.

La proposta è di bandire gare, con eventuali diritti di prelazione, per organizzare con i rispettivi terminali alcune linee per smistare con traghetti veloci via mare i containers sbarcati a Gioia Tauro.

Le linee veloci potrebbero avere come terminali Termini Imerese per la Sicilia (dopo aver valutato quanti contenitori vengono sbarcati a Gioia Tauro con destinazione Sicilia), Salerno per la Campania, Basilicata, Puglia, Civitavecchia o un porto tirrenico più a nord. Si può fare una ipotesi Trieste (con l'ambizione di servire Austria, Germania e Slovenia) dopo aver valutato ciò che oggi avviene già sulla linea marittima Taranto Trieste. In ogni caso si potrebbe pensare ad un collegamento ferroviario tra Gioia Tauro e Taranto (utilizzando la linea Paola Sibari ammodernata ?) in modo da creare un «sistema» orizzontale.

*) Etica ed Economia, Roma

Utile e innovativa per servire velocemente parte del Nord Europa, già servita da Trieste appare l'ipotesi di bandire una gara fuori dal dibattito ideologico sulla divisione in due aziende delle FFSS, per convogli ferroviari *privati* che direttamente da Gioia Tauro portino i contenitori a Milano, Zurigo, Monaco. Dovrebbero essere assicurate con adeguate infrastrutture non solo tutte le operazioni di smistamento e trasbordo ma — proposta che accresce la ricaduta di sviluppo e occupazione — con adeguati cantieri assistenza tecnica navale e motoristica all'intero sistema nonché attraverso un centro telematico assistenza commerciale.

La proposta di convogli ferroviari privati internazionali — con aste differenziate per le diverse linee — da Gioia Tauro al Nord e al Centro Europa specificamente attrezzati per trasportare containers è certamente la proposta più forte per ridurre i costi del trasporto su TIR su una autostrada obsoleta e accrescere la concorrenza a Malta. Anche l'Autorità preposta alla concorrenza potrebbe vedere con favore l'emulazione tra tipi diversi di trasporto.

Va valutata con attenzione la questione delle gare per i vettori marittimi che potremmo definire locali. Se si vuol far decollare il progetto felicemente sarebbe bene che almeno per gli anni del decollo l'esercizio delle linee venisse gestito dalle stesse società maggiori che dall'Atlantico o dall'Oceano indiano usano e potrebbero ancor più usare Gioia Tauro per il transhipping su porta contenitori minori.

Una ulteriore proposta è quella di dotare le aree industriali del Sud di «sportelli di servizi» ed in particolare le aziende del Sud di servizi telematici più avanzati di quelli del Nord evitando gli errori di investimento del Nord (inutili cablature, abuso di fibre ottiche non necessarie) e offrendo capillarmente sportelli telematici serviti da nuove professionalità.

Potrebbe essere istituita presso gli uffici postali, la figura del procuratore telematico in grado di fornire al cliente tutti i servizi che le reti civiche e Internet consentono di avere. Con tale proposta si darebbe alle Poste la possibilità di fornire nuovi tipi di servizi (posta elettronica) e contemporaneamente alle imprese del Sud di collegarsi a banche dati italiane ed estere o a brokers conquistando una «cittadinanza telematica» dalla quale famiglie ed imprese sono in gran parte escluse, operando tramite intermediari provetti in grado di compiere ricerche in rete a costi bassi utilizzando per esempio le ore notturne.

Non si tratta di creare centri assistiti da un tecnico che «aiuta» il cliente ad operare direttamente anche se questo non viene escluso e sarebbe utile per allargare la cittadinanza telematica, ma di «navigare» per conto del cliente sulle reti e fornirgli attraverso mezzi di comunicazione più accessibili alla sua cultura (via fax, o via e mail o con corriere) tutti i dati richiesti e accessibili sia in data base gratuiti sia in data base a pagamento.

La creazione di tali «procure telematiche» in centri del Sud, presso aree industriali, ridurrebbe l'inferiorità del Sud rispetto al problema «distanza dall'Europa», distanza che il mezzo tecnico di per sé non annulla in assenza di una cultura telematica nella quale l'Italia ed in particolare il Sud sono in grave ritardo e che non può essere acquisita né nel breve periodo, né da tutti (per ragioni generazionali, per piccole dimensioni aziendali etc.).

Attualmente un turismo piuttosto limitato ha come meta i Castelli federiciani, il Castello di Melfi, il Castello di Lago Pesole (Basilicata). Qualche cosa di più avviene per il Castello del Monte (Puglia). Ma la delusione dei turisti tedeschi è profonda quando nel meraviglioso castello di Melfi trovano solo due sale attrezzate con qualche teca che custodisce reperti archeologici romani.

Si tratta di sostituire a iniziative isolate (caccia al falcone a Melfi, Concerti senza alcuna risonanza nazionale a Castel del Monte) un itinerario turistico culturale che ricostruisca l'itinerario dell'imperatore che aveva la sua sede imperiale e culturale a Palermo, la sua sede di sicurezza a Melfi, la sua sede di divertimento a Castel del Monte e che da ogni castello fortificato era in grado attraverso un sistema di segnali di fuoco di essere

in comunicazione con la sua sede ufficiale (come Tiberio). Oggi non esiste in tutto il Sud, con tante regioni interessate un solo museo e una sola biblioteca, in cui sia ricostruito e reso consultabile materiale relativo all'opera compiuta da Federico II.

Un progetto di recupero alla cultura europea (ed al turismo europeo) della figura e del ruolo di Federico II potrebbe costituire un ponte tra il Sud dell'Italia e il centro dell'Europa.

Potrebbero partecipare al progetto il Ministero dei Beni culturali, le Regioni interessate, l'Accademia dei Lincei, i Comuni di Palermo, Napoli, Melfi, Foggia, Jesi e tutte le Fondazioni bancarie del Sud, la Biblioteca Federiciana di Jesi (città natale di Federico II).

Alcune località del Sud sono ancora famose per taluni prodotti di artigianato (nel settore dei pellami, delle maioliche, dell'abbigliamento, dell'alimentazione ecc.). Questa fama è oggi fortemente messa in pericolo dalla qualità scadente e commerciale dei prodotti, dal rifiuto dei giovani a continuare l'arte nelle condizioni dei padri, dall'imitazione industriale e, in taluni casi, dall'assenza di un rinnovamento del *design* (si pensi al kitsch di certi piatti o, fuori dal sud, dell'arte del legno del Tirolo) pur nella continuità delle «scuole» d'origine. Si può pensare a scuole adeguate, alla fornitura di locali dotati di servizi che colleghino le vecchie tecniche alle nuove, a una politica di marchi di qualità su base selettiva, a «cattedre di artigianato», ad investimenti di promozione dell'export.

Si può anche pensare a incentivare per gli studenti delle scuole professionali una permanenza di tre mesi presso botteghe o centri artigiani senza costi per l'artigiano.

UNA POLITICA PER I SISTEMI PRODUTTIVI LOCALI

di *Giacomo Becattini* *)

Si pensa che conoscersi meglio, riconoscersi reciprocamente e mettersi d'accordo sulle cose da fare, sia un bene. Certo, ma il risultato positivo dell'intera operazione qui disegnata dipende da molte altre condizioni, fra cui la consapevolezza della natura, dei problemi e delle potenzialità dell'area investita dal progetto e da una percezione realistica degli scenari esterni, nazionali, comunitari e mondiali, possibili e probabili. Se, tutti gli attori di una recita areale si trovano d'accordo sullo spartito sbagliato, il concerto atteso non va in scena.

Se per costruire un valido programma di area bastasse una sommatoria di validi piani d'investimento, basterebbe mobilitare, nel compilarli, prima, e poi nel valutarli, capacità di progettazione aziendale, che certamente esistono a livello nazionale. Se ci si accontenta di questo, pochi ulteriori ritocchi e qualche investimento pubblico complementare possono bastare a portarci ad un insieme accettabile di piani d'investimento per l'area data. Ma se, questa non è la filosofia dei patti territoriali, allora bisogna porsi il problema in altro modo.

Se lo scopo finale dell'operazione «patti territoriali» non è di suscitare, e/o di attrarre investimenti qualsiasi, ma di promuovere progetti locali articolati in investimenti singoli fra loro integrati, o piuttosto, generalizzando, di costruire, in definitiva, «sistemi produttivi locali» capaci di stare sul mercato senza aiuti speciali e di riprodursi socialmente, allora la prima, ineludibile, operazione da compiere è un'attenta analisi del modo in cui si combinano «normalmente» (la normalità prodotta dalla storia e certificata dalla storiografia), prima dell'intervento, le forze economiche, sociali e politiche tipiche dell'area presa in considerazione.

Un passaggio obbligato per ogni area che aspiri ad un complesso di misure promozionali sostenute da fondi pubblici, sarebbe quindi, a mio avviso, la messa a fuoco delle proprie caratteristiche socio-economiche, del proprio collocamento nei contesti rilevanti e delle proprie prospettive rispetto ai più probabili fra gli scenari mondiali possibili.

Logica vorrebbe, che le unità di analisi e di intervento venissero ricavate dalla natura del problema, che è lo sviluppo locale, o dal basso. Forse il meno peggiore punto di partenza, sarebbe la mappatura, sia pure sommaria e provvisoria, ma completa, dei «sistemi locali» del nostro paese effettuata dall'ISTAT con riferimento ai Censimenti 1981 e 1991 (sistemi locali del lavoro). Potrebbe essere questa la griglia territoriale provvisoria — in attesa di zonizzazioni più raffinate e aggiornate di un ideale progetto generale «programmazione dal basso». Naturalmente fra quelle cellette ci sono pezzi di territorio che «fanno davvero sistema», altri che lo fanno solo in apparenza, altri, infine, che non lo fanno affatto. Solo i primi (sistemi locali «veri», diciamo) rilevano per il progetto appena indicato. Gli altri sono solo indicazioni sommarie, da comporre con dati di altra natura. Esiste comunque il problema, che non può liquidarsi in quattro battute, del rapporto fra una qualsiasi zonizzazione «oggettiva» e gli autoriconoscimenti delle comunità di uomini. Il solo punto che è chiaro è che non c'è ragione di pensare che le partizioni amministrative attuali servano bene allo scopo.

*) Università di Firenze

Ripartito il territorio nazionale, ad esempio in sistemi locali del lavoro ISTAT, il bersaglio cui si dovrebbe mirare, per tappe, sarebbe un'interpretazione sintetica delle caratteristiche e delle potenzialità di ognuno di quei sistemi locali (e, eventualmente, di sistemi di sistemi che difficilmente corrispondono, io penso, a regioni amministrative), a partire da quelli che abbiamo definito «veri» (ad esempio distretti industriali certificati dall'Istat e/o dalla regione), oppure da quelli che si autopropongono con particolare vigore. O altro. Per ognuno di quei sistemi locali occorre dunque una descrizione-interpretazione del funzionamento normale del sistema di forze, culturali, sociali, politiche ed economiche, che lo compongono.

La completezza e la pregnanza delle interpretazioni relative ai singoli sistemi locali, ai sistemi di sistemi e al sistema nazionale complessivo, aumentano ad ogni «giro» di ricerca e intervento. Sia le risultanze della ricerca che quelle dell'intervento debbono essere considerate (anche) strumenti di esplorazione della realtà. Nell'andirivieni fra studi locali e studi centrali, nell'alternarsi e nel cumularsi di misure concrete e di nuove ricerche, nella valutazione degli effetti delle misure adottate, si accumula la conoscenza delle caratteristiche permanenti del funzionamento a regime dell'area. Ogni nuova monografia, ma anche ogni nuova valutazione critica degli effetti di date misure, ripresentandoci in una luce parzialmente nuova, connessioni trovate in precedenza, arricchisce la nostra conoscenza del sistema locale in oggetto.

Possono bastare pochi studi di area per dirci tutto ciò che c'è d'importante da dire per i tipi d'attività produttiva concentrati territorialmente in poche località (es: Valenza Po, Vicenza, Arezzo e Caserta per l'oro; Prato, Biella, Valdarno e Schio per il tessile laniero, ecc.). Questo modo entrare dentro la logica di sistemi locali merceologicamente comparabili, non significa ricadere nel settore come unità d'indagine, poiché resta chiara la focalizzazione della ricerca alla peculiarità produttiva di ognuno di quei sistemi. L'insieme Valenza, Vicenza, Arezzo, Caserta è comunque diverso, più e meno ricco di articolazioni, dal settore orafo.

Ma come realizzare quest'ambizioso obiettivo? Butto giù alcune idee che stanno fra l'ovvio e il gratuito. Anzitutto si tratta di costituire, al centro, un gruppo di ricerca e intervento, che sia il depositario e il gestore attivo di questa filosofia della programmazione, che ne controlli e promuova, quando ci siano intoppi, la realizzazione nei sistemi locali investiti. Esso dovrebbe godere dei vantaggi derivanti: a) dalle sue connessioni dirette con l'amministrazione centrale dello stato e coi grandi organismi di ricerca b) dall'unicità d'indirizzo, c) dall'accumulazione centralizzata di tutte le esperienze di ricerca e intervento. Si deve trattare di una struttura «forte» sul piano della ricerca e dell'interazione con l'autorità politica, ma «leggera» burocraticamente. Un caso classico, insomma, di squadra aperta e flessibile.

Con lo stesso grado di priorità sembra necessario promuovere l'attivazione della cultura locale di ogni area investita dal progetto, ricorrendo, se del caso, a integrazioni esterne e convogliando gli sforzi di lettura dei fenomeni locali verso un'interpretazione tendenzialmente unitaria e predisposta all'intervento. Ciò che soprattutto si richiede, in questa esplorazione, è la «freschezza mentale»; ciò che è da evitare è la tendenza a sovrapporre ai fenomeni locali, idee preconette, scolastiche, o a trasporvi meccanicamente esperienze maturate in altri ambienti. Più in particolare occorre una grande capacità di ascoltare le «voci» che «risalgono dal terreno», di valutarle criticamente e d'integrare, via via, quel che si ritiene di avere capito, nella sintesi interpretativa. Si noti che si debbono rilevare anche le forme «illegali» di attività economica già dispiegata, considerandole «segnali importanti» delle direzioni in cui l'intervento pubblico si può inserire su tendenze già in atto.

Non bisogna lasciarsi ossessionare dalla esigenza di modellizzare. Una buona modellizzazione dell'area è un vantaggio per l'intervento, ma una modellizzazione prematura è sicuramente un grave pericolo. In ogni caso è molto probabile che la modellizzazione di

molti sistemi locali (per cui non esiste ancora una adeguata messe di studi) non possa assumere, almeno per un lungo tratto di tempo, forma di modello econometrico. Come base per l'azione è meglio un buon modello «a parole» (es. un'interpretazione intelligente del sistema delle relazioni locali), che un cattivo (cioè prematuro e/o parziale) modello formalizzato.

La saldatura interpretativa (sempre temporanea) di ogni sistema locale da un lato, e dall'altro il continuo smontaggio e rimontaggio del disegno complessivo dei sistemi locali, dovrebbero risultare dall'interazione dinamica consapevole degli sforzi di ricerca e intervento del gruppo nazionale con quelli dei gruppi locali. Il primo vi porta le esperienze di ricerca sistematica precedenti e il respiro nazionale e mondiale, i secondi vi portano tutti gli stimoli specifici della ricerca (non accademica) sul campo e della riflessione ravvicinata sulle esperienze d'intervento.

Il combustibile «ideale» di questo progetto proviene dunque, per metà dai gruppi di ricerca e intervento locali, per metà dal gruppo centrale. Per far ciò i primi debbono raggruppare studiosi giovani e meno giovani, nonché operatori politici ed economici, privati e pubblici, tutti molto motivati. I lavori di questi gruppi locali debbono essere dominati, simultaneamente, dall'orientamento all'intervento e dall'aderenza alle risultanze della ricerca. Impegno conoscitivo appoggiato, dunque, su «soda ricerca sul campo», sostenuto da forte senso delle proporzioni e sensibilità per gli aspetti non misurabili dei fenomeni, con un tocco, ma non di più, di immaginazione creativa.

Il coordinatore del gruppo locale è decisivo. Egli dovrebbe essere, preferibilmente, o un economista con acuta sensibilità storica o uno storico con buona preparazione economica. Naturalmente può essere anche un sociologo economico o un geografo economico, o altro. Oppure — perché no? — un politico o un operatore economico colto e intelligente. In ogni caso deve essere capace di: a) cogliere, su di un arco tematico particolarmente ampio, i segnali che vengono dai fenomeni, b) mediare fra le diverse preparazioni di un gruppo multidisciplinare, composto, per giunta, di studiosi e di operatori pratici, c) mantenere la barra della ricerca puntata su analisi orientate all'intervento, nel contesto attuale e in quelli prevedibili per il futuro a medio termine, evitando, cioè, l'accademizzazione della medesima.

La lettura, appassionata, rigorosa, spregiudicata, del passato e del presente dell'area, a partire da ciò che già si conosce, ma strutturalmente aperta a nuovi apporti e a nuovi approcci, è la «macchina naturale» di produzione delle «idee forza» attorno a cui si organizza il programma d'area.

La base prima della capacità di un'area di emergere dalla depressione risiede dunque, in questa visione: a) nella sua capacità di esprimere un gruppo di studiosi e di operatori economici e politici, che faccia dello studio dell'area la propria ragion d'essere; b) nella capacità di quel gruppo di mettere a fuoco criticamente le cause specifiche della depressione; c) nella capacità del medesimo gruppo di formulare proposte realizzabili di fuoriuscita dalla depressione di area.

Perché le condizioni appena dette si realizzino, occorre, io penso: a) che più sistemi locali esprimano gruppi del genere e che scatti un processo di collaborazione-competizione-emulazione fra di essi; b) che esista una struttura centrale che fornisca stimoli e aiuti ai gruppi locali che girino a vuoto. Queste condizioni non bastano, naturalmente, a garantire il decollo, ma, in base alle mie riflessioni, mi paiono indispensabili.

L'identità di un'area, collante indispensabile di questo tipo di sviluppo, non è un mero lascito della tradizione (anche se questa serve); ma nasce, se nasce, si riproduce e si rafforza, almeno in una prima fase, nel confronto dialettico che si realizza attorno alla interpretazione da dare agli svolgimenti passati (specie del passato recente) dell'area.

Il processo culturale appena descritto è così «delicato» che vedo con preoccupazione l'incombere di vecchie retoriche (ad es. paleosindacalistiche e aziendalistiche), portatrici di visioni sostanzialmente antitetiche, malgrado i loro travestimenti, alla linea di sviluppo

locale qui tracciata. Uno dei compiti collaterali di questa campagna di studi sarebbe quindi lo smantellamento critico, non prevenuto ma implacabile, di tutte le mezze verità prodotte da quelle impostazioni. Avendo cura, naturalmente, di non buttare il bambino con l'acqua sporca.

In definitiva è decisiva: a) la capacità di mettere a fuoco i tratti «bloccanti» della cultura sociale dell'area (che include, ricordiamolo, le istituzioni), senza lasciarsi sedurre da mille possibili spiegazioni, tanto brillanti quanto generiche; b) la capacità di individuare realisticamente gli sviluppi possibili (a partire, ad esempio, dalle conoscenze produttive) in un orizzonte di media lunghezza c) la capacità di individuare, dentro il sistema dei rapporti sociali locali, un blocco sufficientemente coeso di soggetti, capace di (e deciso a) mettersi alla testa del cambiamento programmato. Tutta la cultura di un'area, nelle sue diverse componenti funzionali e disciplinari viene così chiamata all'opera.

Quello tratteggiato non è compito che i sistemi locali possano svolgere da soli, nell'isolamento e nell'indifferenza della cultura e della politica nazionale, europea e mondiale. Occorre che le mille, diciamo così «micro-rivoluzioni culturali, sociali, politiche e, last but not least, economiche», qui individuate come contenuto della programmazione dal basso, trovino al centro (anzi ai centri) una risposta adeguata. Occorre un contesto favorevole, che consista, per grandi linee: a) in un robusto movimento di opinione pubblica favorevole al ricambio delle classi dirigenti locali; b) in una serie di provvedimenti legislativi devolventi importanti fette di potere amministrativo ai corpi intermedi (forse solo al di sotto della regione); c) nell'instaurarsi di una prassi regolare di scambi continui d'idee fra lo «Stato Maggiore» e i «reparti combattenti» della «nuova programmazione dal basso». Ebbene, il giuoco dei gruppi di ricerca e intervento, locali e centrali — agganciato, da un lato alla esperienza sul campo (ricerca e intervento) e dall'altro all'evoluzione delle idee e degli strumenti analitici generali — qui brevemente tratteggiato, può essere il cuore pulsante, della nuova programmazione dal basso.

IDEE PER LA PROGRAMMAZIONE

di Ada Becchi^{*)}

Per capire le trasformazioni avvenute nel Mezzogiorno negli ultimi anni occorre valutare gli effetti prodotti dai più salienti rivolgimenti intervenuti: riduzione della spesa pubblica di conto capitale; privatizzazione o smantellamento dei grandi impianti già facenti capo alle industrie pubbliche; incentivi allo sviluppo ancorati (fino al 1996) alla svalutazione della moneta e fruibili fundamentalmente dalle industrie esportatrici poco presenti al sud; contrazione della domanda interna di beni finali; progressivo smantellamento degli incentivi che riducono il costo del lavoro (fiscalizzazioni contributive).

Da questi rivolgimenti sono derivate conseguenze abbastanza contraddittorie. Se l'intervento — non solo l'intervento straordinario, ma l'insieme delle politiche «a favore» del Mezzogiorno o di sue specifiche parti — aveva conseguenze distorcenti sull'allocazione delle risorse disponibili, la sua eliminazione, o almeno la sua drastica riduzione, avrebbero dovuto stimolare il dispiegarsi di forme più corrette di impiego delle risorse, consentendo almeno in alcune aree meridionali, il consolidamento di una «economia produttiva». Lo smantellamento o il ridimensionamento di vari grandi impianti industriali avrebbero dato, invece, luogo a crisi locali anche accentuate, data la mancanza, soprattutto nelle aree di insediamento di questi grandi impianti, di condizioni adatte alla sostituzione dell'industria esterna sia con la nascita di imprese manifatturiere locali sia con il terziario d'esportazione (salvo per le spesso conculcate potenzialità del turismo). Gli incentivi forniti dalla politica del cambio allo sviluppo dei settori esportatori dovrebbero aver favorito anche quella parte, piccola, della struttura produttiva del sud che è proiettata verso mercati esterni, mentre la contrazione della domanda finale dovrebbe aver penalizzato di meno il Mezzogiorno che di beni di consumo finali è soprattutto importatore. La crescita dei costi del lavoro può tuttavia aver pregiudicato questi stimoli relativamente positivi.

Queste riflessioni trovano sostanziali conferme nelle poche ricerche sulle recenti trasformazioni del Mezzogiorno, e segnalano un ulteriore accentuarsi degli squilibri all'interno della ripartizione. Il Mezzogiorno ha mostrato, solo in alcune sue aree, di detenere capacità adattive spostandosi dal modello dello sviluppo assistito a quello *export-led*; si è relativamente qui sottratto all'isolamento in cui lo sviluppo assistito gli consentiva di vivacchiare e si è cimentato sul mercato aperto. E non c'è dubbio che l'integrazione (di parte) del Mezzogiorno nel mercato internazionale, a lungo contrastata sia dal ceto politico meridionale sia dall'industria del nord, sia il veicolo indispensabile per acquisire le informazioni necessarie a fondare un processo di valorizzazione produttiva delle risorse disponibili. Non è forse stata la sostanziale carenza di informazioni associata allo sviluppo assistito, un potente fattore — tra gli altri — del permanere della debolezza del Mezzogiorno?

Siamo, in sostanza, di fronte ad un Mezzogiorno che mostra, almeno in alcune sue parti, di rispondere in positivo alla sfida rappresentata dal rigore, da un lato, e dalla globalizzazione, dall'altro.

Molti vanno ripetendo da anni che la preconditione per lo sviluppo del Mezzogiorno è la reintroduzione delle gabbie salariali. Al momento in cui fu inizialmente avanzata, questa tesi non sembrava trovare giustificazione nell'ipotesi che la Comunità europea avrebbe, prima o dopo, imposto — come ha fatto — l'eliminazione degli sgravi contributivi che davano luogo ad un consistente differenziale nei costi del lavoro tra nord e sud.

^{*)} Università di Venezia

Ora la pressoché completa, e ben presto completa, eliminazione di ogni forma di incentivo in grado di ridurre il costo del lavoro, potrebbe attribuire a questa tesi una qualche legittimità. Cerchiamo di ragionare su quest'aspetto.

L'abolizione delle gabbie salariali poggiò a suo tempo su un principio di eguaglianza: a ciascuno secondo il suo lavoro. L'attenzione era focalizzata soprattutto sugli impianti di imprese esterne, e sarebbe difficile dire che qualcuno si interrogò a fondo sugli effetti che l'eliminazione delle gabbie salariali avrebbe avuto sulle imprese locali, in termini di emarginazione di molte di queste dal mercato e/o del loro rifugiarsi nel sommerso.

A distanza di circa trent'anni non si può tuttavia negare che la particolare densità nel Mezzogiorno, e nel settore manifatturiero meridionale, di attività nere, sommerse, informali, ponga un problema per ciò che riguarda la determinazione dei salari contrattuali. E nessuno lo nega, tanto è vero che da anni il sindacato accetta di rivedere il livello delle retribuzioni verso il basso per favorire la «emersione» delle imprese. Ma le soluzioni caso per caso non si sono dimostrate capaci di invertire la tendenza se è vero che il livello di informalità dell'economia produttiva tende ad aumentare piuttosto che a diminuire, e che la probabilità che un'impresa in condizioni di informalità «emerga» resta sempre molto bassa.

La esperienza di altre regioni in anticipo di circa vent'anni — le Marche ad esempio — ci ha insegnato che un processo di industrializzazione che prende l'avvio con una rilevante diffusione del sommerso, si consolida, attraverso la costituzione di imprese regolari, via via che la collettività locale si dota delle istituzioni e provvede alle infrastrutture in grado di sostenere l'industrializzazione, si consolidano i rapporti tra imprese e mercati arginando il ruolo degli intermediari esterni, si attiva un'adeguata offerta di servizi alla produzione. Nel Mezzogiorno questi processi non hanno preso piede, o lo hanno preso solo parzialmente.

Ora elementi di novità in positivo potrebbero venire dai trend di sviluppo di imprese esportatrici di cui si è detto. Ma essi entrerebbero in gioco soprattutto nelle aree in cui quei processi hanno avuto incidenza maggiore, e difficilmente avrebbero influenza su altre. Ad esempio le ricerche sui distretti sommersi dell'area napoletana sembrano testimoniare di una notevole resistenza ad evolversi verso forme caratterizzate da una maggior presenza di imprese regolari, anche quando il mercato esterno ha un ruolo rilevante e con esso si intrattengono rapporti diretti, anche se subalterni.

Studiare e mettere in atto un sistema di incentivi rivolto al sommerso, che, compatibilmente con la normativa comunitaria, permetta di superare la condizione di stallo in atto, senza addossare il costo della «emersione» esclusivamente ai lavoratori, sarebbe importante, ma non avrebbe alcun senso se contemporaneamente non si è in grado di far partire i processi, prima ricordati con riferimento all'esperienza marchigiana, che sono indispensabili per il consolidamento di questi sistemi produttivi.

Il dato emergente degli ultimi anni attesta il sussistere di una relazione diretta tra ritardo e presenza della criminalità. Le aree che hanno maggiori difficoltà ad imboccare il sentiero percorso da altre con un qualche successo, sono quelle in cui maggiore è il peso della criminalità. La relazione diretta non postula necessariamente un rapporto causale univoco. Ed in effetti è arduo dire se la densità criminale sia la conseguenza dello scarso sviluppo e dell'elevata disoccupazione, o viceversa. Ambedue i meccanismi sono evidentemente all'opera.

Cerchiamo, tuttavia, di capire meglio quali ruoli la criminalità svolga nei rispettivi contesti. Uso qui i termini «criminalità organizzata» e «crimine organizzata» non come sinonimi, ma per indicare nel primo caso la mafia della Sicilia occidentale (Cosa Nostra) e l'altra formazione ad essa più assimilabile, la 'ndrangheta calabrese, e nel secondo caso le organizzazioni gangsteristiche che sono presenti in parte della Sicilia, in Puglia, in Campania data l'evoluzione subita dalla camorra (e nel resto d'Italia).

Le formazioni criminali del primo tipo controllano territori, in cui i fenomeni di sviluppo endogeno di cui si è prima parlato, non hanno avuto alcuna manifestazione di rilievo, mentre la presenza meridionale di quelle del secondo tipo è compatibile con il loro manifestarsi, ma appare associata ad una maggior diffusione e maggior persistenza di sommerso.

Interrogiamoci sul perché di queste differenze. Se tra le spiegazioni del crimine si prende come decisiva quella che ha riferimento alla disorganizzazione sociale, è agevole verificare che nelle regioni del Mezzogiorno interessate tradizionalmente da elevata densità criminale, questo fattore contribuisce in modo non trascurabile a definire la transizione dalla criminalità al crimine organizzato. La criminalità organizzata si riproduce cioè più agevolmente dove sono in gioco fattori più forti di conservazione dell'ordine tradizionale, mentre il crimine organizzato è il prodotto del superamento di quell'ordine o del suo stravolgimento da parte di spinte alla trasformazione, endogene ed esogene. Analogamente, del resto, il trasferimento di parti delle formazioni di criminalità organizzata in territori diversi da quelli di origine (centronord), la ha fatta evolvere in crimine organizzato.

Queste annotazioni indicano che i nessi tra criminalità e trasformazioni economico-sociali sono più complessi di quanto comunemente si riconosca. Se — com'è plausibile — la criminalità locale alimenta il sommerso manifatturiero dell'area napoletana, essa appare sotto questo profilo un agente dello sviluppo. Ma il suo eventuale coinvolgimento in funzione di finanziatore e/o imprenditore, fornisce anche una spiegazione non peregrina del perché le resistenze ad uscire dal sommerso siano così forti, e configura questa criminalità come l'agente di uno sviluppo fragile e destinato a perpetuare le condizioni della propria dipendenza. Gli scenari possibili spaziano, dunque, dall'ipotesi in cui l'industrializzazione sommersa veicola tante energie da acquisire un potere significativo e lo usa per realizzare il salto verso una graduale emersione, inseguendo le opportunità di consolidamento (accesso alle informazioni, valorizzazione delle economie di scala, ecc.) che le si offrono, a quello in cui la fragilità e la dipendenza assumono incidenza tale da porre lo stesso sommerso fuori mercato.

Occorre a questo punto porre la questione: è il caso di pensare ad una politica di sviluppo per il Mezzogiorno, o non si deve piuttosto pensare a politiche differenziate? Nell'ambito di una politica, è facile prevedere che i territori più dinamici riuscirebbero — come già per il passato — ad assorbire i volumi più importanti di risorse trasferite dall'esterno, ed a metterle comunque maggiormente a frutto, con un ulteriore accentuarsi della divaricazione.

I territori dinamici non sembrano richiedere, ormai, un intervento in termini di redistribuzione in via straordinaria di risorse, ma possono piuttosto giovare di un supporto indiretto legato al potenziamento dell'attrezzatura e ad interventi sul capitale umano. Certo, sono individuabili per questi, sintomi di fragilità o contraddizioni, ma è proprio nella maggiore responsabilizzazione delle comunità locali che queste distorsioni possono trovare gradualmente, e tuttavia durevoli, forme di superamento.

Per la Sicilia, la Calabria e parte della Campania, il compito da affrontare è invece arduo.

Queste tre regioni hanno bisogno di un'energica azione di trasformazione delle strutture produttive, tale da far decollare un incisivo processo di industrializzazione. L'ostacolo maggiore è qui nel solco che si è approfondito tra lo stato e l'economia formale, spesso assistita, da un lato, e la valorizzazione delle risorse per cimentarsi nel mercato, dall'altro. Per ricongiungere le due parti, due sembrano le strade da percorrere: promuovere un intervento di imprese industriali esterne così massiccio da sconvolgere gli equilibri attuali; risanare il settore pubblico e riqualificarne il ruolo, eliminando quegli aspetti, da «stato predatore», che hanno così corposamente contribuito, fin qui, al raggiungimento delle

condizioni in essere. Il primo caso è fondamentalmente giustificato non da considerazioni di natura macroeconomica, ma dall'esigenza di mettere in campo un terzo «giocatore» abbastanza forte da consentire la revisione dell'insieme delle regole.

Ambedue queste strade — ovviamente non alternative — sono irte di ostacoli. La prima richiede, anche alla luce delle esperienze fatte in passato, una capacità di iniziativa in grado di attrarre le ubicazioni di investimenti manifatturieri decisi a scala internazionale. La seconda cozza contro la sfiducia generalizzata nelle istituzioni, e prima ancora contro il fatto che financo ipotizzare un risanamento del settore pubblico nelle tre regioni, è difficile. E tuttavia non sembra si diano altre alternative.

MEZZOGIORNO E CONTESTO MEDITERRANEO

di *Lorenzo Bellicini**)

Le più recenti analisi condotte sulla città mediterranea e sulle dinamiche di sviluppo dei paesi che si affacciano sul mare mettono in evidenza particolari modelli di comportamento che consentono di individuare possibili strategie di intervento.

In breve di seguito sono fissati sinteticamente, per flash, alcuni elementi determinanti la realtà del mediterraneo, a partire dai quali è possibile costruire uno scenario di bisogni/opportunità che possono trovare in una nuova strategia di programmazione dei fondi strutturali adeguata risposta.

Il primo elemento di riflessione è chiaramente rappresentato dallo spostamento del baricentro demografico da nord a sud: oggi il Mediterraneo è costituito da 400 milioni di persone, 200 milioni dai quali residenti nella sponda nord e 200 residenti nella sponda sud-est (comprendendo la Turchia). Nel 2010 la sponda sud-est sarà abitata da 300 milioni di persone mentre la sponda nord rimarrà ferma sui 200 milioni. Lo scenario dei prossimi anni è quello di una crescita delle difficoltà interne per i paesi della sponda sud e di una forte crescita dell'emigrazione da sud verso nord.

Il secondo elemento di riflessione è costituito dalla leadership mondiale che il Mediterraneo esercita nel contesto mondiale e che per i prossimi anni proietta una domanda turistica internazionale valutata in oltre 200 milioni di persone per gli anni 2000 a fronte dei 140 milioni del 1990. Ai turisti internazionali è da aggiungere la domanda turistica nazionale che ha dimensioni di poco inferiori a quella internazionale.

Il 50% della domanda turistica si concentra sulle aree costiere dove vivono 130 milioni di persone.

I processi di sviluppo dei paesi della sponda sud e le dinamiche dello sviluppo dell'economia turistica hanno determinato quindi, particolarmente per alcuni paesi, l'addensarsi dei processi di insediamento e di costruzione del territorio sulle aree di costa.

La costa del Mediterraneo appare come una grande linea continua edificata, il fronte di un addensamento demografico composta da due anime: la pressione demografica interna e la pressione turistica esterna.

Allo stesso tempo, il Mediterraneo è sempre più un territorio di città: i demografi ci dicono che oggi il 60% della popolazione dell'area vive nelle città e che nel 2010 saliremo al 70%.

I più recenti studi sulle città del Mediterraneo, da El Kadi a Leontidu, per fare qualche esempio, tendono ad evidenziare la presenza di un modello di sviluppo urbano mediterraneo, caratterizzato da una sorta di città sotto-standard che organizza il territorio. È una città che non ricorda tanto le zone delle baraccopoli, ma prefigura un modello urbanizzato autocostruito o comunque non pianificato, che affianca la città pianificata, e determina un modello di vita basato su un più accettabile libello di qualità, degli spazi interni dell'abitazione e da una condizione di evidente sottostandard per quanto riguarda gli spazi sterna e i servizi urbani. È una città costituita non tanto, tout court, dalla fascia sociale più povera, quanto da una fascia più intermedia dello strato sociale.

*) CRESME, Roma

Allo stesso modo però la città mediterranea abbina a questo carattere prevalente due altri elementi caratterizzanti:

- la città storica, forte elemento di identità e deposito di valori storici, spesso in abbandono;
- la città pianificata, omologa, senza natura o principi di identità e indifferente a qualsiasi paese appartenere.

Il tema della riqualificazione delle città sottostandard, il tema della valorizzazione delle identità storico culturali delle città centrali, e il tema della creazione di nuove identità nella città pianificata, si presentano come tre punti cardine per un intervento strutturale destinato a rispondere ai bisogni del territorio Mediterraneo.

I processi di crescita demografica, pressione turistica, accentramento dei processi insediativi nelle aree di costa e nelle città caratterizzate del principio della «città sottostandard», e quindi da una profonda carenza per ampie parti di ambiente costruito proprio nei livelli di dotazione dei servizi e nell'organizzazione degli spazi pubblici, comportano un aggravarsi delle problematiche legate al degrado ambientale.

Tema già vivo nel dibattito sul Mediterraneo ma spesso non messo in relazione ai modelli insediativi che lo caratterizzano.

In breve, come abbiamo già osservato, lo scenario è quello di una accentuazione dei caratteri informali di una nuova megalopoli mediterranea urbana e costiera di fascia sociale intermedia, semiperiferica, la cui parte più ampia è caratterizzata dall'assenza delle principali opere di urbanizzazione e, tra le altre, di quelle fognarie.

Naturalmente a questo si aggiunge il nodo dello smaltimento dei rifiuti che non è solo problema del sud del Mare, ma anche quello delle città della sponda sud.

Ognuno dei temi toccati richiede specifiche modalità di intervento.

Selezionando alcune possibili linee di intervento che potrebbero contribuire alla riflessione sui temi di programmazione per i fondi strutturali, ci sembra prioritario segnalare nell'ordine i seguenti:

- il tema delle città sotto-standard

Si tratta di pensare a una serie di iniziative che possano mettere in relazione non solo «opere da fare», ma opere da fare e gestire. Servizi da realizzare e erogare. Il tema è quello del riadeguamento della qualità dello spazio esterno all'abitazione a quello interno all'abitazione. Le strategie potrebbero essere quella della promozione di interventi di esternalizzazione delle attività di gestione dei servizi urbani a strutture esterne alle amministrazioni

Opere e modalità gestionali. Cosa fare, e anche come fare.

Le metodologie di intervento dovrebbero essere quelle maturate dalle esperienze più avanzate di «*facilities management*».

- Restituire e valorizzare le identità storico-culturali

La città vecchia a Bari e Taranto, l'area di castello a Cagliari, il centro storico di Napoli, il centro di Palermo, ecc. sono esempi di città italiane del mezzogiorno nelle quali sta per iniziare, o non è ancora iniziato un processo di riqualificazione e valorizzazione dei centri storici. Molte città del sud del Mediterraneo sono in condizioni ancora peggiori.

C'è lo spazio per una nuova stagione di programmi di intervento che abbiano come obiettivo la riqualificazione delle città vecchie: ritrovare le identità, produrre modelli di interventi in grado di muovere opportunità economiche e culturali.

Una nuova stagione di interventi che sia in grado di muovere la filiera del mercato del recupero. «*Una strategia di filiera per la città storica*».

- Creare le nuove identità

Qui il discorso è più ampio e più generale. Riguarda la città contemporanea in generale. Una strada potrebbe essere quella di incentivare programmi di riqualificazione della città pianificata (sul modello di alcuni Urban) a partire da tre diverse strategie: progetti di suolo, spostare i volumi e creare le identità, nuovi manuali. In breve promuove progetti e piani di riqualificazione degli spazi pubblici; promuove progetti di redistribuzione delle funzioni nelle aree senza identità; promuovere nuovi manuali che servono a costituire la nuova città contemporanea mantenendo e conservando i principi de l'identità territoriale.

INVESTIRE NELL'ALTA FORMAZIONE E PROMUOVERE L'ECCELLENZA

di Franco Benigno *)

Molti elementi generali inducono a porre il tema dell'alta formazione al centro dell'attenzione. Uno degli aspetti della cosiddetta globalizzazione è l'incremento della competizione con paesi dal tenore di vita molto basso, sensibilmente inferiore a quello delle aree del Meridione. Vi è un largo consenso sulla necessità di evitare un percorso di crescita economica caratterizzato essenzialmente da lavori poco qualificati e, di conseguenza, da salari reali in diminuzione e da condizioni di vita sempre più deteriorate per stati marginali della popolazione. È altresì ampiamente diffusa l'idea che un percorso alternativo a quello della competizione sul costo del lavoro debba puntare su investimento ad alto contenuto tecnologico e sul circolo virtuoso da instaurare tra una accresciuta dotazione di capitale umano e un deciso miglioramento del capitale sociale e cioè della qualità delle relazioni dell'ambiente sociale. Perché tale circuito virtuoso si attivi occorre da un lato il rafforzamento delle professionalità elevate e dall'altro una politica che consenta a tali professionalità di esercitare un'azione di valorizzazione del patrimonio storico culturale. A ciò si aggiunga che l'allargamento orientale della UE produrrà l'ingrasso sul mercato comunitario di paesi che possiedono insieme a livelli di costo del lavoro decisamente bassi, risorse di capitale umano che, per quanto spesso degradante, appaiono potenzialmente temibili.

Questo scenario pone in luce la necessità di investire decisamente in un settore, l'alta formazione, dove il tradizionale divario nord-sud appare molto marcato, in termini a) di produttività degli atenei; b) di efficienza della spesa formativa; ma soprattutto c) della capacità di coinvolgimento dei soggetti, pubblici e privati, preposti o interessati alla progettazione dello sviluppo territoriale. Alcune dinamiche che si vengono producendo rendono ulteriormente tale azione con differibile.

Per quanto riguarda il primo punto, la produttività degli atenei, vanno valutati gli effetti che sul sistema universitario meridionale produrrà il processo avviato negli ultimi anni di autonomia universitaria, e cioè di accentuato decentramento decisionale e di invito all'attivazione di risorse locali nel quadro di una spesa ministeriale decrescente. È possibile prevedere che il nuovo sistema indurrà una più accentuata gerarchizzazione del sistema nazionale universitario, che vedrà in migliori condizioni gli atenei in grado di massimizzare i vantaggi (responsabilizzazione, snellimento procedurale, migliore possibilità di azione sul territorio, accresciute possibilità di autofinanziamento) e di minimizzare gli svantaggi (tendenza all'endogamia del personale docente, abbassamento della qualificazione, degrado della ricerca di base non finalizzata, provincializzazione culturale). Gli atenei meridionali non sono oggi nelle migliori condizioni per competere e rischiano anzi di vedere accentuata la propria già debole posizione.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'efficienza della spesa formativa, va ricordato che essa è notevolmente più bassa nel mezzogiorno rispetto a tutti i parametri nazionali utilizzati. In generale il decentramento a livello regionale delle attività formative ha prodotto nelle regioni meridionali risultati modesti, talvolta francamente pessimo. La necessità di innovare in questo settore è divenuta dunque un'urgenza non rinviabile: di fronte ai processi di *upskilling* in corso nei settori emergenti del secondario, nel cosiddetto terziario avanzato e in alcuni settori innovativi del primario. Il *gap* rispetto alla media nazionale, già notevole, rischia di aggravarsi.

*) Università di Teramo

Per quanto riguarda il terzo punto, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti nella progettazione dello sviluppo territoriale, va anzitutto osservato che esistono solo da pochi anni condizioni relativamente più favorevoli. Da una parte l'emergere di una nuova classe politica, più responsabile verso gli elettori e più attenta alle condizioni dello sviluppo locale e dall'altro l'attivazione di una strumentazione normativa avente come punto di riferimento la concertazione ha prodotto l'irrompere talvolta confuso ma anche liberatori di energie a lungo compresse. Va osservato tuttavia che tale processo positivo, epperò allo stato embrionale e dall'esito incerto, non ha avuto ancora la capacità di integrare in modo sufficiente percorsi formativi innovativi, e in particolare quelli a più elevata qualificazione.

Per tutte queste ragioni è venuto il momento di operare una decisa opzione a favore di investimenti nell'alta formazione. Occorre però precisare in quali direzioni e con quali metodi.

Lo scopo fondamentale dell'investimento nell'alta formazione dovrebbe essere duplice: da un canto va favorito l'emergere, in alcuni settori cruciali di strutture, tradizioni e scuole di eccellenza nel campo della ricerca scientifica e tecnologica e delle valorizzazione del patrimonio storico-culturale, dall'altro bisogna orientare tali strutture esistenti o da creare affinché la loro azione produca un positivo effetto di diffusione territoriale di atteggiamenti meritocratici e di saperi aperti all'innovazione.

Il primo passo per promuovere l'eccellenza consiste nel riconoscerla. Occorre una ricognizione ampia delle risorse umane. Non si tratta di riproporre una tradizionale attività di *bench-making* basata sui soliti elementi quantitativi (fattori di impatto etc) e sull'eccellenza individuale ma una analisi che punti a valorizzare a) le esperienze di lavoro collettivo già in essere tanto dentro le istituzioni pubbliche della ricerca (università e CNR) quanto fuori di esse b) la capacità di gruppi omogenei di essere apprezzati ai massimi livelli internazionalmente riconosciuti c) l'orientamento di questi gruppi, già dimostrato, verso la trasmissione dei saperi, la divulgazione ed il «fare scuola».

Presupposti fondamentali di questa opzione sono da un lato il riconoscere il nesso inscindibile tra esperienze di eccellenza nella ricerca e possibilità di fare alta formazione e dall'altro la disposizione a premiare i comportamenti aggreganti e meritocratici, scoraggiando le logiche istituzionali e corporative o individualistiche.

In altri termini occorre far gareggiare non gli individui e neppure le istituzioni ma i gruppi di ricerca, le esperienze aggregatrici. Occorre inoltre incentivare le capacità innovative delle generazioni più giovani disincentivando le rendite di posizione di individui o gruppi assestatisi in attività di routine. Si tratta di riconoscere le strutture di eccellenza esistenti e di impegnarle nella creazione di scuole di alta qualificazione che consentano una diffusione e un rafforzamento della disposizione all'innovazione e al merito. Solo dopo si può promuovere, dentro istituzioni affidabili o stimolando la creazione di nuove reti, la nascita di poli di eccellenza in settori scoperti o insufficientemente rappresentati attraverso l'immigrazione di specialisti dall'esterno o l'aggregazione di risorse umane sparse.

Ha grande importanza in questo senso la costruzione di modelli riproducibili, di esperienze vincenti. Uno dei modi più efficaci per indicare un percorso che premi la ricerca innovativa e scoraggi la rendita culturale e accademica è quello di promuovere attività esemplari, che leghino strettamente ricerca e formazione. A queste strutture può essere poi richiesto di allargare il *range* delle proprie amministrazioni statali e locali e alla predisposizione di percorsi in comune con gli enti locali per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale.

UNA POLITICA PER IL BOSCO E PER LE ACQUE

di *Piero Bevilacqua* *)

Esistono decisioni di politica economica sovranazionale e tendenze spontanee che spingono a un mutamento profondo del profilo demografico e sociale delle aree interne del Sud. Il Regolamento CEE 797/85 (e successive direttive) che incentivano la messa a riposo dei terreni destinati a produzioni eccedentarie, e il processo di abbandono delle aree collinari da parte delle popolazioni, convergono nel determinare una situazione sempre più precaria nei territori appenninici e sub-appenninici. L'intera dinamica dell'idraulica montana e collinare rischia quindi di vedere accentuata la situazione attuale: vale a dire la progressiva assenza della «manutenzione sociale» delle acque d'altura ad opera dei contadini. Con quali danni per le economie di pianura in forma di erosione del suolo, alluvioni, frane, ecc. È inutile dire.

Nelle stesse direttive europee d'altra parte esistono indicazioni importanti per trovare delle soluzioni. Una di questa è il rimboschimento. Ora, è possibile trasformare una vasta operazione di salvaguardia del territorio e di conservazione dei suoi equilibri idraulici, in una iniziativa capace di creare nuove economie, di mettere in valore le risorse protette, di organizzare nuove forme di manutenzione sociale del territorio che generino occasioni di lavoro?

Quella autentica «fabbrica di legname» e di beni secondari che è il bosco si presta egregiamente a essere il motore primo di un sistema di concatenazioni produttive — una filiera — in grado di cambiare la faccia di molte realtà sociali del nostro Sud interno. Ricordo, tanto per cominciare, che il bosco produce innanzi tutto legna da ardere. Un bene che oggi ha un crescente mercato: non più solo nelle aree rurali, ma anche per i caminetti delle case in città o delle seconde case, o per usi legati a tecnologie avanzate. Ma sicuramente gli utilizzi industriali del legname appaiono oggi i più rilevanti: ad esempio per la produzione di pasta di cellulosa destinata alla fabbricazione della carta. I legni teneri, come il pioppo, che cresce bene lungo gli argini di fiumi e torrenti — e quindi svolge un'azione di contenimento delle acque — sono producibili in tempi brevi e possono alimentare o comunque integrarsi in una industria cartaria oggi sempre più estesa e diversificata: per la fabbricazione di carte di lusso, di cartoni, cartoni ondulati, carte per usi grafici, ecc.

Ma naturalmente è il legname per uso direttamente industriale che può costituire il centro di una catena di imprese economiche ad esso collegate. A parte le attività legate alla gestione di manutenzione ordinaria, di protezione dagli incendi (attività finanziata da direttive europee, ad es regolamento N. 308/97.) intorno alla trasformazione degli alberi in legname oggi si organizza una serie differenziata di imprese: di segagione, dei cosiddetti semifiniti, di falegnameria industriale per l'edilizia, di imballaggio, di commercio all'ingrosso, di mobilificio, di uso degli scarti, ecc.

Com'è noto, il settore più debole della nostra produzione di legnami è quello delle essenze pregiate. I legni duri provengono quasi totalmente dal Nord America. Ma per circa il 70% il noce impiegato nelle nostre industrie è acquistato in Europa. Significativamente la spesa complessiva di legname importato in Italia si aggira intorno ai 6-7 mila miliardi annui. Si tratta dunque di un ambito che ha un rilievo economico di prim'ordine, e su cui è possibilissimo intervenire con successo. (La legge CEE n.2080/92 finanzia il rimboschimento con essenze pregiate).

*) Università di Roma

Si pensi al noce, il cui legname conosce una crescente valorizzazione e una continua ascesa dei prezzi. Quest'albero, oltre al suo pregio naturale, ha dalla sua la rapidità della crescita e la capacità di produrre frutta. Esso consente una valorizzazione agraria a breve, oltre che industriale differita. Non a caso, a partire dagli anni '80, in Toscana, gli impianti di questa essenza hanno conosciuto una significativa accelerazione. E considerazione analoga si può fare per un altro albero pregiato domestico: il ciliegio. Ma tutto il settore dei legni di alto pregio potrebbe avere una espansione significativa nel nostro Mezzogiorno.

Occorre tuttavia ricordare che il bosco produce anche altro su cui è possibile innestare attività di lavorazione e di trasformazione. Ricordo, a mò di esempio, alcune attività particolari, già esistenti, come quella concentrata oggi quasi esclusivamente in Sardegna, legate all'uso delle querce da sughero. La produzione del sughero alimenta e fornisce materia prima all'industria vinicola, a quella calzaturiera e all'edilizia.

Ma il bosco offre anche una vasta gamma di prodotti secondari che alimentano «economie minori»; degne di ulteriore valorizzazione: ghiande, funghi, tartufi, pinoli, fragole, lamponi, ecc. E analoga considerazione andrebbe fatta per la macchia mediterranea e per le essenze arbustive che di solito popolano le aree collinari interne e costiere. È da tale patrimonio naturale originario, oltre che dai prodotti del bosco, che è possibile trarre — valorizzando e arricchendo antiche tradizioni — oli, essenze, infusi, balsami, colliri, sciroppi, marmellate, ecc. secondo una linea di produzioni biologiche che ormai costituiscono una realtà di mercato in evidente espansione.

Il bosco, d'altra parte, non solo produce essenze legnose, è anche un habitat in cui si custodisce la biodiversità: fiori, erbe, uccelli, mammiferi, ecc. Una ricchezza che non è possibile valutare solo in termini economici. Occorre quindi completare ed estendere l'attuale assetto dei parchi. D'altra parte in molte aree boscate e semiboscate delle nostre colline sarebbe possibile creare allevamenti di animali selvatici: lepri, cinghiali, caprioli, fagiani, ecc. utili per fornire carni pregiate a ristoranti ed alberghi collocati nella zona e in grado di attribuire ad essi una forte caratterizzazione, se non un dato di esclusività. Dunque, anche il turismo — per lo meno in aree dotate di speciali attrattive naturali o artistiche — potrebbe integrarsi all'interno di questo circuito che vede al centro il bosco: erogatore di ossigeno e aria salubre, luogo di escursioni e di vacanze, produttore di materia prima per le industrie del legno e della carta e per l'artigianato locale, fornitore di beni secondari per la manifattura agroindustriale e per la linea delle confezioni biologiche.

Personalmente sono convinto che la possibilità di riuscita di un simile progetto sia legata alla *simultaneità* della sua realizzazione. Simultaneità è un concetto elaborato dai bonificatori italiani agli inizi del nostro secolo. Se si voleva risanare un'area era vana fatica arginare un fiume, costruire l'anno dopo un ponte, l'altro ancora prosciugare uno stagno. Dopo un po' il disordine idraulico riprendeva il sopravvento su tutto. Occorreva al contrario simultaneamente prosciugare lo stagno, costruire il ponte, arginare il fiume, edificare gli abitati per richiamare popolazione. È grazie alla simultaneità che sono state risanate le pianure malariche del nostro Paese. Occorrerebbe che anche il bosco fosse simultaneamente collegato alle economie derivate e derivabili, così da far subito *sistema*. Il problema del Sud, anzi l'intera «questione meridionale», si riduce a una *questione di raccordi*. Se si vuole aiutare il Sud a innescare un proprio sviluppo autonomo una delle leve imprescindibili è aiutare i vari soggetti a collegarsi, a cooperare, a organizzarsi, a fare massa critica: a fare società.

Infine, se posso permettermi un suggerimento: occorrerebbe presentare una simile proposta nel suo carattere globale, ecologico e insieme economico. Se si dovesse, poniamo, pensare al rimboschimento di un'area interna della Calabria, occorrerebbe stampare un opuscolo da distribuire agli abitanti dei paesi interessati in cui si spiega l'intero disegno.

Nessun giovane si muoverebbe se invitato a fare il boscaiolo. Ma molti si mobiliterebbero di fronte a un progetto culturalmente significativo di salvaguardia ambientale e di sviluppo alternativo.

Come sapevano gli ingegneri idraulici meridionali dell'800 coprire di alberi le montagne e le colline, non solo proteggeva contro l'erosione, ma equivaleva a creare serbatoi di acqua. Il bosco d'altura svolge infatti questa funzione: impedisce all'acqua piovana di dilavare precipitosamente a valle e la fa percolare nel fondo della terra alimentando così la formazione delle sorgenti e il corso regolare di fiumi e torrenti. Quindi l'estensione dei boschi fa parte di una politica per le acque nel senso pieno di questo termine.

Tuttavia c'è un problema non solo di formazione, ma anche e soprattutto di adduzione e di distribuzione. Non mi soffermo su ciò che è abbastanza noto: ad esempio la carenza di acqua, soprattutto nelle fasi critiche, che nel Sud possono toccare, in media annuale, i 38 giorni contro i 3-4 del Centro-Nord. Se a livello nazionale il 65% della popolazione soffre di acqua potabile insufficiente, il 70% di essa si colloca nelle regioni del Sud. Altrettanto nota è la questione della dispersione: circa il 25%, con punte massime del 35-40%.

Ebbene, a fronte di un aumento della popolazione, e dunque di un accresciuto uso dell'acqua a fini civili, dell'incremento in agricoltura a fini irrigui, degli utilizzi industriali, negli ultimi anni la massa complessiva delle risorse non si è accresciuta, mentre è peggiorata la qualità della sua distribuzione. L'intervento in questa materia dovrebbe articolarsi in più punti:

a) *Riorganizzazione della manutenzione.* Sino ad oggi si è intesa la manutenzione degli acquedotti come semplice ripristino delle condizioni originarie dei manufatti. Oggi occorre invece intenderla come mantenimento e accrescimento dell'efficienza attraverso il ricorso a tecnologie più avanzate. Lo Stato ha ereditato un vasto patrimonio di acquedotti e canali dalla ex Cassa per il Mezzogiorno che oggi soffrono di processi di interrimenti, frane, ecc. e che andrebbero riportati a un più avanzato livello di efficienza. b) *Gestione integrata.* La legge Galli del 5 gennaio 1994, n. 36 che prevede un «sistema idrico integrato» porta a considerare non solo le acque pure ma anche quelle reflue come facenti parte di un ciclo globale di utilizzazione della materia prima. La legge imporrebbe che l'acqua utilizzata venisse sottoposta a processi di depurazione per potere essere riutilizzata o per essere definitivamente scaricata senza danni nei fiumi e nei mari. Naturalmente l'applicazione delle norme procede a rilento per una infinità di motivi. Ma è evidente che il settore di depurazione e smaltimento delle acque, oltre a costituire un punto rilevante nell'economia e riproduzione di una risorsa sempre più scarsa, offrirebbe possibilità di lavoro. Un obiettivo a cui puntare è quello di unificare gli scarichi civili e quelli industriali al fine di distribuire i costi tra enti pubblici e imprese private per la creazione e gestione dei depuratori. c) *Salubrità delle coste marine.* Una visione d'insieme del ciclo dell'acqua (incoraggiata dalla direttiva comunitaria n. 271/1991) dovrebbe condurre a una più organica visione del rapporto fra depurazione dei fiumi e valorizzazione delle acque marine a scopi turistici e produttivi (pesca, mitilicoltura, acquacultura, ecc). La bonifica del Sarno può rappresentare un caso interessante. d) *Economia delle acque.* Occorrerebbe rammentarsi che nel Sud molti corsi d'acqua, anche invasi artificiali, laghi, ecc. hanno una potenziale pescosità assai poco sfruttata. Quest'ultimo aspetto di valorizzazione delle risorse si ricollega pienamente alle indicazioni relative all'economia del bosco e delle aree interne. f) *Una istituzione coordinatrice.* Da quanto detto, soprattutto negli ultimi punti, risulta chiaro che la politica delle acque dovrebbe godere di una istituzione coordinatrice in grado di avere una visione globale di tutti i bacini idrici e di pensare a una progettazione generale di produzione e riproduzione della risorsa. Una sorta di Magistrato delle acque per il Sud, in grado di compensare l'attuale frantumazione in comuni, enti, imprese, regioni, ecc.

CITTÀ E PORTI

di *Stefano Boeri* *)

Stiamo ancora vivendo, nelle città portuali italiane, gli effetti di una fase di rilancio dei trasporti marittimi nel bacino del Mediterraneo.

Una spinta propulsiva che di recente si è accompagnata ad altri fenomeni di minor impatto come lo sviluppo del traffico crocieristico mediterraneo ed europeo (segnato anche dall'ingresso delle grandi navi statunitense nel bacino) e con una generale ripresa delle attività produttive e cantieristiche.

Per quanto questa fase espansiva poggi su variabili esogene e di incerto destino (legate per gran parte all'andamento dei mercati asiatici), è certo che le città portuali italiane hanno negli ultimi anni dovuto affrontare una dimensione problematica del tutto nuova.

La novità consiste soprattutto nell'emergere di una questione primaria: quella della *ri-identificazione* della loro natura di aree urbane dotate di un importante bacino portuale.

La questione potrebbe essere posta ricorrendo ad un paradosso: le principali città portuali italiane che rivelano nel loro stesso «corpo» la storia di un profondo e inestricabile legame di contiguità tra zone urbane storiche e banchine portuali, sono anche al contempo oggi spesso territori bifronti, dove una nobile identità urbana e una forte tradizione portuale non solo non si integrano, ma spesso non riescono neppure a coabitare.

In altre parole, a fronte di una situazione geografica che spesso obbliga le attività portuali e le zone residenziali italiane a convivere e a sopportare i costi di questa convivenza forzata (per la città in termini di congestione, di inquinamento ambientale, di inaccessibilità del fronte-mare, per il porto in termini di assenza di aree di espansione, di ridotta mobilità delle merci, di conflittualità locale istituzionale e sociale), permane una cultura fondata sul presupposto di una netta separazione di interessi tra porto e città.

Una cultura regressiva e penalizzante che ha accompagnato gli ultimi decenni di crisi delle grandi aree della portualità italiana e che oggi -in una fase invece espansiva- deve essere superata pena la perdita di importanti possibilità di competizione nei mercati marittimi mediterranei e europei.

La questione è evidentemente articolata e di antica genesi e dunque non risolvibile con reciproche dichiarazioni di buoni intenti, né solo con soluzioni legislative, perché rileva l'assenza di una sostanziale cultura di governo delle trasformazioni urbane di un intero e unico territorio (quello delle città-porto) che dovrebbe trovare dimora sia nelle scelte di governo delle amministrazioni locali che in quelle delle Autorità portuali competenti.

A questo proposito, e soprattutto in riferimento alle aree portuali urbane del sud-Italia, si impongono dunque oggi alcuni spunti di riflessione.

Un primo problema riguarda l'assenza a tutt'oggi di una organica politica nazionale sulla portualità italiana; l'assenza di una politica capace di individuare e suggerire il «posto» di ciascuna città portuale italiana nell'evoluzione dei mercati marittimi; di definire gerarchie di interventi in relazione alle diverse specificità e alla diversa forza competitiva di ogni area urbana portuale.

La stessa polivalenza delle principali aree portuali italiane e meridionali può trasformarsi da risorsa in fattore di penalizzazione in assenza di un quadro programmatico e sinottico capace di individuare priorità e di selezionare le strategie evolutive per ogni polo portuale.

*) Università di Milano

Una politica nazionale agevolerebbe inoltre le relazioni delle Autorità Portuali con i soggetti pubblici locali, perché ne verificherebbe e eventualmente legittimerebbe le aspirazioni e le strategie.

Un secondo problema cruciale riguarda la riforma del sistema fiscale riferito alle aree della portualità italiana.

L'impossibilità di trattenere parte del gettito impositivo locale da parte delle Autorità Portuali -come accade ad esempio nel modello catalano- e soprattutto il fatto che le città non ricevano dalla contiguità di un polo portuale alcun vantaggio economico (parti del gettito raccolto dell'ente portuale) come accade ad esempio in Francia e in Belgio, rendono molto difficile il dialogo tra governi locali e autorità di governo delle aree portuali.

Rendono in altre parole difficile legittimare la coesistenza con un'area produttiva che che occupa e utilizza grandi e preziose porzioni di territorio senza produrre significative quote di reddito, di occupazione e di liquidità utilizzabili per gli interessi collettivi della comunità locale.

Un terzo problema, infine, riguarda la necessità di chiarire -anche dal punto di vista giuridico e procedurale- il carattere della «intesa» che il legislatore della legge 84 ha indicato come preconditione per l'approvazione degli atti di pianificazione urbanistica portuale.

A questo proposito, oltre che articolare le indicazioni legislative, si potrebbe riflettere sull'opportunità di istituire localmente delle «Agenzie di progettazione sulle aree costiere» miste (Autorità Portuale - Amministrazioni locali) e in grado di istruire e articolare un discorso condiviso sul futuro del fronte mare urbano che superi quella progettualità per aree specializzate che purtroppo continua a penalizzare le trasformazioni delle città portuali italiane.

PROGETTI PER LO SVILUPPO

di *Tito Boeri**)

Nel definire gli obiettivi dei progetti attuabili con il contributo dei fondi strutturali occorre innanzitutto tenere conto dei *vincoli*, vale a dire dell'evoluzione degli orientamenti comunitari circa la dotazione e il ruolo di questi fondi e dell'*evidenza empirica* circa gli effetti dei progetti che sono stati finanziati con questi fondi.

Si sa molto poco (o quanto meno poco ci è dato sapere) circa gli effetti degli interventi finanziati coi fondi strutturali in Italia. Si sa qualcosa di più sugli effetti degli investimenti pubblici (soprattutto in altri paesi), in particolare sugli effetti su crescita e occupazione di opere infrastrutturali o di interventi di politica attiva del lavoro, due aree su cui ci sembra siano concentrate molte delle energie nella pianificazione degli interventi.

L'evidenza empirica sugli effetti di *opere infrastrutturali* è principalmente di due tipi: valutazione ex-post di progetti (possibilmente comparate con risultanze della valutazione ex-ante) e analisi degli effetti aggregati delle opere infrastrutturali su crescita e occupazione.

Il campionario fornito dalla Banca Mondiale è forse quello maggiormente rappresentativo in considerazione del grande numero di progetti di investimento finanziati da questa istituzione nel corso della sua esistenza (anche se circoscritto ai paesi in via di sviluppo). I rendimenti economici dei progetti nel campo dei trasporti sono stimati essere largamente superiori (fino al 50 per cento) ai rendimenti finanziati (che sono peraltro generalmente negativi). Di qui una ragione fondamentale per cui tali opere vengono intraprese solo per iniziativa dell'operatore pubblico. Tuttavia il rendimento economico dei progetti così come calcolato «ex-post», ad almeno dieci anni dall'inizio del progetto, risulta essere significativamente (di circa il 10 per cento) inferiore a quello stimato ex-ante. Inoltre la varianza della distribuzione dei tassi di rendimento ex-post è molto elevata, a riprova di un alto grado di rischio dei progetti. Ciò che è incoraggiante notare è che una componente non irrilevante di questa varianza può essere spiegata dalla dispersione dei rendimenti ex-ante o da altri fattori che sono conosciuti in fase di appraisal; come dire che è possibile ridurre il rischio con un approfondito appraisal dei progetti.

Riguardo agli effetti macroeconomici dei progetti infrastrutturali, la letteratura empirica più recente sembra convergere nel mettere in luce un impatto limitato, in quanto a dimensione e durata, di tali progetti sulla crescita ed avere effetti non persistenti sulla stessa. Ciò si desume da analisi econometriche, condotte mediante sia stime di funzioni di produzione aggregate che di funzioni di costo (nel qual caso l'impatto dei progetti viene misurato guardando ai risparmi che le infrastrutture ortano a conseguire nell'utilizzo di altri fattori produttivi) negli Stati Uniti e in diversi paesi europei, fra cui l'Italia. Inoltre gli effetti sembrano maggiormente marcati a livello nazionale che nella regione in cui l'intervento viene attuato. Nel caso italiano, variazioni nello stock di capitale pubblico nel Mezzogiorno che in altre regioni del nostro paese). Questo suggerisce la presenza di effetti soprattutto sul lato della domanda legati a tali progetti e l'utilizzo di risorse produttive (prime fra tutte il lavoro) esterne all'area in cui l'intervento ha luogo. Del resto, l'esperienza dell'infrastrutturazione della Germania orientale dopo l'unificazione tedesca mette in luce come il lavoro dequalificato richiesto per questo tipo di opere sia molto mobile e quindi spesso importato da paesi a basso costo del lavoro.

*) Università Bocconi

Quanto agli interventi di politica attiva del lavoro, gli studi microeconomici (non si hanno in questo caso studi macro, anche in considerazione della dimensione ridotta dei progetti) condotti questo riguardo indicano che i migliori risultati si ottengono quando i) gli interventi sono diretti a fasce particolari di utenza e specifici segmenti di mercato e ii) sono condotti da amministrazioni efficienti. Gli interventi in formazione e i sussidi alle assunzioni, in particolare, sono fonti sesso di «effetti di sostituzione» nel senso che portano al semplice rimpiazzo di lavoratori non beneficiari dell'intervento con i lavoratori coinvolti nelle politiche attive con effetti nulli o addirittura negativi (per via dell'effetto fiscale legato al finanziamento degli interventi) sulla creazione netta di posti di lavoro. Anche gli schemi di sostegno alla generazione di nuove iniziative imprenditoriali tipo quelli previsti nell'ambito della legge 44 sull'imprenditoria giovanile raramente hanno effetti netti significativi sulla nascita di nuove imprese e sulla creazione di nuovi posti di lavoro; come dire che, in assenza di tali interventi, le iniziative sarebbero state comunque avviate.

Quanto sopra indica che bisogna fare in fretta nell'impegnare ed utilizzare i fondi strutturali e che, al contempo, vi sono molti rischi di fare male, nel senso di finanziare progetti di dubbia riuscita, soprattutto nelle regioni che ne avrebbero maggiore bisogno e che, dopotutto, sono e aranno ancor più le uniche beneficiarie dei fondi strutturali.

Per evitare di mal utilizzare le poche risorse disponibili sembra perciò necessario prima di tutto potenziare le capacità di progettazione e valutazione ex-ante degli interventi sia a livello centrale che a livello locale. La riorganizzazione nel nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e il project financing presso il Tesoro può essere un primo passo in questa direzione, ancorché insufficiente, dato che tali capacità vanno anche rafforzate presso le amministrazioni locali. Un *investimento sulla qualità delle amministrazioni* è fondamentale se si vuole effettivamente dare un impulso a forme di project financing. Inutile sottolineare come un approfondito appraisal dei progetti sia una forma fondamentale di mitigazione del rischio legato al finanziamento dei progetti, soprattutto in settori (vedi opere infrastrutturali) in cui, come i è visto, il rischio di mercato è molto elevato. Per invogliare i privati a partecipare agli investimenti è indispensabile far sì che l'amministrazione locale sia un interlocutore credibile e competente. Non ci risulta che i fondi strutturali, i particolare quelli forniti dal Fondo Sociale Europeo, siano stati sin qui utilizzati nella formazione di personale della pubblica amministrazione nell'analisi economico-finanziaria e nella valutazione ex-ante ed ex-post dei progetti. Si tratterebbe, tra l'altro, di spese in conto capitale in quanto mirate alla formazione di capitale umano.

Un'altra area su cui occorrerebbe procedere è quella di una maggiore «*infrastrutturazione*» della pubblica amministrazione. I fondi strutturali, come si sa, non possono essere utilizzati per finanziare il funzionamento ordinario della pubblica amministrazione. Tuttavia interventi tipo la messa in rete delle informazioni disponibili circa le opportunità di impiego su scala nazionale e la creazione di centri self-service in cui tali registri (aggiornati on-line) possano essere liberamente consultati da chi cerca impiego, potrebbero essere legittimate come interventi straordinari e dunque miglioramenti di altri servizi pubblici che sono fonti di elevati costi fissi per le imprese, come il servizio postale.

Una maggiore efficienza delle amministrazioni locali ed una loro maggiore capacità di selezionare e monitorare i progetti beneficiari di finanziamenti comunitari potrebbe, infine, permettere di rendere meno restrittivi alcuni dei criteri che presiedono al finanziamento dei progetti secondo la legge 488, soprattutto riguardo all'entità della partecipazione dei proponenti (entità che non sempre è correlata alla redditività economica e sociale degli investimenti proposti).

POLITICHE PER IL TRASPORTO AEREO

di *Andrea Boitani* *)

Ancora nel 1996 la Commissione europea individuava l'Italia tra i mercati meno attivi nel trasporto aereo (ad eccezione della rotta Milano-Roma). Tuttavia, questo è l'unico comparto dei trasporti collettivi che conosca una dinamica della domanda positiva e crescente nel tempo.

All'interno dell'Unione Europea, almeno a partire dal *Terzo pacchetto* del 1993, è in corso un processo di liberalizzazione del settore destinato, nelle intenzioni della Commissione, a toccare tanto i servizi aerei quanto i servizi a terra. Si tratta di un processo fortemente contrastato dalle compagnie di bandiera e dalle stesse società di gestione degli aeroporti maggiori, che operano in stretta alleanza con le grandi compagnie. Anche i governi nazionali hanno finora dimostrato molta timidezza nei confronti di questa alleanza e hanno messo in atto comportamenti volti a frenare di fatto il processo di liberalizzazione.

I benefici di quel poco di liberalizzazione che si è attuata si sono fatti sentire solo per gli utenti di quelle rotte dove si è verificata l'entrata di almeno un nuovo concorrente effettivo, che ha spezzato il monopolio (voli nazionali) o il duopolio collusivo (voli intra-europei). Assai minori o addirittura nulli i benefici goduti dagli utenti delle aree meno sviluppate, la maggior parte delle cui rotte sono state poco interessate dall'entrata di nuovi concorrenti, a causa della «ristrettezza» dei mercati e al saldo dominio del vecchio monopolista.

In futuro, mentre le grandi compagnie, e le loro alleanze planetarie, tenteranno di difendere e rafforzare il loro potere utilizzando il modello *hub and spokes*, i vantaggi della liberalizzazione potranno verificarsi grazie ai collegamenti *point to point* realizzati da nuovi entranti. E ciò sia grazie ai risultati della tecnologia dei velivoli sia grazie alla crescita dell'utenza che gravita sugli aeroporti minori. Entrambi questi sviluppi, infatti, contribuiscono ad abbassare il break-even point di rotte prima fuori mercato.

Tenendo conto dei costi complessivi per la collettività (infrastrutture, servizi, costi esterni, ecc.) il trasporto aereo rappresenta forse la modalità di servizio con il miglior rapporto costo/qualità, specie per le aree «periferiche» del Paese (soprattutto mezzogiorno e Isole), che soffrono a un tempo dall'essere lontane dai centri nevralgici nazionali ed europei e dall'aver infrastrutture ferroviarie obsolete, il cui rinnovamento sarebbe comunque costosissimo.

Tutto ciò non è però sufficiente, in generale, a giustificare ulteriori investimenti pubblici nei piccoli aeroporti «periferici», che si vadano ad aggiungere a quelli già attivati dagli enti locali, con o senza il concorso dello Stato. Infatti, la grande maggioranza degli aeroporti minori è ancora molto lontana da una situazione di saturazione della capacità e molti sono decisamente sottoutilizzati, specialmente nelle aree meno sviluppate del Mezzogiorno, a causa di carenza della domanda di servizio.

Mentre non appare ragionevole utilizzare i fondi strutturali del quadro comunitario di sostegno per ampliare una capacità aeroportuale ancora abbondante o per fare migliorie puramente «estetiche» alle attuali aerostazioni, è possibile individuare altri interventi, anche di investimento, meritevoli di attenzione. Cerchiamo di elencarli brevemente.

*) Università Cattolica, Milano

Vista l'attuale carenza di domanda e visto il favorevole rapporto tra costo sociale complessivo e qualità del servizio bisognerebbe pensare a un diverso uso dei fondi pubblici, che oggi vanno a sussidiare in modo molto pesante l'offerta ferroviaria, che proprio per i collegamenti tra aree meno sviluppate e «centro» del Paese e del continente presenta un rapporto tra costo sociale complessivo e qualità del servizio estremamente sfavorevole.

Si potrebbe pensare, allora, a un graduale riequilibrio nell'uso dei fondi pubblici verso il sostegno della *domanda* di servizi aerei. È da sottolineare che il sostegno dovrebbe andare alla domanda e non all'offerta di servizi. E ciò per evitare qualsiasi distorsione della concorrenza a favore di un singolo operatore, oltre che per intervenire sulla causa fondamentale di ristrettezza del mercato, cioè appunto la carenza di domanda. Il sussidio, ovviamente, dovrebbe essere del tipo *fixed price* o, al limite, crescente al decrescere della tariffa piena fissata dai vettori, per incentivare il contenimento tariffario e spingere, quindi, anche le compagnie a conquistare domanda. Al fine di controllare la spesa pubblica, poi, i sussidi andrebbero erogati entro un limite massimo prefissato dalla legge di bilancio, eventualmente incrementabili con risorse proprie delle regioni interessate.

Tale sostegno sarebbe giustificato ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 2408/92 della Comunità Europea. Regolamento che prevede la possibilità da parte di uno stato membro di imporre (e pagare) oneri di servizio pubblico «riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale». Lo stesso regolamento prevede anche la possibilità di riservare a un solo vettore (vincitore di una gara aperta a tutti gli operatori comunitari) quelle rotte su cui «nessun vettore aereo abbia istituito o si appresti a istituire servizi aerei di linea conformemente all'onere di servizio pubblico imposto».

Gli investimenti dovrebbero essere concentrati in due direzioni. La prima è quella di migliorare la sicurezza delle piste attuali, in vista di un uso crescente delle medesime, dotandole di tutte le tecnologie necessarie a ridurre i rischi di partenze ed atterraggi e a consentire entrambi in condizioni meteorologiche critiche.

La seconda è quella di creare collegamenti terrestri rapidi con i principali bacini di utenza degli aeroporti. Nel caso di bacini di utenza costituiti da grandi città, o dove comunque la congestione del traffico stradale è particolarmente acuta, è opportuno pensare a collegamenti ferroviari. Questi hanno un costo elevato e probabilmente un rendimento molto differito, ma — se progettati con intelligenza — possono contribuire ad alleviare problemi di congestione già esistenti, oltre che a favorire la domanda di servizi aerei. In ogni caso, deve essere chiaro che nessun investimento ferroviario deve essere fatto senza una preventiva, accurata, analisi costi-benefici, condotta da organismi indipendenti.

Laddove l'analisi costi benefici dimostrasse ingiustificabili gli investimenti in infrastrutture ferroviarie sarebbe comunque possibile procedere con le alternative meno costose: le tranvie e le linee di autobus in sede protetta, secondo la dimensione dei flussi di utenza, le caratteristiche del territorio e la distanza dell'aeroporto. In questi ultimi casi l'investimento sarebbe di ammontare sensibilmente inferiore, ma bisogna evitare di cedere alla logica delle «grandi opere», quando di esse non vi sia dimostrata necessità. Dopotutto, non esistono solo i trasporti e le opere pubbliche ad essi connesse per creare sviluppo.

AZIONI DI SOSTEGNO A FAVORE DEI CONSORZI FRA PICCOLE IMPRESE

di *Carlo Borgomeo* *)

La chiusura dell'intervento straordinario al di là delle motivazioni che l'hanno determinata e delle modalità con cui si è concretizzata - ha rappresentato per il Mezzogiorno una opportunità importante: si è avviata, nei primi anni un po' timidamente, il necessario processo di superamento della separazione delle politiche dagli strumenti. Oggi tale processo conosce una significativa accelerazione e si può quindi varare una nuova strategia generale per innovare profondamente le politiche dello sviluppo, sia sul fronte dei soggetti da coinvolgere che su quello degli strumenti di intervento da adottare.

Ciò permette di superare l'emergenza e la straordinarietà per affermare la ordinarietà e la programmazione delle politiche. Allo stesso tempo il governo della programmazione di una politica ordinaria può garantire l'adozione di strumenti speciali modellati su congiunture particolari e temporanee.

In termini generali, la possibilità di identificare una domanda ed un'offerta di sviluppo impone e consente la giusta attribuzione degli strumenti agli obiettivi. Inoltre, permette uno sviluppo che non è solo il risultato di alcune scelte di macropolitica individuate e gestite dall'amministrazione centrale, ma la risposta ad una domanda captata e organizzata a livello locale.

Una direttrice, ormai irrinunciabile dello sviluppo, è il trasferimento delle relative competenze di progettazione e d'attuazione individuate con criteri di congruità rispetto agli obiettivi — a favore delle istituzioni locali. L'obiettivo principale resta quello di permettere la reale valorizzazione delle risorse locali sostenendo una generale logica di autopulsività dello sviluppo economico e sociale.

Questa esigenza operativa non può prescindere dal mantenimento di una visione generale delle strategie di sviluppo, assegnata alla programmazione nazionale della spesa pubblica anche perché vincolata agli indirizzi dei quadri comunitari.

Così, l'istituzione di un organo della pubblica amministrazione centrale, responsabile dell'organizzazione dell'offerta, può risultare necessario rispetto all'esigenza di armonizzare e valorizzare le specificità degli sviluppi locali.

Infine, la dimensione centrale della programmazione consente di poter riflettere, per mezzo della valutazione, sull'efficacia, sull'efficienza e sul rendimento sociale dell'azione e della spesa pubblica. La diffusione della pratica amministrativa della valutazione non può che migliorare gli strumenti per lo sviluppo e contribuire ad ottimizzare gli obiettivi della politica.

Dal lato della domanda, è necessario affrontare operativamente le esigenze d'animazione, d'organizzazione, d'accompagnamento, di selezione e di sostegno.

Anche da questo punto di vista, la territorializzazione degli strumenti è una scelta necessaria per sensibilizzare i soggetti attuatori dell'offerta rispetto alle peculiarità della domanda.

Al contrario di quanto è accaduto nel corso delle politiche dell'intervento straordinario, la domanda diventa, in tal modo, il modello concreto dello sviluppo.

*) Società per l'Imprenditorialità Giovanile

Attualmente, la domanda di sviluppo nel Mezzogiorno esprime il bisogno di individuare e di adottare nuovi strumenti a sostegno di una domanda latente o, sempre più frequentemente, spontanea e viva.

Alla luce di queste considerazioni generali e sulla base dell'esperienza personale di gestione di strumenti per lo sviluppo imprenditoriale nel Mezzogiorno è possibile suggerire alcune azioni fortemente ispirate da una domanda reale.

Una prima azione risponde alla esigenza di sviluppare relazioni non competitive tra imprenditori per ridurre diseconomie e costi di transazione dipendenti dalla polverizzazione dei soggetti produttivi.

Nei sistemi locali del Sud si è in presenza di realtà che ancora mancano di alcune funzioni importanti e che si basano spesso su regolatori del mercato e meccanismi di flessibilità eccessivamente personalizzati.

La questione della collaborazione — e della fiducia reciproca che la consente — resta un punto critico nel Mezzogiorno. Tuttavia, i casi ormai non isolati — di cooperazione spontanea e organizzata costituiscono un segnale di crescita che si manifesta concretamente sia in sede di attivazione degli strumenti della programmazione negoziata (in particolare dei patti territoriali), sia attraverso la promozione e l'avvio di forme di istituzionalizzazione delle relazioni collaborative in settori e/o in aree specifiche (ConSORZI).

È necessario, perciò, sostenere la nascita di consorzi di imprese espressi nelle loro forme più utili alla creazione di una «identità di sistema» e di sostenere la creazione e lo sviluppo dei «metaorganizzatori».

La nascita di imprese spin-off è uno strumento di valorizzazione del patrimonio firm specific delle risorse umane oltre che l'implementazione di una strategia di impresa.

È utilizzabile con in fasi di ristrutturazione, consolidamento, sviluppo delle attività. Produce benefici su più piani: produce un aumento della diffusione dello spirito di intrapresa tra i lavoratori; consente all'impresa di snellire la propria struttura organizzativa; ampliare la rete dei suoi partner/fornitori.

L'azienda si trasforma in attore di sviluppo economico del territorio in cui opera, offrendo contemporaneamente ai propri lavoratori una prospettiva di sviluppo di carriera «orizzontale» (creazione di neo-impresa) piuttosto che «verticale» (promozione gerarchica nella compagine aziendale).

La famiglia svolge un ruolo positivo determinante nella realtà imprenditoriale del Mezzogiorno. L'istituzione familiare è custode di risorse sociali, economiche e culturali che possono essere valorizzate attraverso una politica a favore dell'imprenditorialità.

La famiglia è infatti un luogo privilegiato di stimolo, di diffusione e di consolidamento della conoscenza ed è in grado di fornire diverse e multiple forme di aiuto per la creazione di nuove imprese: dagli aiuti materiali a quelli immateriali

È necessario rivalutare la famiglia come risorsa latente da cui è possibile trarre energie per lo sviluppo anziché considerarla come un sistema chiuso di «conservazione» che favorisce il clientelismo.

Una politica imprenditoriale a favore della famiglia deve saper promuovere e preoccuparsi dell'allocazione delle sue risorse, della separazione dei patrimoni dai capitali, dell'organizzazione della famiglia orizzontale e verticale, del trapasso generazionale, dello stimolo all'innovazione di processo e di prodotto e deve prevedere sostegni che funzionino da leve di «trascinamento e di attrazione» delle risorse familiari anziché da meri complementi.

Il contributo del segmento femminile come risorsa imprenditoriale si attesta attorno a valori compresi soltanto tra il 20 ed il 30% del totale delle attività imprenditoriali.

A tale problema si aggiunge quello connesso al rilevante numero di donne inoccupate, comprese in una fascia di età più elevata, che sono a forte rischio di emarginazione del mercato dal lavoro.

Un programma di sostegno che acceleri e favorisca un efficace inserimento della donna all'interno dei processi di sviluppo al fine di accorciare i tempi di ingresso e di abbattere il rischio di insuccesso.

Si tratta quindi di accompagnarla lungo un percorso che parte dalla riscoperta delle sue risorse imprenditoriali per arrivare a stimolarla nella elaborazione di idee di impresa e a sostenerla nell'ampliamento delle conoscenze specifiche che attengono alla gestione del ruolo imprenditoriale.

Negli ultimi anni l'imprenditorialità sociale è riuscita ad imporsi come modalità organizzata di «intrapresa privata a valenza pubblica».

Tuttavia, il processo di crescita e consolidamento delle imprese sociali necessita di uno sforzo innovativo e progettuale, volto ad assecondare e supportare la definitiva trasformazione da organizzazioni volontaristiche ad istituti economici.

In tal senso è necessario colmare le carenze di cultura manageriale e organizzativo-gestionale interne alle organizzazioni, contribuire al consolidamento di una nuova modalità organizzativa dell'agire economico-solidale, in grado di combinare gli aspetti distintivi del fare impresa con quelli dell'intervento sociale e di coniugare il «profitto del non profitto» e il socialmente utile con la creazione di nuovo lavoro.

POLITICHE PER LE CITTÀ

di *Dino Borri* *)

Uno dei grandi problemi della città meridionale, soprattutto delle città di più rilevante dimensione, è quello della modalità dei trasporti: cresciute a dismisura negli ultimi decenni per errate politiche urbanistiche e per la spinta del settore edilizio, poco o malamente attrezzate di infrastrutture (e cioè del cosiddetto «capitale fisso sociale») per la dominanza dell'intervento privato sul pubblico e la cattiva qualità di quest'ultimo, le città meridionali sono oggi sempre più spesso assediate da un traffico insostenibile nei suoi costi sociali e ambientali; se sono soprattutto le grandi città «metropolitane» a soffrirne può darsi che il problema sia comunque grave anche per città di solo alcune decine di migliaia di abitanti. Gli aspetti più evidenti di questa patologia sono nell'attraversamento dei cuori storici delle città da parte di un traffico incompatibile con gli stessi, nella segregazione di vaste e desolate periferie, nel terribile inquinamento ambientale, nella difficoltà di «respiro» territoriale sempre più demandato alle città da una mobilità di persone e merci che per ragioni anche generali si esplica ormai con varie modalità e periodicità in un ampio hinterland.

Il trasporto pubblico e generalmente carente nelle città meridionali e si può dire gestito nella quasi totalità dove esiste con bus di tipo tradizionale; i piani stradali sono così ricolmi di auto, con effetti di paralisi in «ore di punta» che tendono a ripetersi con sempre maggiore frequenza nella giornata.

In relazione alle patologie sopra sommarizzate, sembra logico suggerire che:

– siano disincentivate in forme opportune (qui una discussione potrebbe aprirsi sulle differenti forme possibili o auspicabili di disincentivazione, dal divieto al mancato trasferimento di risorse, alla tassazione) politiche urbanistiche espansive degli aggregati urbani nei piani regolatori generali: è positivo che misure per riqualificazioni e recuperi di parti di città si siano fatte più frequenti nel recente periodo ma è negativo il disinteresse di tali misure operanti a «valle» del problema per una prevenzione «a monte» della importante causa del degrado urbano rappresentata dalla crescita a dismisura delle città e dunque delle resistenze «tecniche» e economiche delle riqualificazioni;

– siano incentivati più efficienti e efficaci sistemi di mobilità nelle aree urbane e periurbane, mirando a una riconosciuta intelligente di periferie e cuori delle città e puntando su nuovi sistemi di mobilità e trasporto soprattutto pubblico non inquinante (integrazioni di bus a metano e ferrovie di superficie o profondità — secondo i casi a ciclopiste o altre forme di mobilità alternativa, localizzazioni di parchi e altri servizi sociali nelle «aree grigie» interposte) e alla eventuale formazione di nuovi sistemi arteriali attrezzati in termini di maggiore efficienza e efficacia anche ecologica;

– siano diminuite le densità di parcheggi e soste nei parcheggi di superficie soprattutto nelle aree centrali urbane (anche per ridurre le necessità di potenziamento degli assi viari) attraverso parcheggi pubblici di profondità localizzati strategicamente rispetto alle esigenze di accessibilità e al tempo stesso di protezione dal traffico dei cuori storici e delle loro adiacenze più consolidate.

I Comuni, in particolare, nel sud, trovano difficile reperire mezzi adeguati per affrontare in questi modi strategici e «pubblici» problemi di mobilità urbana ormai aggravatisi fino alle soglie di veri e propri collassamenti e catastrofici inquinamenti: accu-

*) Direttore del Dipartimento di Architettura urbanistica Politecnico di Bari

muli durati molti anni di politiche errate o carenti in questo settore hanno determinato livelli di investimenti necessari che sono attingibili solo da generosi e sagge cooperazioni interistituzionali e forme di partenariato tra differenti soggetti, forse anche privati.

Misure strutturali di riassetto locale sostenute da unità di governo centrale (stato, regioni) potrebbero riguardare, a titolo di esempio:

- per città da 20.000 abitanti in su: parcheggi pubblici interrati al servizio delle aree urbane consolidate disposti in modo tale da renderle accessibili e al tempo stesso da proteggerle; ciclopiste ove possibile per le orografie locali integrate ai sistemi di trasporto e mobilità tradizionali; bus ecologici di dimensione media e radiali atte a determinare l'alleggerimento della mobilità nelle aree urbane interne e più consolidate, aventi adeguate caratteristiche di servizio e opportunamente integrate alle reti stradali esistenti;

- per città da 50.000 abitanti in su: parcheggi pubblici interrati al servizio delle aree urbane consolidate disposti in modo tale da renderle accessibili e al tempo stesso da proteggerle; ciclopiste ove possibili per le orografie locali integrate ai sistemi di trasporto e mobilità tradizionali; bus ecologici di dimensione grande e media (trazione elettrica e/o metano); fondamentali linee tranviarie con impianti elettrici speciali annessi (1-2 linee radiali e/o 1 linea circolare); stazioni di interscambio bus-tranvia-transporto privato; realizzazione di strade-parco anulari e radiali atte a determinare l'alleggerimento della mobilità nelle aree urbane interne e più consolidate, aventi adeguate caratteristiche di servizio e opportunamente integrate alle reti stradali esistenti; sistemi di monitoraggio e controllo delle mobilità;

- per città da 250.000 abitanti in su: parcheggi pubblici interrati al servizio delle aree urbane consolidate disposti in modo tale da renderle accessibili e al tempo stesso da proteggerle; ciclopiste ove possibili per le orografie locali integrate ai sistemi di trasporto e mobilità tradizionali; bus ecologici di dimensione grande e media (trazione elettrica e/o metano); fondamentali linee tranviarie con impianti elettrici speciali annessi (1-3 linee radiali e/o 1 linea circolare); avvisi di trasporto ferroviario sotterraneo di tipo metropolitano con realizzazione di una linea sperimentale strategica sulla direttrice di maggiore lunghezza e mobilità; stazioni di interscambio bus-tranvia-ferrovia-transporto privato; realizzazioni di strade-parco anulari e radiali atte a determinare l'alleggerimento della mobilità nelle aree urbane interne e più consolidate, aventi adeguate caratteristiche di servizio e opportunamente integrate alle reti stradali esistenti; realizzazioni di strade interrate sotto strade ormai sature e svincoli alle intersezioni tra sistemi arteriali «regionali» e sistemi arteriali «locali»; sistemi di monitoraggio e controllo della mobilità;

- per città da 500.000 abitanti in su: parcheggi pubblici interrati al servizio delle aree urbane consolidate disposti in modo tale da renderle accessibili e al tempo stesso da proteggerle; ciclopiste ove possibili per le orografie locali integrate ai sistemi di trasporto e mobilità tradizionali; bus ecologici di dimensione grande e media (trazione elettrica e/o metano); fondamentali linee tranviarie con impianti elettrici speciali annessi (1-5 linee radiali e/o 1-2 linea circolare); avvisi di trasporto ferroviario sotterraneo di tipo metropolitano con realizzazione di una linea sperimentale strategica sulla direttrice di maggiore lunghezza e mobilità; stazioni di interscambio bus-tranvia-ferrovia-transporto privato; realizzazioni di strade-parco anulari e radiali atte a determinare l'alleggerimento della mobilità nelle aree urbane interne e più consolidate, aventi adeguate caratteristiche di servizio e opportunamente integrate alle reti stradali esistenti; realizzazioni di strade interrate sotto strade ormai sature e svincoli alle intersezioni tra sistemi arteriali «regionali» e sistemi arteriali «locali»; sistemi di monitoraggio e controllo della mobilità;

Le misure strutturali sopra elencate potrebbero essere sostenute con forme varie di incentivazione, come già in parte detto, giungendo fino all'assistenza nel reperimento di risorse sui mercati finanziari extralocali, con preferenza per città e sostenibile dal punto di vista ambientale, attraverso documentate attività di redazione e implementazione (nell'ultimo triennio? Nell'ultimo anno?) di coerenti agende 21 locali.

Punto debole del governo del territorio nell'area meridionale è costituito dai cosiddetti «uffici tecnici» di regioni, province, comuni: in genere sottodimensionate negli organici rispetto agli analoghi uffici del centro-nord del nostro Paese, queste «agenzie» tecniche, ormai indispensabili per una efficace politica territoriale e ambientale, sono largamente prive delle competenze professionali e delle strumentazioni adeguate ai nuovi bisogni di conoscenze e operatività. Gli uffici tecnici degli enti locali nel Mezzogiorno fondano per lo più su sparuti nuclei di geometri e altri assistenti di non ben definita professionalità, con sporadiche presenze di ingegneri e architetti e con pressoché totale assenza di geologi, biologi, forestali e agronomi, informatici, specialisti in problemi sociali e di comunità e cioè di quanto ormai di ritiene indispensabile per la moderna gestione in genere, sia strategiche che di routine, risultano prive di adeguati presupposti cognitivi e operativi e devono fare largamente ricorso a apporti esterni, spesso si non ben definita professionalità e che sono comunque tali da inibire in genere la crescita di capacità endogene di queste piccole o grandi organizzazioni pubbliche locali.

Da tutto quanto precede deriva una pessima qualità del governo del territorio e delle città, in una pessima qualità del governo del territorio e delle città, in una prospettiva sia di servizio alla società a all'economia che di tutela ambientale.

Misure strutturali o comunque straordinarie di riassetto e potenziamento di queste agenzie locali, sostenute da unità di governo centrale (Stato, regioni), potrebbero riguardare, a titolo di esempio:

- creazione di qualificate agenzie tecniche di governo del territorio dotate di specifiche professionalità umane e strumentazioni secondo il modello multidisciplinare sopra descritto, nella forma possibilmente sia di avanzate organizzazioni di tipo generale che di avanzate organizzazioni ad hoc dedicate alla soluzione di problemi strategici;
- realizzazione di sistemi informativi geografici e di sistemi di monitoraggio e controllo ambientale;
- realizzazione di moderne cartografie dei territori assemblabili per standard e tempi di esecuzione e dotate di efficienti strati informativi territoriali sociali e ambientali;
- riaddestramento qualificato di staff esistenti valutabile sulla base di indicatori prestazionali (efficienza e efficacia al servizio delle comunità di riferimento).

Decentramento amministrativo

Le diffuse carenze politiche e organizzative riscontrabili nelle «macchine» pubbliche del Mezzogiorno recano con sé, anche, una grave difficoltà nel conoscere e saper risolvere dai centri di comando, nell'abituale modo verticistico, i problemi che interessano comunità insediate sempre più periferiche e marginali. L'abbandono a sé stesse di vaste sezioni delle comunità locali, spesso tra le più povere e pertanto tra le più a rischio, per esempio sul piano di quelle che potrebbero definirsi «manutenzioni straordinarie» e «ordinarie» di quartieri e spesso di interi settori urbani periferici o anche sul piano della semplice «prossimità» civica determina effetti negativi evidenti e noti, alimentando una spirale perversa di degrado urbano e ambientale degrado sociale.

Misure strutturali o comunque straordinarie di decentramento, sostenute da unità di governo centrale (Stato, regioni), potrebbero riguardare, a titolo di esempio:

incentivi di vario tipo (trasferimenti diretti di risorse, trasferimenti indiretti attraverso garanzie ecc.) per città che promuovono forme di decentramento amministrativo sostanziale, ossia accompagnate da attribuzioni di risorse e poteri reali di decisione e spesa alla comunità periferiche;

assistenza a specifici programmi e progetti locali di decentramento e autogoverno finalizzato per esempio al miglioramento del capitale fisso sociale e o della condizione ambientale, inclusi eventuali programmi e progetti sperimentali «bottom up» di autosostenibilità ambientale e di rigenerazione ecologica degli assetti insediativi.

Infrastrutture e Impianti

Le città del Mezzogiorno, si può dire a livelli, soffrono di enormi carenze impiantistiche; spesso cresciute a dismisura e male dal punto di vista delle localizzazioni geologiche e ambientali, queste città sono diffusamente prive di moderni sistemi di accumulo e distribuzione di acque per usi potabili e non potabili, di moderni sistemi fognari per la conduzione e la depurazione di acque reflue (basti pensare, solo per restare in Puglia, che ancora buona parte dei 150 comuni delle tre province salentine di Lecce, Taranto, Brindisi non dispone di fognature urbane), finora gestite da organi statali, sembrano in migliori condizioni (e ciò deve far riflettere anche sulle condizioni del decentramento) ampi territori rurali, a volte disabili com'è tradizione di ampie parti del sud, sono poco serviti dal punto di vista energetico e delle comunicazioni; anche le reti gas sono discontinue nella loro presenza.

I nuclei urbani più antichi e consolidati, poi, così tipici della ossatura insediativa del Mezzogiorno, hanno registrato negli ultimi decenni (secoli?) dotazioni o ammodernamenti di impianti tecnologici pressoché insignificanti e sono nel complesso esposti con le popolazioni che ospitano a cospicui rischi statici e sanitari. Misure strutturali e comunque straordinarie di decentramento, sostenute da unità di governo centrale (Stato, regioni), potrebbero riguardare a titolo di esempio:

- assistenza diretta a comunità che intendano dotarsi di nuovi impianti tecnologici o che intendano ammodernare o potenziare i loro impianti tecnologici, con preferenza per proposte in linea con i principi e obiettivi di sviluppo sostenibile di agende 21 locali;
- assistenza diretta a iniziative intercomunali e «regionali» per schemi idrici, fognari e di depurazione, di smaltimento rifiuti con preferenze per proposte in linea con principi e obiettivi di sviluppo sostenibile di agende 21;
- incentivazioni varie per misure del tipo descritto nei punti precedenti consistenti in agevolazioni e garanzie, defiscalizzazione di competenza statale;
- assistenza diretta o incentivazione per la realizzazione di sistemi di monitoraggio e controllo della qualità e del rischio ambientale, con particolare riguardo per gli aspetti geologici e biologici del rischio.

CREARE CAPITALE SOCIALE E OCCUPAZIONE: IL RUOLO DEL TERZO SETTORE

di Carlo Borzaga ^{*)}

Per capire quale contributo possa dare allo sviluppo del Mezzogiorno quella galassia di organizzazioni che operano per fini diversi dal profitto, comunemente definita terzo settore o settore *nonprofit*, è necessario sintetizzarne brevemente le funzioni e la storia recente.

Prescindendo in questa sede da alcune polemiche e dal dibattito teorico sulla natura e i vantaggi di queste organizzazioni, è certo che esse negli ultimi vent'anni hanno registrato una crescita numerica, economica e occupazionale significativa in tutti i paesi sviluppati, soprattutto europei. All'origine di tale crescita vi sono molti fattori, diversi a seconda dei paesi (agevolazioni fiscali, possibilità di usufruire di forme di impiego flessibile dei fattori, aiuti pubblici, movimenti culturali e religiosi, ecc.). In tutti i casi, comunque, la crescita del terzo settore ha rappresentato una reazione della società civile ad alcuni problemi sociali per i quali le altre organizzazioni, pubbliche e private, non riuscivano a proporre soluzioni adeguate. Essa si è verificata innanzitutto nelle regioni e nelle aree dotate di «capitale sociale» e ha, a sua volta, contribuito ad accrescerlo grazie al miglioramento della qualità della vita e al rafforzamento delle reti di fiducia e di solidarietà. Non può quindi stupire che associazionismo, volontariato e cooperazione sociale si siano finora sviluppati più nelle regioni dell'Italia Centrale e Nord-orientale, che nelle aree metropolitane e nel Mezzogiorno. Negli ultimi anni tuttavia anche le regioni meridionali sembrano interessate non marginalmente al fenomeno, benché esso si presenti meno consolidato che al nord e meno orientato alla produzione di servizi sociali e di interesse collettivo. Va tuttavia sottolineato come nel Mezzogiorno sia mancato fino ad ora uno dei principali fattori di consolidamento del settore, di cui hanno invece beneficiato le organizzazioni operanti nelle regioni settentrionali: un crescente e stabile flusso di risorse finanziarie provenienti dalle amministrazioni locali a sostegno dell'offerta di servizi di interesse collettivo.

L'esperienza fatta finora insegna:

a) che lo sviluppo del terzo settore deve poter contare su risorse gratuite provenienti dalla società civile in forma o di donazioni o di volontariato; ambedue questi tipi di risorse sono tipiche di società ricche sia di capitale sociale che di risorse economiche;

b) che un sano sviluppo del terzo settore può contribuire in modo rilevante allo sviluppo dell'offerta di servizi sociali e di interesse collettivo e quindi dell'occupazione, dirottando verso la produzione degli stessi risorse pubbliche e private altrimenti destinate ad altri fini (spesso di natura redistributiva e assistenzialistica);

c) che lo sviluppo del terzo settore può dare, almeno finché non si sono consolidate altre forme di gestione delle transazioni, un contributo netto all'occupazione; la dipendenza dal finanziamento pubblico, se da un lato è giustificata dal tipo di servizi erogati, non necessariamente è destinata a permanere invariata nel tempo per tutti i servizi; in molti casi la compartecipazione dei privati al finanziamento potrebbe crescere fino a superare quella pubblica;

^{*)} Università di Trento

d) che lo spazio per le organizzazioni di terzo settore è più ampio di quello dei servizi assistenziali e si sta già di fatto allargando, sia al Nord che al Sud, a tipologie di servizi quali gli asili nido, il turismo sociale, la tutela e il recupero ambientale, i servizi all'impiego e la formazione professionale sul lavoro;

e) che le organizzazioni di terzo settore aiutano a superare la cultura dell'assistenza e a sviluppare l'imprenditorialità, e in particolare quelle forme di imprenditorialità, dove sono importanti i collegamenti in rete;

f) che il settore ha dimostrato autonoma capacità di promozione di nuove iniziative trovando per anni soprattutto al suo interno le risorse necessarie per la promozione.

Sulla base di queste constatazioni è possibile individuare alcune strategie di promozione del settore, sia generali, cioè valide per tutto il paese, sia specifiche per le regioni meridionali. Tali strategie dovrebbero assumere le seguenti linee di fondo:

a) evitare di forzare lo sviluppo, privilegiando azioni di stimolo e di accompagnamento; questa è stata la filosofia di intervento adottata dall'Unione Europea e che ha permesso di sviluppare iniziative innovative anche in paesi dove il settore era poco sviluppato e poco sostenuto dalle autorità nazionali (Spagna, Irlanda, ecc.);

b) evitare di porre eccessivi vincoli ai finanziamenti che finirebbero per influenzare le strategie imprenditoriali delle organizzazioni: ad esempio va evitato di imporre, in cambio del sostegno pubblico, l'assunzione di particolari gruppi di disoccupati, lasciando libere le organizzazioni di dotarsi delle risorse umane con la qualificazione e le motivazioni necessarie;

c) evitare di attribuire ad enti estranei alle logiche di queste organizzazioni, siano essi pubblici o privati, compiti di promozione e sviluppo: il settore non sembra averne bisogno;

d) favorire le iniziative che riescono maggiormente ad attivare risorse umane (volontariato e partecipazione dei cittadini) e finanziarie locali, sia nell'immediato che in prospettiva;

e) realizzare interventi che creino alcune delle condizioni che hanno favorito lo sviluppo di queste organizzazioni nelle regioni del Centro-Nord.

A livello nazionale gli interventi necessari sono stati da tempo individuati. In questa sede è quindi sufficiente richiamarli: approvazione di una normativa sull'impresa sociale e revisione del codice civile; defiscalizzazione della domanda privata di servizi sociali e di interesse collettivo; revisione delle regole sul *contracting-out*; nuova normativa sul socio lavoratore.

Per favorire lo sviluppo delle diverse componenti del terzo settore nelle regioni meridionali è necessario innanzitutto riconoscerne in modo più esplicito il ruolo, ad esempio attraverso il loro formale coinvolgimento nei contratti d'area e nei patti territoriali.

Con i finanziamenti europei potrebbero essere creati, oltre a quelli già previsti, tre specifici fondi:

a) il «Fondo per la promozione del volontariato e dell'associazionismo» (dotazione: 20 miliardi all'anno per tutta la durata del programma) destinato a fornire i mezzi finanziari necessari alla costituzione o al rafforzamento di iniziative di volontariato e associative operanti nel Mezzogiorno. Tale fondo dovrebbe coprire soprattutto le spese di avvio e di investimento e solo in minima parte le spese di gestione che dovrebbero comunque essere limitate, non dovendo questi soggetti produrre servizi impegnativi in forma stabile. Nell'assegnazione dei fondi dovrebbero essere privilegiate le organizzazioni che operano in aree e attività di particolare rilevanza sociale e che riescono a mobilitare il maggior numero di risorse umane;

b) il «Fondo per lo sviluppo dell'impresa sociale», (50 miliardi all'anno per tutta la durata del programma) destinato a finanziare la promozione di nuove imprese sociali operanti nei servizi alla persona e alla comunità; il fondo dovrebbe essere utilizzato pre-

valentemente per il rafforzamento della struttura patrimoniale delle imprese sociali e per gli investimenti, e dovrebbero essere gestito da soggetti privati con comprovata esperienza nella promozione e nel finanziamento di queste particolari organizzazioni; a questi soggetti potranno essere riconosciute, in percentuale e su precisi progetti, le spese di promozione;

c) il «Fondo per la promozione di nuovi servizi sociali» (100 miliardi all'anno per tutta la durata del programma) volto a finanziare le spese di gestione di nuove iniziative in settori non coperti dalle amministrazioni locali, ma di particolare rilevanza per lo sviluppo economico e civile del Mezzogiorno (quali: attività sociali in quartieri ad elevato degrado, recupero minori a rischio; attività volte all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, ecc.): per evitare l'eccessiva dipendenza dal finanziamento centrale, il sostegno, comunque a termine, dovrebbe essere riservato alle sole iniziative che dimostrino di essere in grado di coinvolgere progressivamente nel finanziamento le amministrazioni locali o la domanda privata locale.

L'utilizzo di questi fondi dovrebbe essere gestito attraverso gare aperte, a scadenze prestabilite, con valutazione dei progetti presentati sulla base di criteri noti *ex-ante*, tra cui dovrebbero rientrare quelli sopra richiamati.

Questi interventi potrebbero quindi essere ulteriormente rafforzati attraverso attività di formazione e di monitoraggio da realizzare direttamente come Ministero o da affidare ai soggetti impegnati nelle attività promozionali.

POLITICHE PER L'INNOVAZIONE NEL MEZZOGIORNO

di *Umberto Bozzo* *)

Come la gran parte delle esperienze similari condotte dagli anni '80 alla prima metà '90 nelle regioni «ad obiettivo 1» dell'Unione Europea, anche la nascita dei Consorzi di Ricerca del Mezzogiorno è stata marcata dall'ipotesi, rivelatasi alquanto velleitaria, che la creazione di centri, laboratori e parchi scientifici e tecnologici fosse di per sé condizione di sviluppo e di creazione di nuove attività imprenditoriali.

Basti pensare al tema del funzionamento delle strutture (ricercatori e tecnici formati allo scopo, attrezzature tecnico-scientifiche, edifici e relative infrastrutture), a valle della fase del loro impianto:

l'investimento in sé è stato, ed è ancora, l'unico oggetto d'attenzione, anche durante esasperanti «monitoraggi» da parte del soggetto pubblico, con scarsissimi riguardi alle condizioni necessarie ad evitare, per un verso, l'onere perpetuo di mantenimento da parte dello stato e, dall'altro, il completo abbandono della struttura creata alla sola domanda di mercato.

La constatazione iniziale trova, peraltro, riscontro nella comunicazione dello scorso maggio della Commissione «Rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione», in cui si legge:

«In termini generali, si può affermare che il sistema scientifico e tecnologico delle regioni meno favorite, ed in particolare delle regioni dell'obiettivo 1, continua ad essere caratterizzato da una scarsa intensità di Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RST), un'eccessiva presenza del settore pubblico ed una minore presenza del settore privato, un peso maggiore della ricerca fondamentale, uno scarso livello di trasferimento tecnologico tra il settore pubblico ed il settore privato e all'interno del settore privato stesso e scarsi collegamenti con le reti internazionali specializzate nel campo della RST e dell'innovazione.»

In effetti, nel Mezzogiorno, ancora oggi, dopo oltre dieci anni d'indirizzi e programmi comunitari, è molto difficile coniugare una politica di sviluppo economico con una di sviluppo regionale, ponendo a fondamento la «conoscenza» — la ricerca, l'innovazione, l'istruzione e la formazione.

Infatti:

– non si riconosce un'identità propria all'innovazione, distinguendola definitivamente dalla ricerca. Il Programma d'intervento per la realizzazione di una rete di Parchi Scientifici e Tecnologici nel Mezzogiorno, promosso dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, in fase di realizzazione dopo un lunghissimo periodo di gestazione, risente ancora di questa difficoltà;

– l'offerta di organismi di ricerca e di centri tecnologici è attratta più dalla disponibilità di capitali pubblici che dalla difficile identificazione dei bisogni e della domanda di conoscenza delle imprese. Il grande protagonismo esercitato dalle Università del Mezzogiorno nella fase di proposizione del sopra citato programma stride fortemente con la scarsissima partecipazione delle stesse al contemporaneo IV programma Quadro Comunitario di RST, più consono a testimoniare, in un quadro competitivo europeo, la loro capacità scientifica e tecnologica attuale;

*) Tecnologo, Bari

– le imprese hanno difficoltà a rendere esplicite esigenze, sia palesi sia latenti, di carattere tecnologico, ed ancora di più a collegare le stesse agli aspetti gestionali, finanziari, commerciali, formativi ed organizzativi. Conferma indiretta è fornita dalla circostanza che gli interventi dei fondi strutturali, che secondo le indicazioni della Commissione, dovevano fra l'altro tendere a finanziare il trasferimento tecnologico ed a spingere le imprese ad innovare maggiormente, stentano a trovare un reale protagonismo delle stesse, ancora più propense a perseguire finanziamenti pubblici nazionali a sostegno degli investimenti materiali. Naturalmente, ancora minore è l'attenzione verso le misure di incentivazione tecnologica, destinate proprio alle piccole e medie imprese, nel citato IV programma Quadro;

– è molto debole l'attitudine a modalità di programmazione comune ai diversi soggetti interessati allo sviluppo delle proprie economie locali attraverso la costruzione del consenso intorno a piani di intervento ed all'attuazione concreta di azioni prioritarie. Anche i progetti pilota, varati dalla Commissione per individuare le soluzioni ai problemi strutturali menzionati, e di cui «le strategie regionali di innovazione» costituiscono uno degli esercizi di apprendimento cui è stata rivolta grande attenzione in altre regioni europee, quali il Galles, soffrono nel Mezzogiorno di scarsa partecipazione e, laddove sono avviati, come in Abruzzo ed in Puglia, sollevano ancora perplessità e dubbi circa la reale volontà di realizzazione.

– cooperazione interistituzionale ed applicazione del principio di sussidiarietà sono largamente disattese, a causa della sovrapposizione di ruoli, della mancanza di sincronia fra i tempi degli interventi o del completo distacco fra i diversi livelli amministrativi — comunitario, nazionale e regionale.

I termini del tipo «ripescaggio» e «sponda», impiegati nella formulazione di alcuni piani alla base dei quadri comunitari di sostegno e dei programmi di iniziativa comunitaria, costituiscono forse la spia evidente del significato residuale conferito alle risorse comunitarie ed all'affannoso sforzo per il loro impiego con logiche da «Intervento Straordinario».

Ove si condivida l'identificazione dei nodi indicati, si ritiene opportuno prevedere che la ricerca e l'innovazione, tradizionali settori di investimento, svolgano un'effettiva funzione «trasversale» di servizio rispetto ai «grandi assi di intervento», verificando nei loro ambiti, al più presto, i livelli qualitativi e quantitativi di domanda e di offerta, creando la condivisione — da parte dei diversi livelli amministrativi comunitario, nazionale e regionale — di un quadro conoscitivo delle zone geografiche di intervento, in termini di punti di forza e di debolezza.

Proprio con riferimento ai grandi assi di intervento, sarebbe così possibile verificare le disparità esistenti, stabilendo, il più possibile, confronti rispetto alla situazione europea e, quindi, capire come l'attuale offerta di ricerca ed innovazione possa effettivamente contribuire al superamento delle disparità e come, a sua volta, il settore della ricerca ed innovazione possa essere pilotato ad affrontare problemi da risolvere.

Si tratta di attivare e sostenere in modo permanente un'azione di monitoraggio, che non si limiti all'arco di durata del programma di intervento, che sposti l'attenzione dai controlli pur necessari, ma piuttosto burocratici sulla legittimità della spesa, ai contenuti degli interventi, al confronto fra priorità previste e quelle effettivamente perseguite, ed agli effetti di carattere strutturale che essi determinano nei tempi successivi alla loro realizzazione.

In particolare, il monitoraggio deve essere in grado di generare un servizio di assistenza e di ausilio al superamento delle carenze genetiche di «strategia» e «marketing», proprie del sistema meridionale, sia scientifico sia produttivo.

Inoltre, il ruolo «trasversale» della ricerca ed innovazione può essere irrobustito dal confronto e dalla verifica di compatibilità ed opportunità con le priorità ed i contenuti sia di altri programmi comunitari (vedi il V Programma Quadro per la RST, il Program-

ma pluriennale per le piccole e medie imprese, il programma quadro per l'ambiente) sia con i progetti pilota previsti dagli stessi Fondi Strutturali. In particolare, Università, Centri di ricerca ed imprese del Mezzogiorno come si preparano ad affrontare le «azioni chiave» del V Programma Quadro di specifico interesse per il Sud quali «Gestione sostenibile e qualità delle acque», «Gestione sostenibile dell'agricoltura, della pesca e delle foreste, compreso lo sviluppo integrato delle zone rurali», «Sistemi e servizi per i cittadini», «Mobilità sostenibile ed intermodalità», «Città del futuro e patrimonio culturale» ?

Occorre inoltre verificare le condizioni per un raccordo della RST con l'altra funzione «trasversale», quella del capitale di rischio, se si considera valido, anche per il Mezzogiorno, quanto riportato ancora nella citata comunicazione della Commissione e, cioè, che:

«L'esistenza di queste differenze qualitative fa presupporre che l'apporto di capitali pubblici in attività di ricerca produrrà un ritorno economico ridotto nelle regioni meno favorite rispetto a quanto avviene nelle regioni più sviluppate. Occorre pertanto accordare una maggiore importanza al settore privato e le imprese devono impegnarsi maggiormente nel processo di ricerca e di innovazione ed i poteri pubblici dovrebbero agevolare questo impegno incentivando il capitale di rischio e prevedendo altri incentivi destinati ad incoraggiare attività come il commercio elettronico».

In termini operativi, si suggerisce che il Ministero del Bilancio preveda delle idonee verifiche con le Regioni obiettivo 1, con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e con gli Enti Nazionali di Ricerca (CNR, ENEA, INFN, etc.), nonché con gli Istituti Bancari attivi nella gestione dei fondi pubblici per la ricerca e per l'innovazione, allo scopo di:

individuare le condizioni perché ogni Regione delle aree obiettivo 1 adotti le «best practices» maturate in sede di sperimentazione a livello europeo delle «strategie regionali per l'innovazione» ai fini della predisposizione di piani per la RST trasversali rispetto ai grandi assi di intervento;

mettere in condizione gli «enti nazionali» e gli «esperti nazionali», designati a rappresentare il nostro paese nei programmi comunitari, quali il V programma Quadro di RST, di svolgere la funzione di affiancamento e facilitazione verso le strutture di ricerca e formazione e verso le imprese delle Regioni obiettivo 1, in modo da accelerare il loro coinvolgimento diretto nelle azioni ritenute prioritarie ed evitare duplicazioni di attività di ricerca ed innovazione fra enti nazionali e strutture locali;

individuare con gli Istituti Bancari, attivi nella gestione delle leggi 488 e 46, le condizioni per attivare strumenti del tipo «technology performance financing» o altre iniziative utili a preparare il contesto per la nascita dei capitali di rischio.

FONDI COMUNITARI E RELAZIONI CENTRO PERIFERIA

di *Marco Cammelli**)

Malgrado alcuni dubbi sollevati dai primi commentatori, non pare dubbio che il d.lgs. 112/1998 abbia conferito a titolo di delega alle regioni, salvo le ipotesi espressamente indicate all'art.18, in generale l'attuazione degli interventi dell'Unione europea (art.19.1) e in particolare la messa in opera degli strumenti della programmazione negoziata.

Da un lato, infatti, non c'è dubbio che tra le funzioni espressamente riservate allo Stato, è indicata la concessione di sovvenzioni o benefici solo per una serie di ipotesi enumerate (tra le quali, alla lettera *v* dello stesso primo comma, le intese istituzionali di programma e i connessi strumenti di programmazione negoziata) nonché per altre attività di rilevanza economica strategica o valutabili solo su scala nazionale (attività identificate con Dpcm d'intesa con la Conferenza Stato-regioni), mentre d'altro lato la stessa lettera *v* si riferisce solo al «coordinamento» delle intese e comunque il secondo comma dell'art.19 non contiene tale esclusione tra le funzioni delegate alle regioni. Anzi, nella sua ultima parte sembra precisare che rientra nella delega (degli strumenti di programmazione negoziata) anche una parte di normazione integrativa, vale a dire la determinazione delle modalità di attuazione di tali strumenti per quanto attiene alle relazioni tra regioni ed enti locali anche in ordine alle competenze dei soggetti responsabili.

Dunque, il conferimento alle regioni poggia su dati solidi ed è rafforzato da altri elementi quali i criteri generali della legge delega (la promozione dello sviluppo economico spetta a ciascuno dei livelli istituzionali nell'ambito della rispettiva competenza: art.1.6) e del DPR.112, in particolare quelli dettati dall'art.3.7 (tutto ciò che non è espressamente conservato allo Stato è conferito a regioni e ad enti locali) e dall'art.1.2 (il conferimento delle funzioni comprende anche tutte le attività connesse e strumentali).

In termini di contenuto, poi, si aggiunga il fatto che risulterebbe singolare stralciare, da un processo esplicitamente teso a riservare alle regioni e agli enti territoriali lo svolgimento delle funzioni amministrative relative allo sviluppo del territorio regionale e delle comunità locali (art.1.2 legge 59/1997 e titolo II del DPR 112/1998), proprio esempi di azioni di sviluppo su scala sub-regionale come i patti territoriali.

Sicché in generale, e in particolare in ordine ai patti territoriali, restano allo Stato la funzione legislativa primaria (non si dimentichi che i conferimenti alle regioni in materia di industria disposti dall'art.19 del DPR.112 sono effettuati a titolo di delega e non di piena attribuzione), la ripartizione dei fondi, i compiti di coordinamento (che, fra l'altro, giustificano anche il mantenimento della cabina di regia nazionale: art.18.3) esercitabili anche in veste di direttiva su funzioni delegate, mentre alle regioni spetta l'attuazione degli interventi, la costituzione di un fondo unico regionale (art.19.6), la integrazione delle vigenti disposizioni con norme legislative di attuazione (art.2.1. legge 59/1997) e le determinazioni ulteriori di cui all'art.19.2 del DPR.112.

Di particolare rilievo l'innovazione introdotta in via generale, e dunque (si direbbe) anche per i patti territoriali, dall'art.19.8 secondo cui la definizione dei criteri di riparto delle risorse è operata con Dpcm *su proposta* della Conferenza Stato-regioni: una formula che, riservando l'iniziativa in materia esclusivamente alla Conferenza, riconosce a quest'ultima un rilievo superiore non solo al parere ma, per certi aspetti, alla stessa intesa.

*) Università di Bologna

Il dato è ancor più significativo se si considera che, trattandosi di interventi che per la parte di finanziamento statale sono necessariamente destinati alle aree depresse, è richiesta una decisione centrale molto selettiva e non limitata alla mera ripartizione di risorse per ciascuna regione.

Stando così le cose, potrebbe allora seriamente dubitarsi della utilità di riprendere oggi il discorso dei rapporti centro-periferia in materia. Ma le cose non stanno esattamente così.

C'è in primo luogo la *necessità di attrezzare il centro* per il (nuovo) ruolo che è chiamato a giocare. Se è vero infatti che al centro spetta la disciplina, il finanziamento e il coordinamento tra i diversi strumenti della programmazione negoziata, è anche vero che le regioni partecipano unitariamente all'esercizio di alcuni di questi compiti riservati al centro, basti pensare alla proposta della Conferenza Stato-regioni sui criteri di riparto dei fondi, ex art.19.8 DPR.112.

Il che, mentre dimostra che centrale non significa necessariamente o solo statale, sottolinea in pari tempo che *comunque* questa funzione (di ripartizione) si aggiunge alle altre mantenute al centro e che la normativa base degli strumenti di programmazione negoziata deve mantenere un carattere unitario.

Dunque, si tratta di un centro diverso da quello che siamo abituati a conoscere perché vede l'intervento di sedi cooperative (la conferenza, appunto), perché dovrà sperimentare processi decisionali atti a rappresentare in modo unitario la volontà delle regioni (essendo impensabile che queste intervengano in modo separato rispetto alle singole decisioni cui di volta in volta ciascuna di esse sia interessata), e perché dovrà in ogni caso provvedere alla riallocazione in un'unica sede (quale che essa sia: nuovo ministero dell'economia, Tesoro o altro) di segmenti di funzioni oggi sparse presso apparati più diversi, ivi compresa (v. i contratti d'area) la Presidenza del Consiglio.

Il discorso non cambia, almeno dal punto di vista qui prescelto, se l'opera di riallocazione delle funzioni nel settore dovesse poggiare non già sul livello ministeriale ma su quello dipartimentale. Si tratta infatti, come è illustrato nella relazione presentata dal ministro Bassanini al Consiglio dei Ministri del 15 maggio 1998, di strutture di primo livello (che, in alternativa, potranno assumere anche la veste di agenzie o amministrazioni autonome), destinate ad aggregare più direzioni generali, anche di amministrazioni diverse. Sappiamo ormai che anche il DPR 80/1998 muove nella direzione dell'attribuzione esclusiva ai dipartimenti dei poteri di attività amministrativa e di gestione delle risorse (organizzative, finanziarie, umane), che queste strutture debbono essere limitate (qualche decina) e avere caratteri comuni e che oltre a questi caratteri strutturali, decisive sono le prospettive che si aprono sul piano funzionale: infatti, come nel documento appena richiamato è espressamente affermato, «in una prospettiva di progressiva razionalizzazione dell'amministrazione centrale nel suo complesso e di elementi crescenti di flessibilità, si può immaginare un rapporto di dipendenza funzionale tra dipartimenti e ministri che può essere puntualizzato a seconda delle specifiche esigenze via via emergenti».

Dunque, nel nuovo assetto proprio i dipartimenti verrebbero ad assumere una funzione chiave, in quanto struttura stabile, specializzata e a forte autonomia gestionale, nella messa in opera delle politiche pubbliche riguardanti le diverse sub-aree. Un futuro dipartimento delle politiche per lo sviluppo, in altri termini, da un lato avrebbe la competenza esclusiva in materia e la piena e diretta disponibilità delle risorse (umane, finanziarie ed organizzative) per farvi fronte e dall'altro potrebbe riferirsi non solo al ministro/ministero entro cui è collocato ma anche ad altre sedi ministeriali. D'altra parte proprio in questa direzione sembra già orientate, almeno in linea di fatto, alcune scelte e modalità organizzative adottate per il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, come l'istituzione del comitato di coordinamento con le altre amministrazioni centrali (delibera Cipe luglio 1998, punto 5.1).

Se così fosse, ma naturalmente si tratta di una ipotesi ancora da verificare in termini di fattibilità e da approfondire sul piano istituzionale, è chiaro che un assetto basato sui dipartimenti porterebbe alla (relativa) irrilevanza della collocazione ministeriale dei medesimi, tra l'altro mutevole in ragione dell'«assemblaggio» compiuto da ogni compagine governativa e comunque in qualche misura relativizzata dalla possibilità di più dipendenze funzionali. In altre parole, il riordino dei ministeri è un po' meno rilevante, perché quello che conta è l'individuazione dei dipartimenti e la loro capacità di collegarsi con più interfaccia. Anzi, in prospettiva (*da nuova costituzione*) i ministeri potrebbero ridursi solo alla risultante di un assemblaggio strutturale e funzionale di dipartimenti determinato dagli indirizzi governativi.

Sicché, in definitiva, può discutersi se il riordino del centro per l'attuazione delle politiche di programmazione nel settore passi, per così dire, per il nuovi ministeri o per il nuovo ruolo dei dipartimenti: quello che è certo, in ogni caso, è che tale riordino va operato e che la sua attuazione rappresenta un passaggio chiave per la messa a regime dell'intero sistema.

Il secondo aspetto meritevole di qualche riflessione riguarda *il concreto avvio* del sistema disegnato dagli artt.18-19 del d.lgs. 112 del 1998 poiché, se non appare discutibile come si è visto la collocazione di tali strumenti all'interno dell'ordinamento regionale, è certo che il tempo e le modalità della loro effettiva messa in opera non possono essere trascurati o affidati semplicemente alla capacità e all'iniziativa degli enti destinatari.

Che non manchino situazioni nelle quali fin da ora le regioni possano porre mano alle funzioni loro riconosciute dalle disposizioni appena richiamate, è indubbio. Ma altrettanto certa è la presenza di realtà nelle quali tali condizioni non si danno né, almeno in tempi brevi, è dato presumere che si diano.

Stando così le cose, è necessario immaginare un percorso che da un lato non abbandoni l'esito di politiche di settore cruciali per il nostro Paese, quali appunto l'attuazione degli interventi UE o la gestione degli strumenti della programmazione negoziata, alla sola virtù delle singole regioni destinatarie del conferimento, accettando in partenza il verificarsi di omissioni ed inerzie proprio nelle aree più bisognose, e che dall'altro non finisca per legittimare (proprio al verificarsi di queste ipotesi) il puro e semplice trattenimento al centro delle funzioni già conferite.

La soluzione da sperimentare potrebbe allora essere rappresentata dalla messa a punto, al centro e con il concorso della conferenza Stato-regioni, di moduli organizzativi e procedurali (semmai articolati in più tipologie) caratterizzati insieme dalla completezza (e dunque, di per sé, già suscettibili di diretta attuazione operativa) e dalla cedevolezza, destinati cioè a lasciare il campo alle normative e ai provvedimenti adottati dalle regioni nel momento stesso in cui queste ultime siano in grado di porvi mano direttamente.

Sul piano istituzionale, una simile soluzione non sembra incontrare particolari difficoltà, sia per il fatto che si tratta pur sempre di conferimenti a titolo di delega, il che lascia allo Stato un'ampia possibilità di intervento normativo anche di natura legislativa, sia perché un consolidato orientamento della Corte costituzionale, proprio per limitare al massimo gli effetti negativi dell'inerzia, ammette l'adozione di misure preventive destinate ad operare temporaneamente fino al concreto esercizio della competenza riconosciuta alla regione.

Il problema è invece, nello stesso tempo, politico e culturale perché le radici del gradualismo, di cui pure una realtà così complessa come quella del nostro Paese certamente necessita, stentano ad attecchire sia a livello centrale che locale.

INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITÀ NEL MEZZOGIORNO

di *Giuseppe Campos Venuti**)

Le debolezze strutturali dell'Italia non sono certamente soltanto quelle del debito pubblico, sono storiche e spesso, purtroppo, sottovalutate.

Forse il settore più sottovalutato dai ritardi tecnologici nazionali è quello delle infrastrutture urbane e territoriali, le cui ricadute economiche e sociali sono enormi e quasi mai considerate. Si tratta di un ritardo che riguarda qualitativamente tutto il Paese, ma che nel Mezzogiorno presenta caratteri anche più gravi, perché tra l'altro si somma a condizioni negative di altra natura, assenti nel resto d'Italia.

Le infrastrutture tecnologiche arretrate e quasi inesistenti nel Mezzogiorno sono, ad esempio, quelle per la captazione e la distribuzione delle risorse idriche, presenti ma sperperate; di cui non si devono trascurare le ricadute negative sul sistema produttivo, oltre quelle sociali, che sono in genere le sole considerate. Altrettanto arretrate e talvolta inesistenti sono le infrastrutture tecnologiche per la raccolta, la depurazione e lo smaltimento dei rifiuti liquidi e solidi; con un approccio ecologicamente limitato, si tende spesso in questo caso a separare gli evidenti danni ambientali e sanitari, da quelli economici che sono altrettanto rilevanti.

In questi appunti si vuole, però affrontare esclusivamente il ritardo italiano e meridionale delle infrastrutture tecnologiche dei trasporti, anzi soltanto di quelle relative alla mobilità su ferro; parlando soltanto di ferrovie e trascurando la mobilità su gomma, il trasporto aereo e la navigabilità. Anche perché l'arretratezza italiana e meridionale della mobilità urbana e territoriale, trova origine nella particolare anomalia genetica delle città moderne del Paese; e per contrastare questa arretratezza bisognerà allora correggere questo peccato originale delle città italiane.

Favorire il decollo delle infrastrutture per la mobilità su ferro in tutto il Paese, rappresenta forse l'operazione chiave per affrontare positivamente la bancarotta infrastrutturale dopo aver debellato la bancarotta finanziaria. Accentuare in tal senso l'impegno nel Mezzogiorno le patologie urbane e territoriali sono di gran lunga più accentuate che altrove. Ma anche perché nel Sud un forte intervento per le infrastrutture della mobilità del ferro, può costituire l'elemento decisivo della riqualificazione urbana. Potrebbe, oltre tutto, generare per l'apparato industriale meridionale, ricadute produttive di elevato livello tecnologico.

Pur con i difetti indicati per tutto il Paese, numerose proposte di nuove infrastrutture del trasporto su ferro sono in gestazione in numerose città del Sud. A cominciare dal progetto di mobilità ferroviaria e metropolitana posto alla base dell'innovativo piano urbanistico di Napoli; e del ruolo determinante che il trasporto su ferro gioca nel nuovo piano urbanistico di Palermo. Analoghe proposte risultano formulate per Bari, Catania e Cagliari., mentre studi sono in corso a Salerno e Messina. L'informazione carente sulla materia, spiega le eventuali dimenticanze e conferma lo scarso rilievo che tali proposte godono presso la stessa opinione pubblica. Ciò riguarda del resto in particolare i progetti in corso da parte delle Ferrovie Statali: sia per quanto attiene al Servizio Ferroviario Regionale, sia per le linee di rilievo nazionale, oggi vero e proprio scandalo di tutta la rete italiana.

*) Università Bologna

Nell'immediato bisognerà, dunque, affrontare il problema di selezionare gli interventi prioritari, per i quali la disponibilità di progetti esecutivi non potrà essere l'unico parametro di valutazione. Sarà il caso allora di cominciare anche in questo campo a programmare lo sviluppo sulla base di scelte qualitative e in particolare di una politica del trasporto su ferro capace di superare l'anomalia genetica delle città italiane.

Un metodo simile vale anche per il Ponte sullo Stretto di Messina

Giudicare se un ponte serve, non è poi così difficile come lo fa sembrare il dibattito ideologico e fideistico in cui cadiamo continuamente. Il Ponte sullo Stretto è soltanto un «segmento» di una rete di mobilità; nella fattispecie è un tronco del corridoio tirrenico meridionale Napoli Salerno Reggio Calabria Messina Palermo e Messina Catania.

Ora quel corridoio è servito in modo deplorabile. L'autostrada Salerno Reggio Calabria, con la scusa che manca il pedaggio, è ridotta un colabrodo: ancora una volta la visione clientelare e assistenzialista oltre che ideologica ha funzionato a rovescio. Quanto all'autostrada Messina Palermo, non è neppure completa nel suo tronco intermedio. Mentre le ferrovie, da Napoli a Reggio Calabria e da Messina a Palermo e a Catania, sono in condizioni fatiscenti. Essendo questa la situazione della rete la mobilità ferroviaria e autostradale, è semplicemente irrazionale costruire un piccolo segmento di essa al livello di efficienza faraonica che è previsto dal Ponte sullo Stretto. Perché al ponte e dal ponte il traffico continuerà ad arrivare e a partire, inevitabilmente, con la rapidità e l'efficienza che oggi ha tutto il resto del percorso: che, dunque, sarà lento ed inefficiente, malgrado il ponte. Rendendo, quindi, semplicemente inutile un piccolo tronco eccezionalmente costoso rapido e scorrevole.

Il problema va, dunque, rovesciato; abbandonando, da parte di tutti, le posizioni ideologiche. È sacrosanto chiedere una vera autostrada da Napoli a Palermo e a Catania; ed è ancora più sacrosanto pretendere una ferrovia efficiente e rapida sullo stesso tracciato. Non vedo perché, del resto, se dovendo realizzare in Italia il Treno ad Alta Velocità, questa debba fermarsi a Napoli, tagliando fuori un quarto del Paese. Soltanto dopo aver completato queste due «prioritarie infrastrutture» per il Mezzogiorno, il movimento merci e passeggeri, su ferro e su gomma, troverebbe sullo Stretto una strozzatura: e a quel punto, sarebbero le obiezioni contro il ponte a diventare ideologiche. Ma oggi, anche i fautori del ponte a scatola chiusa, cioè fine a se stesso, sostengono una tesi ideologica. Perché, finché non cambia l'intera rete meridionale della mobilità, il Ponte sullo Stretto sarà soltanto una «cattedrale infrastrutturale nel deserto».

E allora il problema che si pone oggi, non è poi così complicato: bisogna verificare se i progetti e i finanziamenti già disponibili sono sufficienti a realizzare per intero le infrastrutture ferroviarie e autostradali del corridoio tirrenico meridionale. Aggiungendo quelle assai più modeste, ma anche questa da favorire, della costiera ionica calabrese. E se non sono sufficienti, bisognerà programmarne il completamento per una data certa. Solo così sarà possibile compiere una realistica simulazione dei traffici e tali infrastrutture condurranno allo Stretto e quindi a calcolare del Ponte la necessità funzionale, la convenienza economica e la scadenza temporale. Dopodiché il problema diventerà finanziario: sarà cioè quello di decidere se lo Stato ha interesse a contribuire o meno con agevolazioni di vario genere, al finanziamento privato, italiano e straniero, della grande operazione. Ancora una volta nulla a che vedere con l'ideologia.

POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE TECNOLOGICAMENTE AVANZATE

di *Giancarlo Capitani**)

Le esperienze dei Paesi più avanzati dimostrano che il grado di competitività di un sistema economico a qualsiasi livello (sovranzionale, nazionale o locale) e la sua capacità di erogare servizi di qualità e di determinare, in definitiva, condizioni di benessere per i propri abitanti, dipendono in larga misura dalla disponibilità e dall'uso di infrastrutture e tecnologie avanzate.

Perché questo processo virtuoso si inneschi, si autosostenti e si sviluppi nel tempo occorre che vengano a sussistere condizioni di contesto la cui esistenza ne rappresenta un requisito fondamentale e la cui creazione non può che essere di pertinenza dell'operatore pubblico e del suo intervento di sostegno.

Nel caso specifico dei Fondi strutturali 2000-2006 risulta evidente come se da un lato essi debbano supportare la creazione di infrastrutture tecnologiche avanzate che consentano ad una popolazione vasta di cittadini ed imprese di accedere a nuovi servizi, dall'altro ciò non rappresenti che un prerequisito ed una condizione in sé non sufficienti a determinare l'innescarsi di un processo di adozione e di uso generalizzati che si sviluppino nel tempo.

La condizione perché ciò avvenga è che si sposti il focus dell'azione di programmazione dal solo sostegno alla fornitura di tecnologie alla creazione di condizioni di attrattività e di valori di uso per la domanda, tendenzialmente perimetrando quest'ultima a livello urbano o locale e assumendo questi come unità di riferimento degli interventi di programmazione.

Le azioni preliminari all'erogazione di finanziamenti suggerite sono le seguenti:

1) *Identificare alcune tipologie ricorrenti di sistemi urbani e locali per appartenenza territoriale, dimensione, specializzazione funzionale e/o produttiva.*

2) *Identificare, anche attraverso le Schede di Programmazione predisposte da Amministrazioni ed Enti Locali per il Seminario, alcune tipologie ricorrenti di servizi innovativi che questi intenderebbero erogare ai loro cittadini*

3) *Definire attraverso i risultati ottenuti dai punti 1. e 2. precedenti una matrice servizi/mercati che costituisca uno strumento di riferimento e di orientamento per tutte le iniziative in tal senso che volessero essere intraprese da Amministrazioni ed Enti Locali.*

Un semplice strumento di questo tipo potrebbe consentire nel tempo di:

- definire degli standard in termini di obiettivi, contenuti, livelli di qualità, costi unitari dei nuovi servizi erogati

- definire degli standard e dei parametri economici di riferimento per l'implementazione dei progetti

- istituire una banca dati delle *best practices* che consenta il facile trasferimento di queste ultime alle nuove esperienze.

*) Politecnico di Milano

In definitiva lo svolgimento delle attività previste nei punti 1., 2. e 3. precedenti consentirebbe di mettere a punto un *Piano Direttore* per l'attivazione di nuovi servizi basati su infrastrutture telematiche che consentirebbe di:

- uniformare, senza per questo omologare ed appiattare, le diverse e difformi esperienze ed iniziative che oggi stanno da più parti nascendo nei Comuni e nei distretti industriali
- consentire un facile e rapido trasferimento delle migliori esperienze
- realizzare notevoli economie di scala nella implementazione dei progetti
- costituire uno standard di riferimento per i fornitori di tecnologie e infrastrutture di rete.

Tutto ciò andrebbe accompagnato dall'istituzione (nell'ambito del Ministero del Tesoro?) di un Organismo Permanente di Coordinamento dei progetti in corso o da attivare e di Monitoraggio dei risultati degli stessi.

Sul lato della domanda dovrebbero poi essere promosse ed attivate, a cura delle rispettive Amministrazioni Locali, iniziative volte a creare awareness presso imprese e cittadini sull'utilità dei nuovi servizi.

Ciò andrebbe accompagnato dalla messa a punto di strumenti finanziari, economici e fiscali in grado di accelerare l'adozione di nuove tecnologie e stimolare l'accesso ai nuovi servizi.

Il Piano Direttore sopra suggerito dovrebbe, inoltre, contenere indicazioni e strumenti per lo sviluppo a livello locale dell'offerta di nuovi servizi basati su tecnologie e infrastrutture innovative.

Sarebbe, infine, opportuno che nell'elaborazione del Piano Direttore si tenessero in considerazione le numerose esperienze in atto in varie realtà territoriali svantaggiate in Europa, dove infrastrutture avanzate e nuovi servizi costituiscono il motore della loro ripresa economica.

Tali esperienze sono rappresentate in vari progetti istituzionali europei tra i quali vanno ricordati lo *Urban Rural Areas Telematics Applications* e *Telecities*, entrambi nell'ambito della DG XIII della Commissione Europea.

DALLO SVILUPPO ENDOGENO ALL'INTEGRAZIONE DEL TERRITORIO EUROPEO

di *Riccardo Cappellin* *)

Nell'attuale prospettiva è necessario che i progetti presentati dalle regioni italiane nel programma 2000-2006 siano di reale rilevanza strategica o si caratterizzino per la loro visibilità a scala europea, in quanto definita da:

a) le loro dimensioni rilevanti o superiori a quelle che potrebbero caratterizzare progetti finanziabili con i soli fondi nazionali o regionali

b) la loro innovatività a scala europea, il che implica la valorizzazione delle specificità e delle risorse caratteristiche delle singole regioni italiane rispetto alle altre regioni europee,

c) gli effetti diffusi o di integrazione territoriale che questi progetti potrebbero sviluppare a scala europea o interregionale con particolare riferimento alle relazioni con le regioni contigue sia italiane che dell'Europa mediterranea.

Esiste una stretta complementarietà tra sviluppo locale e apertura verso l'esterno. La politica di sviluppo economico di ogni regione risulterà tanto più efficace quanto più essa sarà strettamente collegata ad interventi nelle altre regioni italiane contigue alla regione stessa, in modo da sviluppare opportune sinergie, evitare possibili duplicazioni e incoerenze, aumentare la massa critica che dia rilevanza agli interventi a scala nazionale e in particolare nel contesto della crescente competizione a scala europea delle grandi regioni del territorio europeo.

Infatti, lo sviluppo regionale non dipende solo dagli investimenti fatti in una singola regione, ma dipende sempre più dal suo inserimento in strette reti di relazioni con altre regioni.

Si può pertanto affermare che mentre secondo l'argomento delle economie di scala la politica regionale dovrebbe concentrare le sue risorse in aree di dimensioni molto limitate, gli effetti positivi delle economie di rete aumentano tanto maggiore è il numero delle regioni che partecipano ad un programma della Unione e questo indica l'importanza di valorizzare le sinergie innanzitutto tra aree tra loro contigue.

Pertanto, l'esperienza degli ultimi decenni nella Unione Europea dimostra che lo sviluppo di un sistema produttivo regionale dipende in modo cruciale non solo dalle risorse e dalle capacità «endogene», ma anche dalla apertura verso l'economia internazionale e dalla intensità della integrazione con altri sistemi produttivi regionali in termini di flussi di esportazioni, investimenti produttivi, investimenti finanziari o acquisizioni di imprese, trasferimenti di capacità organizzative, trasferimenti di know-how tecnologico, flussi turistici.

L'isolamento di una singola regione rispetto alle aree contigue impedisce di raggiungere quella massa critica che permette di essere visibili nel contesto di una competizione crescente a scala globale e che richiede che ciascuna area sviluppi strategie di cooperazione almeno con le regioni più vicine.

*) Università di Roma «Tor Vergata»

I fattori di successo di nuove iniziative imprenditoriali da avviare nel Mezzogiorno, come indicato dal Porto di Gioia Tauro o dallo stabilimento di Melfi vanno individuati nella capacità di essere competitive a scala internazionale, promuovendo le esportazioni di servizi e di prodotti industriali del Mezzogiorno verso il mercato europeo e mondiale.

La competizione internazionale si gioca essenzialmente sulla produttività del lavoro, sull'organizzazione e la tecnologia. Pertanto, la competitività di una impresa non dipende tanto dagli incentivi finanziari all'investimento iniziale o, più in generale, da fattori interni all'impresa, ma in misura sempre più importante da fattori esterni all'impresa stessa, come l'efficienza del sistema produttivo locale, le relazioni con le imprese clienti e fornitrici, la qualità dei servizi pubblici, la dotazione di infrastrutture di trasporto e comunicazione, la disponibilità di forza lavoro specializzata nelle produzioni considerate, la presenza di centri di ricerca applicata. Su tutti questi fattori può intervenire una politica industriale a scala locale.

Il programma di sviluppo nel periodo 2000-2006 delle regioni Mezzogiorno deve caratterizzarsi per la scelta di un sistema di opzioni strategiche e da un approccio di intervento profondamente diversi da quelli del periodo precedente. Tali sono le seguenti opzioni strategiche tra loro strettamente collegate:

a) orientamento alla domanda del mercato nazionale e internazionale delle politiche delle imprese,

b) promozione della innovazione tecnologica e organizzativa nelle imprese,

c) promozione della qualità nell'organizzazione del territorio e dei rapporti tra i diversi centri urbani della regione,

d) promozione della apertura dell'economia regionale verso l'esterno e di un ruolo a scala interregionale nel Mezzogiorno, come anche verso le regioni più sviluppate in Italia e in Europa e verso i paesi esterni alla Unione Europea nel bacino del Mediterraneo

Una strategia di «sviluppo a rete», analoga a quella seguita dalle regioni più sviluppate sia in Italia che negli altri paesi europei richiede lo sviluppo di forme di cooperazione produttiva, tecnologica e commerciale tra le imprese industriali e relazioni strette tra il sistema industriale e quello dei servizi moderni.

Dal sostegno finanziario agli investimenti nell'espansione delle capacità produttiva soprattutto da parte di imprese esterne è necessario passare alla promozione di forme di cooperazione produttiva o di alleanze strategiche e di trasferimento tecnologico e organizzativo, che permettano di integrare in modo stretto le imprese meridionali nelle reti di relazioni produttive, tecnologiche, commerciali e finanziarie che legano tra di loro le imprese delle regioni più sviluppate in Italia e in Europa.

In particolare, una strategia di tipo reticolare nelle politiche regionali indica l'utilità di un nuovo strumento, come quello dei «gemellaggi» tra i sistemi produttivi locali nelle regioni meno sviluppate con quelli nelle regioni più sviluppate.

Questi accordi interregionali possono mirare alla creazione di reti di cooperazione produttiva Nord-Sud tra imprese, gruppi di imprese e sistemi produttivi locali delle regioni del Mezzogiorno e quelli di altre regioni più sviluppate nell'Italia Centro Settentrionale sia nel campo della produzione (sub-fornitura interregionale) e a sviluppare azioni di marketing interregionale e di cooperazione con le strutture moderne di commercializzazione in Italia ed all'estero.

Questi nuovi schemi di cooperazione produttiva Nord-Sud dovrebbero comprendere:

– un'organizzazione attenta ed esplicita delle relazioni tra i gruppi di imprese delle due regioni tramite contratti di subfornitura, l'offerta di servizi logistici e legami finanziari,

– la mobilità interregionale degli imprenditori e dei lavoratori più qualificati dalle regioni più sviluppate a quelle meno sviluppate,

- la mobilità interregionale dei lavoratori delle regioni meno sviluppate verso gli stabilimenti maggiori nelle regioni sviluppate per svolgere cicli di formazione professionale,
- la partecipazione diretta ed il sostegno istituzionale delle associazioni imprenditoriali e delle istituzioni locali nelle due regioni considerate tramite la creazione di rapporti di gemellaggio.

Queste forme di cooperazione produttiva potrebbero essere fortemente stimolate qualora esistesse un Fondo nazionale o europeo per la cooperazione produttiva Nord-Sud che contribuisse, con modalità molto simili a quelle della SIMEST nel caso delle joint-ventures internazionali, almeno al costo della elaborazione dei progetti di cooperazione interregionale da parte di gruppi di imprese e delle loro associazioni locali.

Un secondo indirizzo strategico che dovrebbe caratterizzare i progetti da presentare alla Unione Europea consiste nel superamento del tradizionale approccio finanziario dell'intervento centrale nel Mezzogiorno o di quello della programmazione macro-settoriale tipico di molti QCS regionali, che sono per loro natura incapaci di tenere conto della stretta relazione tra lo sviluppo economico di un'area e l'organizzazione del suo territorio.

Di fatto le città e non solo le grandi aree metropolitane ma anche i centri urbani minori svolgono un ruolo molto importante nell'economia regionale. Esse rappresentano i nodi delle reti di trasporto e comunicazione. Rappresentano l'incubatore delle attività economiche più innovative, che permettono la continua riconversione verso attività a maggiore produttività, oltre ad essere i centri delle attività di formazione di base e superiore. Le città sono i centri di offerta dei servizi qualificati alla popolazione che determinano l'attrattiva di un'area agli investitori esterni. Infine, le città rappresentano la fonte della identità culturale di una regione e di un paese e svolgono un ruolo guida nell'individuazione delle strategie di sviluppo di una data economia regionale e nella creazione del consenso tra i diversi attori della comunità locale.

Pertanto, una moderna strategia di sviluppo industriale richiede di integrare in modo più stretto gli interventi sul sistema produttivo e tecnologico con quelli rivolti alla realizzazione delle infrastrutture e alla pianificazione del territorio, in modo da rendere più fluidi i flussi di persone, di prodotti ed informazioni e migliorare le relazioni tra le imprese ed il loro ambiente esterno.

Insufficienti investimenti nei settori della logistica e dei trasporti e comunicazioni inadeguate rappresentano un ostacolo che emargina le imprese delle regioni del Mezzogiorno dal sistema di strette relazioni di cooperazione produttiva («just in time»), che negli ultimi anni si è andato consolidando tra le imprese delle altre regioni italiane e dei paesi esteri, e questo costringe le imprese industriali meridionali ad operare in produzioni e mercati poco dinamici.

In questa nuova strategia di sviluppo industriale del Mezzogiorno la politica di trasporti rappresenta una condizione essenziale per lo sviluppo di qualsivoglia strategia settoriale, nell'industria come nell'agricoltura e nel turismo. Essa si rivela compatibile e complementare rispetto sia alle misure volte al potenziamento di sistemi locali di imprese che con quelle volte ad attrarre gli investimenti di imprese esterne.

Azioni prioritarie sembrano pertanto essere:

a) il pieno sviluppo degli effetti economici del Porto di Gioia Tauro e degli altri porti container delle regioni del Mezzogiorno tramite l'attrazione di grandi imprese esterne nel settore della trasformazione industriale e dei servizi logistici da localizzarsi nell'hinterland del porto;

b) l'integrazione della rete ferroviaria e del trasporto intermodale con i porti del Mezzogiorno (sia nelle direttrici Nord-Sud adriatico-ionica e tirrenica che in nuovi collegamenti trasversali tra i porti sul Tirreno e quelli sullo Ionio e l'Adriatico);

c) lo sviluppo dei collegamenti aerei a scala interregionale nel Mezzogiorno e valorizzazione della rete degli aeroporti delle regioni meridionali e di un loro ruolo non solo nei collegamenti con gli hubs di Fiumicino e Malpensa 2000 anche in taluni collegamenti a scala internazionale essenziali per lo sviluppo del turismo e dell'economia.

In generale, il sistema delle città grandi e di quelle intermedie del Mezzogiorno deve rappresentare la «rete di nodi» dello sviluppo regionale e di una organizzazione equilibrata ed efficiente del territorio di ogni singola regione e di regioni tra loro contigue.

Ogni piano di sviluppo economico regionale potrebbe essere articolato secondo due dimensioni complementari, di tipo funzionale e di tipo territoriale. In particolare, i singoli progetti strategici previsti dal piano di sviluppo regionale dovrebbero prevedere un'articolazione a rete o a «filiera» tra le diverse imprese e tra i settori produttivi che appaiono cruciali per il successo dei singoli progetti strategici. Dall'altro si dovrebbero integrare i singoli progetti settoriali in programmi integrati territoriali («patti territoriali») riferiti ai principali poli del sistema urbano di ogni singola regione e prevedere una cooperazione stretta tra i singoli centri urbani della stessa regione, che dovrebbero avere un ruolo specifico e complementare in quanto «clusters» di tali imprese e settori nell'ambito di una rete urbana a scala regionale ed interregionale.

Infine, appare importante lo sviluppo di iniziative di cooperazione a scala transnazionale nel bacino del Mediterraneo e di azioni di politica regionale che valorizzano la visibilità delle regioni del Mezzogiorno nel Sud Europa e nel Mediterraneo, con particolare riferimento al ruolo dei porti mediterranei, ad iniziative nel settore turistico e a cooperazioni produttive tra le PMI.

LA NUOVA CENTRALITÀ DEL MEDITERRANEO

di *Lucio Caracciolo* *)

Per inquadrare l'impiego dei fondi strutturali europei nelle regioni meridionali e nelle aree di intervento del Centro-Nord in un contesto coerente con gli interessi nazionali e con la nostra partecipazione alla costruzione comunitaria, occorre anzitutto sfatare il mito della presunta contrapposizione Europa/Mediterraneo. In Italia, questa visione schematica ha portato spesso a presentare gli interessi del Nord e del Sud in modo oppositivo e a teorizzare lo «sganciamento» dal Sud in nome della nostra vocazione europea. Niente di più falso. Aiutare il Sud e le altre aree meno sviluppate del paese è invece il modo migliore per rendere un servizio all'Europa oltre che naturalmente a noi stessi.

Occorre infatti tenere presente la riconquistata centralità economica e geopolitica del Mediterraneo dopo la fine della dopo-guerra fredda. Essa è il prodotto della caduta dei regimi comunisti e delle economie di comando euroasiatiche e dello sviluppo dei traffici e dei flussi economico-commerciali con i grandi mercati dell'Asia-Pacifico. Si pensi, per esempio, allo sviluppo del traffico di container che sta dando nuovo rilievo ai porti mediterranei, e in specifico ai porti italiani come Genova e Gioia Tauro, a scapito di scali europei settentrionali come Le Havre o persino i porti olandesi (torneremo su questo caso in sede propositiva). Si consideri, inoltre, la proiezione economico-commerciali sempre più massiccia del nostro paese verso l'Europa sudorientale: nei Balcani l'Italia è il primo partner commerciale di tutti i paesi dell'area, mentre anche gli investimenti diretti sono in crescita. Quanto alla sponda Sud, fondamentale per il nostro fabbisogno energetico (Algeria, Libia), le tensioni politiche non hanno ridotto né la nostra presenza né l'interesse dei partner africani a guardare all'Italia come ponte verso l'Europa.

In quest'area si intrecciano poi vitali interessi economici, geopolitici e di sicurezza dell'Unione Europea. Il flusso migratorio ininterrotto dall'Est e dal Sud verso le nostre coste ha un impatto sociale ed economico immediato non solo sull'Italia ma sull'intera Europa. Nel contesto di Schengen noi siamo diventati l'avamposto europeo nel Mediterraneo. Spesso si perde di vista che lo scopo degli Accordi di Schengen non era solo e nemmeno tanto di aprire le frontiere interne alla Comunità, quanto di filtrare meglio quelle esterne. Tedeschi, austriaci, francesi e altri partner del Nord si attendono legittimamente da noi un più severo controllo delle *nostre* frontiere meridionali-mediterranee, che con Schengen sono anche le *loro*. È altrettanto legittimo chiedere che l'Italia venga sostenuta dall'intera Europa in questa sua funzione europea, in termini politici ma anche economici.

Di particolare rilievo il contrasto dei traffici di droghe, armi e persone gestite dalle mafie. Si rischia una saldatura fra mafie italiane, europee e asiatiche attraverso l'Adriatico, con conseguenze devastanti per noi come per gli equilibri continentali. L'Italia deve essere messa in condizione di reagire a questa minaccia e di contribuire alla stabilizzazione politica e alla lotta contro la criminalità organizzata che ormai è affare internazionale. Lo sviluppo culturale, economico e sociale delle sue regioni adriatiche e ioniche è dunque interesse di tutti gli europei come anche dei nostri vicini dell'Est e del Sud.

Il sommario schizzo del nuovo contesto mediterraneo in cui ci troviamo immersi ci induce a indicare alcuni obiettivi prioritari per il migliore utilizzo dei fondi strutturali per il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006. Con una premessa indispensabile: nes-

*) LIMES

sun investimento pubblico o privato può prescindere dalla prioritaria necessità di sconfiggere la criminalità organizzata e la sua «cultura». Finché lo Stato non ristabilirà il dominio della legge su tutto il suo territorio, la redditività e l'efficacia degli investimenti negli spazi lasciati all'arbitrio dei poteri illegali sarà ridotta o nulla. Per le ragioni sopra accennate questo compito non può ricadere solo sulle nostre spalle. Certamente la responsabilità è innanzitutto nazionale. Ma contrastando le mafie del Sud e impedendo che si saldinno con quelle transadriatiche e asiatiche svolgiamo una funzione europea che va sostenuta anche con risorse europee.

Gli obiettivi di investimento europeo/italiano nelle regioni meridionali e nelle altre aree nazionali interessate dovrebbero essere orientati a esaltare la funzione dell'Italia come *ponte europeo nel Mediterraneo*. La nostra penisola, che lo voglia o meno, è l'interfaccia fra Europa e Mediterraneo, fra Europa e Asia. Allo stesso tempo, l'Italia non ha da sola né le risorse né le informazioni necessarie ad assolvere questo suo compito. Di qui la necessità di uno sforzo congiunto con i partner europei e con la Comunità, che, al di là dei fondi strutturali, potrà anche assumere caratteri di geometria variabile, associando in prima istanza i paesi più direttamente interessati a una specifica area (si pensi alle cooperazioni con Francia e Grecia in Albania).

Vanno dunque privilegiati i progetti che hanno di mira lo sviluppo delle relazioni transmediterranee, partendo dallo sviluppo delle regioni meno avanzate del nostro paese. Fra questi:

1) Lo sviluppo dei porti e delle infrastrutture che li collegano al cuore dell'Europa, tenendo conto del declino della funzione delle aree industriali portuali e dell'importanza fondamentale dei traffici via container. Ciò implica progetti mirati a esaltare la funzione di transito internazionale assai più che di mercato locale dei porti containerizzati. Dunque, tutto si gioca sulle infrastrutture, sulle reti di trasporto intermodale, sugli interporti.

2) La creazione di poli di formazione in Italia meridionale specificamente destinati alla preparazione delle élites politico-amministrativo-economiche dei paesi delle altre sponde, a cominciare dai Balcani. Ciò per dare un'informazione e una formazione europea alle classi dirigenti di paesi che o saranno in futuro membri della Comunità o avranno comunque importanti relazioni con noi. È questa una misura di lungo termine per la stabilizzazione dell'area mediterranea di cui siamo cerniera, per limitare dunque il traffico di disperati e clandestini, per evitare di doverci accollare costosi e pericolosi protettori espliciti o impliciti nelle regioni mediterranee più a rischio (Albania, ex Jugoslavia eccetera).

3) Incentivazione dell'imprenditoria locale, soprattutto giovanile, in chiave transmediterranea, cioè finanziando e agevolando progetti destinati a sviluppare i rapporti fra le sponde del Mediterraneo, fra Unione Europea e paesi extracomunitari. Si potrebbe anche immaginare di trasferire oltremare alcune delle agevolazioni previste dalla legge italiana sull'imprenditoria giovanile, sempre nella chiave di stabilizzazione e sviluppo delle regioni che rappresentano la nostra frontiera sudorientale.

4) Finanziamento di progetti di creazione o miglioramento di infrastrutture fisiche (vie di comunicazione marittime, aeree o terrestri) o immateriali (comunicazioni radio/tv/internet, giornali e riviste) che contribuiscano ad allacciare il nostro Sud al resto del paese e all'Europa, e il Sud che è fuori di noi (Mediterraneo) a noi e quindi all'Europa.

5) Considerando che il maggior fattore di comunicazione Europa-Mediterraneo extraeuropeo non è attualmente il commercio né l'informazione ma il turismo, occorre puntare su questo plus italiano. L'Italia ha per tradizione, ricchezza culturale e monumentale, collocazione geografica, una posizione di privilegio. Si potrebbero incentivare soprattutto progetti di sviluppo turistico mediterraneo, che facciano perno ad esempio sulla Sicilia o sulla Puglia, inserendole in un circuito omogeneo con regioni limitrofe, al di là del mare. Questo potrebbe convogliare verso il nostro Sud e poi verso il Sud esterno,

mediterraneo, milioni di visitatori che spesso non si spingono oltre la latitudine di Roma. In questo ambito lo sviluppo turistico delle grandi città meridionali può diventare un compito non solo nazionale ma anche europeo, utilizzando tecnologie ed esperienze nordeuropee.

Per sfatare il mito della contrapposizione Nord/Sud che tanto ci penalizza in Europa, non basta, come si dice, «portare l'Italia in Europa». Occorre anche «portare l'Europa in Italia», cioè convincere i nostri partner europei dell'importanza che il nostro paese può avere per loro in termini di sviluppo economico e culturale, di sicurezza, di garanzia della stabilità e della pace alle frontiere comuni dell'Unione. A questo scopo, il buon uso dei fondi strutturali è condizione primaria. Tanto più riusciremo a dare all'uso di tali contributi un senso comune, che vada al di là del puro surrogare lacune e carenze del nostro sistema nazionale, tanto meglio riusciremo in questo intento. Ciò è tanto più importante in vista dei prossimi allargamenti dell'Europa a est, che mettono in questione la possibilità di fruire dei fondi strutturali dopo il 2006. Su questo è prevedibile una battaglia negoziale asprissima con i nostri partner e con i paesi candidati, per preparare la quale la corretta e proficua utilizzazione dei fondi strutturali 2000-2006 è condizione necessaria.

POLITICHE PER IL TURISMO

di *Andrea Carandini* *)

Nell'ambito del sistema produttivo del Mezzogiorno le attività collegate al turismo costituiscono un fenomeno rilevante ma, senza dubbio, inferiore alle reali possibilità.

In termini di capacità ricettiva le aree meridionali del Paese presentano valori sensibilmente inferiori a quelli dell'Area Centro-settentrionale.

Le tendenze più recenti sono caratterizzate però da segnali positivi.

Il quadro complessivo è caratterizzato da un sistema ricettivo sostanziale inadeguato alle esigenze della domanda e da carenze significative nelle infrastrutture di collegamento.

In quest'ultimo settore si intravedono segnali di un progressivo miglioramento a medio termine: attivazione delle linee veloci marittime per la Sardegna e la Sicilia, realizzazione della nuova linea ferroviaria Alta Velocità per Napoli e suo prolungamento verso Battipaglia, adeguamento infrastrutturale dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, tanto per citare alcuni tra gli interventi più significativi.

Ma sicuramente lo sviluppo dell'industria turistica nel Mezzogiorno, oltre al potenziamento della capacità ricettiva e al miglioramento infrastrutturale, non può contemplare una intensa attività di valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico, e naturalistico-ambientale.

A tal proposito può essere forse utile svolgere considerazioni generali sul concetto di «valorizzazione» del Beni Culturali e sulle implicazioni che tali riflessioni possono avere sui progetti e gli interventi da realizzare.

Sono stato condotti molteplici studi sulla valorizzazione dei beni culturali in Italia, ma pochi sono stati gli interventi concretamente finalizzati al raggiungimento di tale obiettivo.

Questo peculiare settore, sia esso gestito dallo Stato, dagli enti locali o da privati, risulta essere fondamentalmente dominato dall'offerta: si aprono nuovi musei, si restaurano monumenti e opere d'arte, si organizzano mostre, si ampliano i corsi di tutela e valorizzazione nelle Università, ma sia l'occupazione sia il reddito generati dal mondo dei beni culturali rimangono nell'insieme poco rilevanti.

Il Mezzogiorno vanta un eccellente patrimonio artistico culturale potenzialmente in grado di determinare un ingente flusso di visitatori. Purtroppo questo accade solo in minima parte in quanto, non essendo sviluppata quella che potremmo definire una «politica della domanda», la capacità di attrazione del patrimonio culturale nei confronti dei flussi turistici risulta essere sostanzialmente limitata.

Il perché di una domanda così insufficiente, se confrontata con la ricchezza dell'offerta è da ricercare principalmente nella filosofia di gestione del nostro patrimonio che risulta poco orientata ad affrontare tale tipo di problematica, in quanto tendenzialmente rivolta a proteggere l'offerta.

In una realtà dominata da profonde trasformazioni del territorio, abusivismi edilizi e furti di opere d'arte, dove i beni culturali sarebbero destinati progressivamente a scomparire, l'azione della Pubblica Amministrazione si è concentrata, pressoché esclusivamente, sulle attività di tutela e conservazione senza porsi il problema di sviluppare politiche ed interventi finalizzati ad attrarre l'interesse del pubblico verso la conoscenza e la comprensione del nostro patrimonio.

*) Università di Roma

In tal senso perde di significato anche lo stesso sforzo scientifico laddove, a fronte di un elevato livello qualitativo della ricerca storica, artistica e critica, non si ha la capacità di trasmettere i risultati raggiunti a più vasti strati di popolazione e le nuove conoscenze rimangono confinate in ristrette cerchio di studiosi e specialisti.

È da prendere in considerazione inoltre, un'altra problematica che rende la domanda per i beni culturali pressoché modesta: l'esistenza di quelli che possono essere definiti come «beni simbolo».

Cioè il concentrarsi dei flussi turistici in poche realtà, si pensi ad esempio a Pompei, per le quali la quantità di flussi attivati, in questo caso oltre due milioni di visitatori annui, comporta problemi gestionali di notevole complessità.

Una simile concentrazione della domanda testimonia ancora una volta quanto sia carente la comunicazione sulla ricchezza e la molteplicità del nostro patrimonio culturale.

Ciò limita anche la capacità di attrazione verso una domanda non di massa, quella di più elevato livello culturale, che in rapporto alla crescita del grado di istruzione costituisce un target in progressivo aumento.

È chiaro comunque che un'attività di sostegno e potenziamento del «turismo culturale» debba contemplare un coordinamento delle scelte strategiche e delle decisioni operative di diverse entità istituzionali e di soggetti economici sia pubblici che privati.

Gli obiettivi possono essere raccolti in due principali ambiti:

- promozione di beni culturali ai circuiti turistici già consolidati, attraverso vere e proprie campagne di comunicazione e marketing presso i «tour operators» italiani e stranieri che consentano di far conoscere realtà monumentali e museali scarsamente note;
- sviluppo e diversificazione dei servizi di supporto alla visita per i siti più importanti per maggiori complessi museali già inseriti nei circuiti turistici.

La finalità è quella di articolare, per targets di riferimento, prodotti e servizi in base alle diverse esigenze della domanda.

Come sottolineato da più punti i supporti didattici ed informativi ed il materiale editoriale, sia divulgativo che scientifico, disponibile presso musei, monumenti ed aree archeologiche è del tutto insufficiente a rispondere alle esigenze di un turismo sempre più interessato alla comprensione dei fenomeni culturali.

L'applicazione della legge Ronchey che consente l'apertura di punti vendita di libri, video, cd-rom e oggettistica di qualità all'interno di musei e monumenti procede con lentezza, mentre rimangono quasi sempre carenti i supporti informativi per i visitatori (pannelli, didascalie, ricostruzioni, plastici, stazioni multimediali ecc.).

In questo contesto tra i progetti di impegno governativo in via di realizzazione e completamento ben 57 sono rivolti a migliorare la fruizione di aree archeologiche come Nora, Tharros, Vella e Metaponto, complessi museali come quelli di Paestum e della Certosa di San Martino a Napoli, siti come la Casina dell'Aquila a Pompei o il Castello di Venosa.

Tali interventi consentiranno di dotare tali beni di efficienti servizi di accoglienza ed orientamento per visitatori.

A ciò si aggiunge l'iniziativa di prolungare l'orario di apertura di alcuni importanti poli espositivi che è stata sperimentata con successo sul sistema museale napoletano.

In tale direzione vanno anche due principali progetti in fase di avanzata realizzazione che riguardano rispettivamente il «Museo della Civitella» a Chieti, ed il complesso monastico alto medievale di san Vincenzo al Volturno in provincia di Isernia.

Il museo di Chieti, incentrato sulle vicende della città e del suo territorio dalla preistoria al medioevo sarà caratterizzato dalla presenza di spazi dedicati ad attività didattiche e mostre temporanee, ambienti per i merchandising ed i ristoranti nonché ad un auditorium e da un centro di documentazione.

Nel caso del monastero benedettino di san Vincenzo al Volturano insieme alle attività di scavo e restauro delle strutture museali si è condotta una intensa attività di valorizzazione; sentieri attrezzati con adeguata segnaletica, plastici ricostruttivi, guide prodotte multimediali, ecc.

È evidente che di fronte alla gran quantità di beni Culturali esistenti nel Mezzogiorno le esemplificazioni proposte rappresentino un contributo significativo ma estremamente limitato rispetto alle reali esigenze.

Risulta però importante ed innovativo rispetto al passato che i progetti avviati tengano conto non solo degli aspetti di restauro e recupero dei complessi archeologici, architettonici e storico artistici, ma anche quelli legati alla valorizzazione ed alla fruizione turistica.

LE INFRASTRUTTURE AMBIENTALI NEL PROGETTO DELLE RETI TERRITORIALI

di *Lucina Caravaggi**)

Affido a queste note il compito di introdurre alcuni temi del progetto delle reti territoriali, ed in particolare delle reti ecologiche intese come nuove *infrastrutture ambientali*.

Il possibile significato delle infrastrutture ambientali può essere delineato muovendo dal riconoscimento di alcuni caratteri distintivi e specifici della vicenda italiana, e dalle nuove prospettive connesse all'integrazione europea.

La riflessione contemporanea sull'ambiente appare inscindibile dall'interpretazione del territorio inteso come testo in continua trasformazione in rapporto alle prospettive di miglioramento delle diverse comunità locali.

Semplificando la definizione di territorio come sistema di rapporti dinamici tra:

a) funzionamento e prestazioni dei diversi spazi (spazi dell'abitare, della produzione, dello scambio, della mobilità, ecc.);

b) comportamenti sociali e pratiche di vita (rapporto tra esigenze, domande, opzioni, pratiche individuali, immaginari collettivi, ecc.);

c) funzionamento ambientale, ovvero limiti e potenzialità eco-sistemiche di un contesto rispetto alle trasformazioni (avvenute e in corso);

attraverso una breve ricognizione delle ricerche e degli studi condotti sul territorio italiano appare con evidenza la mancanza di studi «integrati». I temi del funzionamento spaziale e sociale sono stati oggetto di letture, descrizioni, ipotesi interpretative ma comunque del tutto autonome dalla tematizzazione ambientale intesa sia in senso tradizionale (cataloghi ed inventari) che in senso ecologico (rilievo, interpretazione e pre-figurazione di azioni centrate sul «funzionamento» eco-sistemico di un contesto).

Questa rigida separazione è forse riconducibile a tre diversi ordini di spiegazioni, che hanno a che fare, in senso più vasto, con alcune tradizioni consolidate nel nostro paese:

una *tradizione teorica*, che ha fissato intorno al termine «ambiente» significati statici di determinismo analitico, solo marginalmente modificati dalle posizioni della geografia umana degli anni 60-70; su questa base le scelte della pianificazione sono state generalmente improntate dalla percezione dell'ambiente come *supporto* (o sfondo) o dalla considerazione dell'ambiente come «bene residuale» (quindi marginale) rispetto alle strategie di sviluppo (politiche minoritarie e difensive dei parchi, dei beni culturali e ambientali, ecc.);

– una *tradizione tecnico-amministrativa*, che ha forzatamente, ma «efficacemente», suddiviso i campi d'intervento rispetto ai tre termini *territorio*, *ambiente* e *paesaggio*, assegnando al primo tutti i connotati tecnico economici dell'*intervenire*, isolando il secondo all'interno di politiche settoriali di tutela e controllo (aree protette, VIA, ecc.) e relegando il terzo negli spazi storico-culturali del mantenimento dell'identità; la suddivisione settoriale ha generalmente reso meno efficaci sia le azioni finalizzate alla trasformazione che quelle centrate sul mantenimento, ed ha spesso generato conflitti;

– una *tradizione politico-amministrativa* di gestione delle risorse per il territorio coscientemente organizzata sulla polverizzazione degli interventi e dei finanziamenti, in cui la logica incrementale ed «individualista» ha avuto la prevalenza su investimenti a

*) Università di Roma

lunga scadenza; tale pratica, supportata dalla parcellizzazione settoriale delle competenze, appare la meno funzionale per affrontare i problemi ambientali, necessariamente trasversali ed interconnessi, per le modalità specifiche del funzionamento fisico-biologico.

Questo ritardo appare particolarmente grave se lo si legge sullo sfondo contemporaneo, in cui la prospettiva ambientale viene assunta come elemento centrale delle politiche territoriali.

La necessità di integrare le politiche ambientali con quelle territoriali, in vista di forme innovative e sostenibili di sviluppo, è alla base di molti programmi comunitari:

– la discussione avviata nel 1997 dall'Unione Europea sullo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* che per la prima volta invita gli stati membri ad una riflessione complessiva e congiunta sui problemi e sulle modalità dello sviluppo economico-territoriale e sul ruolo che può svolgervi la «gestione prudente» e la valorizzazione efficace del patrimonio naturale e culturale;

– la crescente attenzione che l'UE ed alcuni stati membri vanno dedicando alla costruzione della *Rete Ecologica Europea* e di un sistema pan-europeo di aree protette;

– la crescente attenzione che l'UE ed il Consiglio d'Europa vanno dedicando all'esigenza della *salvaguardia della diversità*, individuata come una fondamentale ricchezza europea;

– il ripensamento in corso delle politiche agricole comunitarie col progressivo indebolimento delle concezioni «produttiviste» che le hanno a lungo ispirate, in favore di concezioni più articolate e complesse che non soltanto riconoscano pienamente l'insostituibile ruolo paesistico-ambientale dell'agricoltura, ma che consentano di innescare nuovi processi di territorializzazione caratterizzati dall'integrazione sinergica di economie diversificate.

La revisione in atto della tradizione settoriale che ha caratterizzato la politica di infrastrutturazione del paese appare connessa a tre principali motivazioni:

– la scarsità delle risorse economiche obbliga ad una selezione attenta delle opere da realizzare, ed alla loro massima ottimizzazione (in generale connessa all'integrazione tra opere diverse);

– il prezzo ambientale di alcune realizzazioni appare troppo alto, anche rispetto ai benefici economici potenzialmente indotti;

– il deficit infrastrutturale del paese non viene più calcolato soltanto in base a generici e poco significativi parametri quantitativi, ma anche rispetto a categorie qualitative; i nuovi parametri di valutazione derivano in particolare dalle interpretazioni «reticolari» del territorio (reti della produzione, degli scambi, della comunicazione, delle specie animali, ecc.); tra gli altri: la *continuità* (caratteristica delle linee della rete) e l'*integrazione* (caratteristica dei nodi della rete).

Continuità ed integrazione obbligano a valutare le «prestazioni» delle reti non più rispetto alle funzioni tecniche «interne», ma soprattutto in rapporto ai contesti territoriali coinvolti.

Significativa appare la definizione sintetica di «reti di infrastrutture» in sostituzione di quella «infrastrutture a rete».

Nella «reti di infrastrutture» convergono e si integrano tre principali tipi di reti, diverse tra loro per prestazioni e funzionamento:

a) reti dotate di consistenza materiale (reti d'acqua, reti viabilistiche, reti ambientali);

b) reti immateriali (bit, informazioni, ecc. che si propagano via etere);

c) reti che potrebbero essere definite «intermedie», che hanno cioè bisogno di supporti materiali ma non sono ad essi legate da rapporti dimensionali «diretti» (elettricità, gas, ecc.).

La riformulazione del progetto infrastrutturale in rapporto alle interpretazioni reticolari diviene una prospettiva di innovazione anche rispetto al settore tradizionalmente statico dell'ambiente. L'ipotesi progettuale di «infrastruttura ambientale» è sinteticamente riconducibile a tre diversi filoni di ricerca:

- a. la riflessione sul sistema pan-europeo di aree protette
principi: globalità, integrazione, sostenibilità;
politiche: conservazione, sussidiarietà, efficienza;
- b. il ruolo delle reti ecologiche nel progetto territoriale
principi: funzionamento ecologico, biodiversità, equilibrio dinamico;
politiche: interconnessione, ottimizzazione, compatibilità/recupero;
- c. le reti ecologiche come infrastrutture ambientali all'interno della più complessa «rete di infrastrutture» del territorio
principi: il mutamento delle infrastrutture da linee a reti; la valutazione delle prestazioni della rete: continuità e integrazione;
politiche: la sperimentazione di progetti integrati.

Dal punto di vista più specificatamente urbanistico appare evidente come rispetto alle auspiccate nuove modalità di intervento sul territorio muti radicalmente la tradizionale separazione in settori e perimetri amministrativi a favore di nuove articolazioni funzionali in cui sia chiarito il ruolo e soprattutto i «rapporti» tra diverse competenze; i «piani» divengono quindi strumenti importanti in cui dimostrare e sperimentare nuove forme di intersettorialità, interscalarità e co-pianificazione.

POLITICHE PER LO SVILUPPO ADRIATICO

di Carlo Carboni^{*)}

Con gli anni Novanta due eventi lasciano ritenere che lo scenario -complessivamente positivo — di crescita delle regioni adriatiche italiane abbia potenzialità di rafforzarsi, determinando un aumento della loro convergenza strutturale e anche culturale (il mito del mettersi in proprio, l'etica del lavoro, lo spirito del commercio ecc.):

- la ripresa degli scambi con i paesi dell'est, a cominciare da quelli adriatici;
- il progetto di una rete trans-europea (TEN) denominata Corridoio Adriatico che è stata inclusa nella Decisione 1629/96 del Parlamento e del Consiglio europei.

La posizione dell'Italia al centro del Mediterraneo e, al tempo stesso, tra questo e i paesi dell'Est, ci suggerisce quanto sia importante l'interscambio commerciale potenziale per il Paese e in particolare quanto sia di rilievo affiancare alla macrostruttura trasportistica tirrenica, un'efficiente macroinfrastruttura adriatica che sappia sfruttare i flussi commerciali che vanno straordinariamente aumentando sullo scacchiere europeo da Nord-ovest in direzione Sud-est e Sud. L'importanza internazionale che riveste un simile progetto avrebbe ovviamente effetti benefici per tutte le innervature del sistema trasportistico italiano (i necessari attraversamenti Ovest-Est). Naturalmente interesserebbe una vasta area di economie interne ed esterne del versante adriatico. Nella Terza Conferenza dei trasporti di Helsinki (1997) si è progettata un'efficace accessibilità e connessione con l'Europa Centrale ed Orientale (*Pan European Transport Network*) e con l'area mediterranea. Peraltro, orientamenti che incoraggiano gli Stati membri della Ue per la realizzazione di progetti volti a garantire coerenza e interconnessione alla TEN, erano già emersi con la decisione 1692/96, già citata. È stato dunque approntato uno studio di fattibilità del Corridoio adriatico (1rapporto,1997) e le regioni interessate oggi sottolineano quanto sarebbe importante inserirlo nel PGT e portare avanti tale progetto finalizzato ad un notevole potenziamento delle infrastrutture trasportistiche (autostrada e ferrovia Nord-Sud e attraversamenti Ovest-Est, aeroporti, porti, interporti, servizi). Il Corridoio adriatico può servire il Nordeuropa, l'Austria e l'Ungheria verso Sud e Sud-est. Poiché comporterà modificazioni nell'ambito delle relazioni tra regioni attraversate, sia sotto il profilo produttivo-commerciale sia residenziale sia in termini di mobilità della popolazione, il corridoio deve interessare anche le infrastrutture e i collegamenti con l'entroterra adriatico.

Il versante adriatico della penisola è segnato longitudinalmente da tre importanti assi morfologico-funzionali:

- corridoio infrastrutturale adriatico
- un potenziale di sviluppo ambientale, il cui simbolo, tra gli altri, è il progetto Parco Europeo Appenninico (APE)
- un modello d'industrializzazione e di sviluppo commerciale e turistico, ancora non sufficientemente considerato da politiche economiche e territoriali pubbliche, nazionali ed europee

La presente ipotesi cerca di segnalare il terzo asse come ingrediente fondamentale per la buona cucina dei due precedenti progetti (Corridoio Adriatico ed APE), salvo che il Corridoio adriatico non sia concepito come un *by-pass*, che non modifica l'integrazione

^{*)} Università di Teramo

della regione attraversata con l'esterno; e sempre che la costituzione dell'Ape non sancisca la separazione e l'attuale squilibrio tra la fascia appenninica e le realtà di collina, pianura e di costa.

In particolare, si vuole sottolineare come il perseguimento del progetto Corridoio Adriatico necessiti di adeguati programmi a sostegno dell'integrazione e coesione interna delle aree attraversate, al fine di ottenere un miglioramento delle interazioni nell'ambito regionale e interregionale con maggior efficienza del sistema produttivo-commerciale adriatico, con diminuzione dei costi e aumento della qualità dei servizi d'approvvigionamento e di commercializzazione dei beni.

A tale riguardo, occorre ricordare che in Europa diversi casi territoriali ci mostrano empiricamente che un potenziamento generico dal lato dell'offerta delle comunicazioni e di trasporti non è sufficiente a rendere le economie locali all'altezza delle sfide globali e dei processi di internazionalizzazione dei territori e delle imprese. Occorre una mobilitazione sociale ed economica dei localismi coinvolti non solo per le indicazioni sulle infrastrutture macro e collaterali da adottare nel progetto Corridoio adriatico, ma per rafforzare e diffondere la crescita e lo sviluppo adriatico anche ai territori e ai mercati regionali vicini.

L'effetto *bypass* può essere tanto più forte per le aree centromeridionali adriatiche, che a fronte di un miglioramento di accessibilità potrebbero non reggere una competizione maggiore con aree più avanzate. La parte centrosettentrionale adriatica sembra invece caratterizzarsi come un'area già con un ragguardevole tasso di sviluppo che però sconta un'insufficiente offerta di trasporti. In quest'area resta comunque fondamentale il problema degli squilibri territoriali e quello ambientale che interagisce sia con lo sviluppo industriale sia con quello dei trasporti e comunicazioni.

Che i problemi di crescita produttiva e commerciale del versante adriatico non si risolvano con il progetto Corridoio è sottolineato dal fatto che il complessivo interscambio e la valorizzazione dei territori dipendono in buona parte da alcuni nodi problematici della politica estera nazionale ed europea quali:

- incertezza politica - istituzionale ed economica in Russia
- ingresso di alcuni paesi dell'est e di Cipro nella UE
- processo di pace in Oriente
- processo di pace nei paesi balcanici adriatici
- processi di normalizzazione e pacificazione in Algeria e Libia

Mentre progredisce il progetto Corridoio Adriatico (dovrà essere sostenuto in sede Ue) sarà necessario far maturare buone idee progettuali per il contesto adriatico, soprattutto centromeridionale.

L'approccio progettuale per Sviluppo adriatico si incentra sulle politiche territoriali di investimento pubblico a sostegno dello *sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari* che si intende far interagire con gli assi *valorizzazione delle risorse naturali e ambientali* (APE, costa) e *collegamento fisico e immateriale con altre aree* (Corridoio Adriatico). L'obiettivo è costruire la ricchezza dei luoghi, attenuando le diseconomie esterne, creando crocevia territoriali con capacità dimostrative e effetti imitativi sui localismi circostanti, internazionalizzando i localismi e le imprese, mettendo a sistema le diverse risorse e i diversi elementi di cui è composto il sistema adriatico. Dato questo scenario, non è ipotizzabile uno sviluppo nel Sud-est del Paese senza l'aiuto di quel processo di *filtering down* che la via adriatica di sviluppo ha praticato per anni da Nord verso Sud. Esemplificativo è il ruolo che i distretti del Centro-Nord adriatico potrebbero giocare mediante *contratti di programma* (strumento della programmazione negoziata) che prevedano un loro partnerariato per iniziative di investimento locale nel Sud-est. Le stesse scelte regionali compiute al Centro-nord riguardanti le tipologie di infrastrutture per il Corridoio Adriatico condizioneranno quelle delle regioni del Sud-est del Paese.

Il progetto Sviluppo adriatico è volto a valorizzare la ricchezza dei localismi del Sud-est come fonte primaria di rinnovamento. Perciò gli interventi di investimento pubblico si configurano come locali, dal basso, specifici per ciascuna regione, di lungo periodo e incentrati su una pluralità di attori, partecipanti ed investitori. Si tratta di incoraggiare politiche di investimento rivolte al rafforzamento di reti di relazioni commerciali e produttive, piuttosto che incentivare singole imprese, questo soprattutto mediante *gli strumenti di programmazione negoziata* previsti. A tal fine occorre creare soprattutto nelle regioni centromeridionali adriatiche degli *ispessimenti istituzionali locali* (distretti industriali, sistemi innovativi territoriali, ecc.) che accrescano la ricchezza infrastrutturale e relazionale di alcuni localismi e la loro capacità di governo (*to drive* e non *to be driven*).

La stipulazione delle *Intese Istituzionali di programma* tra il Governo nazionale e le Regioni Adriatiche potrebbe costituire un momento importante per la definizione di questa scheda progettuale, che si prefigge di accompagnare due progetti di rilievo europeo e con cofinanziamento europeo ipotizzato (Corridoio Adriatico ed Ape) cercando di valorizzare, in un progetto coordinato e coeso, le indicazioni programmatiche regionali che sono già emerse (ad esempio, nei vari PRS delle regioni interessate) o che emergeranno più chiaramente (in occasione delle Intese Istituzionali di Programma citate). Si potrebbe ipotizzare in sede Ue (DGXVI) una sorta di progetto speciale, un INTERREG potenziato per una costa adriatica ormai totalmente transfrontaliera e con potenzialità produttive e commerciali di tutto rilievo. Soprattutto le potenzialità oggi visibili per il Sud-est del Paese devono trovare udienza nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali per il QCS 2000-2006.

L'IMPORTANZA DEI BENI IMMATERIALI PER BATTERE LA «FRACASOMANIA» MERIDIONALE

di *Franco Cassano* *)

1. L'ostacolo maggiore all'avvio di una nuova fase della storia del Mezzogiorno è la depressione, quel pessimismo sulle possibilità di fare e di cambiare che spinge gran parte degli attori di un possibile rinnovamento a scegliere la via della defezione anziché quella della cooperazione, dell'impegno attivo e costante, dell'investimento positivo sugli altri e sul futuro.

La situazione attuale è tale che non solo non incoraggia i soggetti estranei al Mezzogiorno ad investire e ad impegnarsi, ma al contrario spinge molti dei potenziali nuovi protagonisti interni (specialmente i giovani più capaci e desiderosi di affermarsi) a diventare i «ragazzi con la valigia», a scegliere di andar via con speranze di ritorno fondate più su pulsioni affettive che su previsioni razionali. Siamo in altri termini di fronte a quella che Albert Hirschman chiamerebbe «fracasomania», una spirale negativa che, risucchiando fuori del Mezzogiorno le sue risorse più dinamiche e intraprendenti, aggrava la situazione non solo sul piano economico, ma anche su quello sociale e culturale, aumentando la depressione e la passività. Con il rischio dell'affermarsi di una «composizione demografica» della società meridionale fondata sulle figure sociali più passive e depresse

Nell'arresto e nel rovesciamento di questa spirale giocano ovviamente un ruolo decisivo i risultati concreti delle politiche dei governi e delle diverse istituzioni, in primo luogo di quelle di contrasto della criminalità e di sviluppo dell'occupazione. È fuori discussione che solo il «crudo linguaggio delle cose» potrà sospingere gli attori a mutare rappresentazioni della realtà e comportamenti. Ma è vero anche il contrario: il «crudo linguaggio delle cose» è fatto anche di comportamenti «fiduciosi e cooperativi» che possono far superare la soglia d'inerzia e che al momento non sono molto diffusi.

È per questa ragione che, specialmente nell'avvio dell'inversione della spirale negativa, un ruolo cruciale può e deve avere il cambiamento dell'immagine che gli attori hanno della situazione in cui operano: un'immagine della situazione anche se non corrisponde alla realtà può diventare reale nelle sue conseguenze, può produrre cioè la sua stessa verità. Si tratta in altri termini di rovesciare in positivo i meccanismi della «profezia che si autoadempie»: come il disfattismo di oggi produce sconfitte così un pregiudizio positivo potrebbe attivare cooperazione e solidarietà.

Una visione non semplificata dell'interazione sociale deve quindi includere tra i «fatti» e le «cose» che possono avviare un cambiamento radicale un rovesciamento in positivo dell'immagine che gli attori meridionali hanno di sé e della situazione in cui vivono e agiscono: questo rovesciamento, anche se è fondato su una parziale alterazione della realtà, mira a produrre quella catena di effetti positivi che gli consentirebbe di «diventare» vero.

È ovvio che quando si pensa ad un mutamento dell'immagine non si pensa ad una strategia pubblicitaria o ad un'abile manipolazione delle coscienze, ma ad una trasformazione delle rappresentazioni dominanti ottimistica e credibile, legata ad un calcolo non

*) Università di Bari

irrealistico e ad aspettative non arbitrarie, capace di sollecitare un impegno di lungo periodo nel Mezzogiorno sia da parte di chi vi arriva dall'esterno, sia (e soprattutto) da parte degli stessi meridionali.

Il primo passo in questa direzione è dato da una *radicale valorizzazione dell'autonomia del Sud*, da un mutamento del modo di guardare il Sud e del modo in cui esso guarda se stesso: se l'immagine dominante rimane quella di una periferia degradata ed estrema dell'Europa, esso rimarrà prigioniero della spirale perversa della depressione. *Per sollecitare il protagonismo dei meridionali senza negare la drammatica entità dei problemi, occorre vedere il Sud al centro di possibili nuove convenienze geopolitiche, economiche e culturali, come avamposto dell'Italia in una potenziale nuova area dello sviluppo, quella del Mediterraneo.* È fuori discussione che questa prospettiva sconti una certa astrattezza, richieda tempi lunghi e debba scavalcare molti problemi, ma essa ha il pregio di individuare un punto cruciale, non soltanto simbolico, senza il quale ogni politica di rinascita del Mezzogiorno è monca ed destinata a rimanere almeno in parte ineffettuale. La prospettiva di un'interpretazione radicale e non economicistica dell'autonomia è infatti l'unico modo credibile di tradurre in azione quella rotonda (e abusata) metafora che esorta a vedere nel Mezzogiorno non un vincolo, ma una convenienza.

2. L'insistenza sulla prospettiva di un nuovo modo di guardare e di guardarsi del Sud mette in campo infatti molte risorse «immateriali» nuove e utili non solo al Mezzogiorno:

1) la mobilitazione dell'autonomia e dell'*orgoglio del Sud* intorno ad un'idea che non lo vede recluso nell'eterno purgatorio del «ritardo», ma come l'*avamposto di una nuova fase della storia geopolitica, economica e culturale* del nostro paese, riapre il futuro e attiva fiducia, pone di fronte ad un possibile nuovo inizio e non ad una vecchia fine;

2) l'*autonomia del Sud recide alle basi la cultura dell'assistenza* e impone alle classi dirigenti meridionali di porsi sulla strada della crescita di un tessuto di imprese meridionali;

3) l'autonomia del Sud mirando ad un modello di sviluppo non mimetico di quello tradizionale e fordista deve esplorare seriamente la possibilità di un *accesso al post-industriale che consenta di saltare almeno alcune delle tappe del percorso «ortodosso» dello sviluppo.* Questa ipotesi di un accesso privilegiato al post-industriale e alla postmodernità, se trovasse un conforto anche parziale nella realtà, permetterebbe di investire subito e direttamente sul futuro, battendo la convinzione che nel Sud si replichino solo film di quarta visione;

4) la riscoperta della dimensione mediterranea sottesa all'identità italiana consente ad un Sud non rattrappito su se stesso di *far riscoprire all'insieme del nostro paese la sua funzione di mediazione tra Mediterraneo ed Europa;*

5) la scoperta di essere in mare aperto e non più dentro i recinti della guerra fredda, può dare una *sferzata all'immaginazione politica delle classi dirigenti italiane* e spingerle a cercare nuove strade, costruendo un percorso autonomo e creativo, non semplicemente ripetitivo e mimetico di quello tracciato dai paesi del nord-Europa.

Nessuna di queste dimensioni è economica, ma esse sono tuttavia la premessa essenziale di ogni sviluppo in quanto consentono di cambiare l'immagine depressiva dominante: *in questo quadro infatti il ritardo non è più il segno di una sconfitta e di ripetuti fallimenti, ma l'effetto necessario di un limite delle vecchie politiche e della vecchia divisione dell'Europa in due blocchi contrapposti.* Se queste condizioni ostative sono oggi venute meno e se si muta e si amplia lo sguardo, se l'autonomia viene intesa nel senso più alto, si può smettere di perdere e iniziare a vincere.

Solo un'idea forte di autonomia può mettere fine all'era della passività meridionale, chiamare all'opera le risorse più attive e positive, quelle motivate dal desiderio di fare e capaci di trasformare il gioco, da quello dominato dalla cattiva infinità delle defezioni in quello che moltiplica la cooperazione e la solidarietà.

Sulla stessa linea vanno anche l'esaltazione delle autonomie locali e il recupero dell'*amor loci*, che, miniaturizzando le forme di interesse collettivo sulla scala comunale, favoriscono la ricostruzione di una tradizione civica e la diffusione di forme di azione cooperativa. Il movimento dei sindaci, specialmente nella sua fase nascente, allorché si accompagnava alle campagne di moralizzazione della vita pubblica, ha avuto la funzione estremamente positiva di rafforzare la vita civile del Mezzogiorno e il diffondersi di un patriottismo comunale che, al di là delle sue ovvie ambivalenze, ha sicuramente favorito il riscatto e il recupero dei luoghi comuni, della memoria e della identità, allargando il «capitale sociale» e i beni relazionali nelle città del Mezzogiorno. È anche per questo che il ritorno alla centralità dei partiti se avviene, come accade nel Mezzogiorno, ai danni degli embrioni di società civile che si erano formati nella prima metà degli anni novanta, può produrre danni molto gravi alla formazione del nuovo spirito pubblico meridionale.

Questa *ricchezza immateriale, ma non invisibile*, è, (in un'accezione molto larga di quello che la letteratura chiama «capitale sociale») l'ambiente necessario di ogni sviluppo, quell'*habitat* senza il quale esso non può decollare. Se l'impresa è in primo luogo una scommessa sul futuro essa non può nascere senza un'atmosfera in cui questa convenienza appaia ragionevole. Gli incentivi e gli sgravi arrivano dopo.

3. Se tutto questo è vero ogni intervento sul Mezzogiorno non può non contemplare sin dall'inizio anche un'attenzione strategica al tema dell'immagine nei termini in cui l'abbiamo definita. Occorre sollecitare quel tipo di iniziative che siano capaci di mutare il clima che si respira, di aumentare la fiducia e spingere emulativamente all'azione settori inerti o statici della società meridionale: la vera partita è quella che si gioca nell'egemonia sugli strati incerti, oggi risucchiati dalla logica negativa, ma domani disponibili alla costruzione di circoli virtuosi.

Non si tratta di pensare ad un «grande fratello» meridionale impegnato nel propagandare immagini positive (anche false) del Mezzogiorno, ma di valorizzare tutte quelle storie e quelle iniziative che possono avere un impatto forte sulla capacità di suscitare processi e spirali nuove. Significativo dei limiti (e della pigrizia) del sistema della comunicazione è l'esempio dell'Abruzzo che, da quando ha iniziato il suo percorso di sviluppo, pur essendo una regione meridionale, ha cessato di fare notizia e di suscitare ogni curiosità al di fuori di quella di qualche équipe di studiosi. Laddove i successi, nella loro diversità, ci sono, è invece necessario che facciano notizia e cultura almeno nella stessa misura in cui la fa il facile bollettino quotidiano degli assassini di mafia. Già oggi accanto al Mezzogiorno che perde, ce n'è uno che riesce a vincere, a rompere le spirali negative: occorrerebbe rintracciarlo anche al di fuori delle guide ufficiali, promuoverne la visibilità, studiarlo e farlo conoscere, farlo circolare nei discorsi e nell'immaginazione. Ovunque nasce una nuova impresa capace di coniugare rispetto della legalità e fantasia manageriale, occorrerebbe farla vedere, farla conoscere, rendere questi nuovi attori produttivi dei personaggi e dei protagonisti anche sul piano dell'immagine e della comunicazione. Laddove un'impresa riesce ad uscire dalla condizione del sommerso, non sarebbe utile premiarla e proporla contemporaneamente all'imitazione? Ma se tutto quanto si è detto sul valore dei «beni immateriali» è vero, *la politica economica può essere ancora pensata senza precise forme di coordinamento con gli apparati della comunicazione, dalla scuola ai mass media?*

È soprattutto di questo che il Mezzogiorno oggi ha bisogno, di iniziative che ne segnalino i fermenti positivi, laddove si mettono insieme le forze e si costruiscono circoli virtuosi, laddove si spezzano vecchie paratie e si trovano nuove interazioni tra cultura e lavoro. *Esso ha bisogno di ritrovare in sé l'eccellenza, i segni del proprio valore*, di poter dire ai ragazzi con la valigia: «rimanete qui» oppure: «andate a studiare e perfezionarvi fuori. Saremo noi a finanziare i migliori di voi, ma per farvi tornare qui a portare qui ciò che avete imparato». Pochi gesti simbolici forti, come ad esempio la fondazione di

una *scuola d'eccellenza di alto livello internazionale*, catalizzerebbero l'attenzione e la fantasia dei più giovani, potrebbero avere un effetto più forte di una disordinata irrigazione a pioggia delle risorse finanziarie.

L'istituzione di tale scuola, che dovrebbe essere seria e selettiva, ma libera dai normali e «mortal» vincoli accademici, mira a due obiettivi: 1) realizzare anche nel Mezzogiorno un'esperienza di grande qualità formativa; 2) dare corpo e rappresentazione all'autonomia progettuale e culturale del Sud. Non si tratta solo di portare nel Mezzogiorno l'alta qualità, ma di stimolare l'intera società meridionale ad elaborare una propria idea di eccellenza coerente con quanto è utile e necessario al suo sviluppo. Tale scuola dovrebbe da un lato trasferire competenze già collaudate e di alto livello e dall'altro diventare il terminale, ambito ed esigente, di tutte le esperienze di qualità (ricerca, comunicazione, saperi d'impresa, creatività «sociale» ed artistica, ecc.) che si producono nel Mezzogiorno, l'occasione per metterle in contatto tra loro e a confronto con le esperienze più «avanzate». Il contatto con queste ultime non produrrebbe così una banale omologazione, ma la spinta più forte verso una risposta originale e capace di esercitarsi non nel vuoto, ma costruendo opere.

CONSIDERAZIONI SULLO SVILUPPO DI ATTIVITÀ AD ALTA TECNOLOGIA NEL MEZZOGIORNO

di *Antonino Cattaneo* *)

Non occorre sottolineare con più di due parole la importanza strategica della ricerca scientifica e tecnologica per uno sviluppo economico ed occupazionale duraturo, ed il Mezzogiorno non fa certo eccezione. L'innovazione tecnologica costituisce l'elemento chiave della competitività industriale, ma perché la ricerca possa esercitare il suo impatto sulla crescita e l'occupazione, traducendosi in realizzazioni economicamente proficue e socialmente rilevanti, occorre implementare meccanismi di promozione dell'innovazione, di sfruttamento dei risultati scientifici e di stimolo per la nascita o la crescita di imprese high-tech.

La ricerca tecnologica ed industriale in Italia oggi è inesistente o subalterna, sia pure a fronte di una ricerca scientifica di buon livello. Non è questa la sede per analizzare i motivi di ciò, ma è sufficiente sottolineare, da un lato, la mancanza di una cultura imprenditoriale di investimento e di rischio sulle nuove tecnologie e di strumenti non assistenziali di incentivazione alle imprese per investire nella ricerca, ma anche la carenza di una seria programmazione e previsione delle direzioni strategiche degli sviluppi tecnologici e delle loro implicazioni sociali (Technology foresight). Peraltro, il mondo accademico italiano (università ed enti di ricerca) non dispone, nel suo insieme, della cultura né degli strumenti necessari per promuovere una efficace integrazione tra ricerca pubblica, industria e finanza.

I termini del problema sono essenzialmente due, ovvero la esistenza i) di condizioni che rendano conveniente, per le imprese, grandi o piccole, investire in ricerca e ii) di una di attività di ricerca di altissimo livello, e focalizzata su obiettivi tecnologici precisi e ben definiti, che faccia da attrattore per grosse imprese interessate a seguire gli sviluppi di ricerche tecnologiche d'avanguardia e competitive e per la nascita di una dinamica di piccole imprese.

– L'esperienza straniera insegna che molto può essere fatto per attrarre investitori ed incentivare ed innescare il motore dell'innovazione tecnologica, anche in situazioni di grave ritardo in specifici campi. Infatti esempi in Germania, Quebec, Gran Bretagna ed altrove confermano come basti relativamente poco tempo, ma molta determinazione, chiarezza di propositi e di politiche, ed una programmazione aggressiva per recuperare decenni perduti. Più che il finanziamento diretto, si è sperimentato che sono molto più efficaci misure di defiscalizzazione per investimenti in R&S, l'implementazione di strumenti finanziari ingegnosi ed innovativi ed il finanziamento attraverso il capitale di rischio, del tutto inesistente. D'altra parte, occorre anche creare meccanismi che facilitino ed aiutino la creazione di «start-up» o di «spin off companies».

– È chiaro che senza ricerca non c'è innovazione tecnologica. Da questo punto di vista, la situazione della ricerca scientifica nel mezzogiorno è valida, ma complessa e variegata. Essa presenta punte di ottimo livello e di buona tradizione, ed è quindi una ricchezza che non può e non deve essere trascurata, anche perché forma ed esporta un capi-

*) Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati (SISSA), Trieste

tale umano di giovani ed entusiasti ricercatori. Tuttavia, occorre separare il problema dello sviluppo della ricerca tecnologica nel Sud dal problema del riassetto dell'intero sistema ricerca nel Sud (ed in Italia in generale), per non legare la soluzione di un problema alla soluzione di una serie di grossi problemi concatenati.

La proposta: una rete di unità di ricerca tecnologica di alta qualità

Sulla base di queste considerazioni, ritengo che un ciclo positivo per lo sviluppo di alte tecnologie innovative possa essere innescato solo partendo dalla costituzione di una rete di nuove unità di ricerca tecnologica di alta qualità, in settori di elevata valenza strategica, a complemento e completamento delle attività istituzionali degli enti scientifici esistenti, facenti parte di un progetto integrato. Vi sono notevoli vantaggi sul fatto che una simile strategia parta come nuova iniziativa indipendente (ma non isolata da) dalle strutture di ricerca esistenti sul territorio, senza inserirsi in situazioni pregresse, ma integrandosi con esse in modo mirato, sfruttando, mediante mobilità ed accordi, la ricchezza della situazione di ricerca esistente ed avvalendosi delle energie e competenze esistenti sul territorio solo se esse siano effettivamente funzionali ad un disegno generale, senza vincoli di altra natura e logiche estranee al progetto.

Nella competizione delle alte tecnologie, se si parte in ritardo, come in Italia, o nel Mezzogiorno, con un forte gap rispetto all'Europa ed al mondo, l'unica soluzione per colmare il gap tecnologico, è quello di prepararsi oggi ad entrare in competizione tra cinque anni. In altre parole, occorre investire oggi nella ricerca scientifica e tecnologica di punta e precompetitiva in campi strategici e molto mirati, come fondamentale presupposto per una ripresa (o nascita) industriale in settori con forte innovazione tecnologica. Occorre a questo fine fare un buon esercizio di previsione e di coordinamento, ed individuare obiettivi a lunga scadenza, senza la pretesa di essere necessariamente competitivi (da un punto di vista industriale) oggi, ma ponendo le basi conoscitive ed organizzative per diventarlo a medio periodo. Le direzioni di interesse strategico saranno individuate, da un Osservatorio creato ad hoc, all'interno di campi che raccolgono un interesse vivace anche altrove (che includono, a puro titolo indicativo, biotecnologie, nanotecnologie, materiali, tecnologie informatiche, energia, ambiente (si pensi al problema del dissesto idrogeologico ed alla instabilità del territorio nel mezzogiorno)...) ma dovranno soddisfare ad alcuni criteri aggiuntivi:

- fortissima innovazione, originalità ed anticipazione, rispetto alle tendenze «medie»;
- interdisciplinarietà tra campi differenti: quello che permette di fare balzi in avanti, nella scienza come nella tecnologia, è riuscire a fondere con successo differenti campi indipendenti.
- scelte di tipo «politico», sulla base di priorità tematiche individuate dall'Amministrazione, non solo sulla base della capacità di attrarre investimenti privati, o pubblici dalle amministrazioni locali, ma anche di compatibilità con gli obiettivi generali di sviluppo;

Sulla base di questi obiettivi, nonché di una dettagliata mappatura delle risorse migliori esistenti sul territorio, individuandone i punti di forza e le carenze, si può definire un *progetto integrato* di intervento. Trattandosi di progetti integrati e trasversali rispetto a molte discipline, si prevede un numero limitato di tali progetti. Questo sarà basato sulla costituzione di *unità di ricerca tecnologica*, distribuite opportunamente sul territorio, organizzativamente e strutturalmente indipendenti dalle istituzioni di ricerca accademica esistenti, ma ad esse limitrofe e collegate, potendo accogliere per mobilità, personale da tali istituzioni e condividendo infrastrutture. Le nuove unità di ricerca saranno caratterizzate da progetti e da obiettivi ben definiti, rispetto al progetto integrato generale, e da

responsabili scientifici giovani ma di riconosciuta statura internazionale. Saranno costituite per un periodo determinato (per esempio 5 anni) ed un eventuale rinnovo per un analogo periodo dipenderà da:

- una valutazione a livello internazionale della ricerca scientifica prodotta;
- il raggiungimento degli obiettivi proposti;
- il permanere della valenza strategica del progetto, opportunamente aggiornato;
- la capacità di generare ricadute tecnologicamente rilevanti.

Le unità saranno leggere. Orientativamente, esse saranno costituite da un group leader, da 5-8 ricercatori indipendenti, 10-20 post docs e 20-40 studenti di dottorato. I contratti, come detto, saranno a termine, ma i salari dovranno essere competitivi, per poter attingere (anche) nel bacino dei ricercatori (italiani ma anche stranieri) all'estero.

Si può ipotizzare l'insediamento coordinato di più unità, onde accrescerne le valenze interdisciplinari e si potrà anche arrivare alla costituzione di veri e propri centri di ricerca.

Dal punto di vista della gestione e copertura finanziaria, l'elemento caratterizzante ed imprescindibile è costituito da una compartecipazione pubblica e privata. La capacità di attirare investimenti privati come elemento di sopravvivenza e come compito istituzionale di tali unità, sia pure a fronte di una forte compartecipazione di finanziamento pubblico, costituirà proprio una verifica della valenza di tali unità in termini di capacità di generare interesse e ricadute imprenditoriali. Gli investimenti privati potranno essere da parte di singole società o di consorzi, di imprese nazionali o internazionali.

Dal punto di vista della formazione, le unità potranno e dovranno formare dottori di ricerca sia con dottorati specifici autonomamente gestiti (per unità di dimensioni maggiori) sia convenzionandosi con università nel territorio. Si può ipotizzare la istituzione di una Scuola Superiore (post-universitaria, sul modello organizzativo, per esempio, della SISSA di Trieste) collegata a questa attività, su temi di innovazione tecnologica e di ricerca industriale avanzata, che potrebbe comprendere anche un MBA (Master in Business and Administration). Tale Scuola potrebbe diventare un importante interlocutore dell'Osservatorio, che dovrebbe essere costituito per la previsione e l'aggiornamento di nuove tendenze (Technology foresight), la identificazione di nuovi progetti e, soprattutto, la valutazione dell'andamento delle attività in corso e sul loro eventuale rinnovo.

Un esempio di progetto integrato: genomica strutturale e funzionale

A puro titolo di esempio, per illustrare la tipologia di progetto integrato ipotizzato, verrà descritto un progetto per lo sviluppo di tecnologie per la genomica funzionale e strutturale.

Le biotecnologie rappresentano forse il settore industriale ad alta tecnologia in maggiore sviluppo degli ultimi vent'anni, durante i quali abbiamo assistito ad una rivoluzione pari alla precedente rivoluzione informatica. Il settore biotech, nato negli Stati Uniti dalla tecnologia del DNA ricombinante, vede adesso circa 1500 PME negli Stati Uniti e 700 in Europa. L'interlocutore/utente principale delle società biotech è costituito dalla grande industria farmaceutica, alla quale esse forniscono potenziali farmaci da sviluppare e, soprattutto, la individuazione di targets cellulari promettenti per lo sviluppo di farmaci o per la diagnostica. Negli ultimi anni il settore sta subendo una vera e propria rivoluzione, innescata dal connubio tra i progetti di sequenziamento del genoma e la informatica (tecnologie genomiche), che fornisce nuovi strumenti per la analisi e la elaborazione della enorme massa di dati che i progetti di sequenziamento generano. Lungi dal costituire un punto di arrivo definitivo, i progetti di sequenziamento di genomi, che saranno ultimati nei primi cinque anni del nuovo millennio, costituiranno il punto di partenza di un nuovo modo di concepire la ricerca, di base ed applicata, sui sistemi biologici. Le cosiddette

tecnologie genomiche, infatti, hanno determinato un cambiamento di paradigma, permettendo di analizzare contemporaneamente, con procedure massicciamente parallele, decine di migliaia di geni. La prima generazione di tecnologie genomiche riguardava l'acquisizione di dati di sequenze di geni, ma già fin d'ora si vede la necessità di estendere questo approccio all'acquisizione di dati sulla struttura e sulla funzione delle proteine codificate da ciascun gene. Quello che nel decennio scorso si faceva per una proteina alla volta, le tecnologie genomiche si propongono di farlo in modo parallelo, su grandi numeri (le cosiddette tecnologie high throughput). Questo sta determinando, ad esempio, una necessità crescente di miniaturizzazione ed automatizzazione, chiamando in causa tecnologie (ad esempio microrobotica, microelettronica etc.) sviluppate indipendentemente in tutt'altri contesti, per rispondere alle necessità della microelettronica e della scienza dei materiali, le cosiddette nanotecnologie. La fusione tra la tecnologia della micro/nanofabbricazione di strutture molecolarmente controllate con quella della ingegneria delle molecole biologiche non è che un esempio della integrazione di tecnologie differenti che la genomica funzionale e strutturale richiedono, a cavallo tra fisica (microchips, fisica delle superfici, diffrazione a raggi X, NMR, spettrometria di massa), chimica (chimica combinatoriale, chimica computazionale), ingegneria (robotica, microelettronica, sensori), informatica (trattamento ed elaborazione di enormi masse di dati) oltre naturalmente, alla biologia, che rappresenta la sorgente del problema scientifico sottostante: il loro connubio, oltre ad essere fondamentale per lo sviluppo futuro della genomica, è una opportunità che non deve essere persa.

Un investimento in questo campo avrebbe i seguenti vantaggi:

- l'obiettivo è sufficientemente prolungato nel tempo futuro da permettere di colmare il gap attuale;
- la piattaforma di conoscenze e di tecnologie utilizzate è molto diversificata ed ampia;
- molte delle competenze sono presenti, il valore aggiunto è dato principalmente dalla loro integrazione;
- l'obiettivo generale del progetto ha finalità di miglioramento della qualità della vita, di miglioramento della salute, di creazione di lavoro che lo rendono socialmente condivisibile;
- è verosimile che grosse industrie del settore farmaceutico ed elettronico siano interessate a partecipare al supporto di una iniziativa di ricerca avanzata e focalizzata in questo campo, purché ovviamente la statura scientifica del capitale umano, l'organizzazione infrastrutturale, la caratura internazionale dei progetti siano adeguati, e non condizionati da altre logiche che non siano quella della eccellenza scientifica.

Il progetto si potrebbe articolare nella costituzione di un Centro di ricerca centrale, localizzato, ad esempio a Napoli, o comunque sull'asse Roma-Napoli, dove c'è una forte tradizione nel campo della biologia molecolare, e di svariate unità di ricerca distribuite nel resto del Mezzogiorno, laddove la massa critica per ciascuno dei temi sia sufficiente a garantire il necessario scambio scientifico. È chiaro che per specifici temi, potrebbe essere necessario istituire altrove in Italia unità appartenenti a questo progetto, per sfruttare grosse infrastrutture (ad esempio linee di luce di Sincrotrone per la diffrazione a raggi X) o competenze già esistenti. Questo non farebbe perdere la centralità del Mezzogiorno in questo progetto, ma, al contrario, potrebbe servire a sottolinearne il suo ruolo trainante in questa iniziativa.

VIE PER LO SVILUPPO LOCALE

di *Domenico Cersosimo* *)

Finora la politica di promozione dello sviluppo imprenditoriale locale ha seguito fondamentalmente due strade, sebbene entro un disegno di fondo comune che considera l'impresa singola come l'oggetto unico di intervento. La prima, quella di gran lunga predominante in termini di volumi finanziari e di attenzione istituzionale, è la strada dell'offerta di incentivi diretti e indiretti alla nascita o alla modernizzazione di singole imprese. La seconda, più recente e comunque alquanto marginale, è la strada dell'incentivazione dei servizi reali, dei consorzi e dei centri di servizi alle imprese. Le due politiche hanno seguito percorsi del tutto autonomi e indipendenti, come se rispondessero a bisogni differenti se non alternativi, e per di più sono state calate dall'alto in modo uniforme ad ogni tipo di realtà locale, prescindendo cioè dalle specificità socio-economiche dei contesti territoriali.

I risultati di entrambe le linee di intervento, permeate da una rigida logica «erogatoria», non sembrano avere innescato nelle aree in ritardo processi di miglioramenti duraturi nella competitività economica, né addensamenti rilevanti dei tessuti imprenditoriali progressi. Anche grazie agli incentivi sono emerse o si sono stabilizzate imprese di successo, ma raramente sistemi aziendali locali integrati, filiere di produzione, aree specializzate. Ben più evidente appare il fallimento della linea rivolta a sostenere la crescita dell'offerta di servizi alle imprese, a ragione del fatto che spesso si sono incentivati servizi estranei ai fabbisogni reali e potenziali delle imprese locali: il risultato è stato il rapido declino dei centri servizi via via che è andato esaurendosi il flusso di trasferimenti pubblici a loro favore.

Solo negli ultimissimi anni, dalla revisione radicale degli strumenti della contrattazione programmata, è emerso un terzo approccio di politica economica, questa volta strettamente finalizzato a sostenere la formazione di sistemi locali di sviluppo. I suoi orientamenti di fondo sono tendenzialmente opposti agli assiomi dei primi due approcci, in quanto tendono ad incoraggiare interventi locali «dal basso», specifici per ciascuna area, integrati e incentrati su un nucleo composito di attori istituzionali e sociali, pubblici e privati. L'idea sottostante al nuovo approccio è che il successo economico è un esito che dipende, oltre che dai talenti imprenditoriali, dalla qualità dell'ambiente socio-istituzionale locale e dall'intensità delle relazioni formali e informali tra gli attori, ovvero dal capitale sociale mobilitabile.

Il Patto territoriale è il nuovo strumento della programmazione che mira, almeno nell'intenzione del legislatore, a stimolare e rafforzare, per l'appunto, la cooperazione tra gli attori per lo sviluppo economico localizzato e, dunque, alla tendenziale creazione del sistema piuttosto che al solo potenziamento degli assetti economico-finanziari della singola impresa.

È ancora presto per giudicare i Patti territoriali come strumenti per lo sviluppo locale. Il nuovo istituto è infatti nel tratto iniziale della curva di apprendimento, per cui è prematura una valutazione attendibile della sua efficacia.

Tuttavia, nonostante la spiccata giovinezza, dalle esperienze pattizie in corso è possibile desumere qualche insegnamento utile per le politiche future.

*) Università della Calabria

Innanzitutto, il Patto, pur tra incertezze e contraddizioni, ha alimentato culture locali e humus sociale favorevoli allo sviluppo. Ha contribuito cioè alla crescita tra gli attori territoriali della consapevolezza che lo sviluppo economico e occupazionale dipende largamente anche dai comportamenti delle istituzioni e delle parti sociali locali, e, nel contempo, che gli ostacoli allo sviluppo sono sovente da rintracciare all'interno dei singoli contesti territoriali piuttosto che nei soggetti e nelle politiche esterni. In altri termini, il Patto ha «costretto» alla cooperazione gli attori, contro una radicata tradizione di separazione e di autoreferenzialità.

La concertazione tra i soggetti, condizione preliminare per accedere ai benefici pubblici, ha contribuito a dare visibilità e riconoscibilità reciproca alle parti coinvolte, ha stimolato la complementarità funzionale, ha contribuito a ricomporre poteri assai frantumati e dispersi, ha avviato e rafforzato relazioni di conoscenza e di fiducia. Il Patto insomma ha fatto lievitare il capitale sociale locale, attraverso l'addensamento e l'intensificazione delle relazioni formali e informali tra i soggetti istituzionali e sociali, prefigurando la forma di una istituzione intermedia che lavora sullo e per lo sviluppo locale.

L'inedita atmosfera di cooperazione nelle relazioni interorganizzative è stato sovente suggellato dalla sottoscrizione di Protocolli di intesa, che impegnano i singoli sottoscrittori all'attivazione di azioni coerenti con le esigenze dello sviluppo locale. In particolare, in molti Patti le Amministrazioni pubbliche si sono impegnate a snellire gli iter istruttori e a velocizzare il rilascio di autorizzazioni, in altri le parti sociali hanno individuato e sottoscritto regole e comportamenti rivolte a fluidificare il mercato del lavoro e a contenere i costi del lavoro, in altri ancora gli istituti di credito si sono impegnati a migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese. Alcuni dei vincoli più spinosi della crescita imprenditoriale, prevalentemente attribuibili ai comportamenti degli attori locali, sono così stati intaccati, riducendo l'attrito allo sviluppo locale.

D'altro canto, la predeterminazione rigida della finanza pubblica attivabile da ciascun Patto, al più 100 miliardi di lire, ha favorito la crescita di responsabilità e l'attitudine locale alla selezione e alla graduazione dei progetti di investimento, nonché alla mediazione tra gli interessi contrapposti. I soggetti locali hanno imparato così ad assumersi la responsabilità della scelta dei progetti da proporre al finanziamento pubblico, non potendo più ricorrere alla tradizionale prassi di rimbalzare l'onere della scelta sulla Pubblica Amministrazione centrale.

Naturalmente, le prime esperienze pattizie presentano anche evidenti criticità di funzionamento. Il limite più preoccupante è la tendenza da parte di alcune coalizioni locali a costruire Patti finalizzati principalmente ad intercettare la finanza pubblica, che viene assunta dai promotori come la vera finalità della concertazione sociale locale. In questi casi, il partenariato e la cooperazione tra gli attori sono più espedienti tattici che l'avvio di un processo di collaborazione strategica per lo sviluppo. Di conseguenza, anche i Protocolli di intesa sono elenchi di buone intenzioni piuttosto che accordi precisi e vincolanti per i sottoscrittori. Spesso i progetti di investimento previsti nei Patti sono, inoltre, scarsamente coordinati, per cui appaiono più come un assemblaggio casuale di investimenti autonomi che come un insieme di progetti che rispondono a una qualche logica di sviluppo chiara, coerente e condivisa. Infine, tendono a prevalere finora i Patti «difensivi», cioè coalizioni e programmi di investimenti rivolti a tamponare crisi o declino produttivo piuttosto che a potenziare nuovi circuiti economici.

Tuttavia, molti dei limiti attuali dei Patti territoriali possono essere ricondotti per un verso all'indeterminatezza normativa e per l'altro all'ancora troppo breve periodo di sperimentazione. Una maggiore e definitiva calibratura legislativa e procedurale dello strumento e un più lungo periodo di applicazione possono dunque consegnare alla politica economica un istituto di programmazione dal basso efficace e congruo con la domanda di sviluppo locale.

I Patti territoriali non sono l'unico strumento normativo per la promozione dello sviluppo locale. Virtualmente anche i Contratti d'area e i Contratti di programma potrebbero stimolare e favorire i processi di sviluppo endogeno. Attualmente però la logica di intervento dei due strumenti risponde ad altre finalità. Il primo infatti si preoccupa di rilanciare aree in grave declino industriale e occupazionale prevalentemente attraverso l'attrazione di investitori esterni. L'obiettivo è quindi soprattutto di natura quantitativa: importare investimenti indifferenziati per allargare la base produttiva e occupazionale. Il secondo, invece, ha per meta la delocalizzazione in aree meno favorite di stabilimenti produttivi appartenenti a grandi gruppi industriali nazionali ed esteri. Più recentemente, i Contratti di programma hanno cominciato ad interessare gli investimenti coordinati di consorzi di piccole e medie imprese, mentre è ancora da avviare la contrattazione con le cosiddette «rappresentanze dei distretti industriali».

Una maggiore curvatura normativa dei due strumenti verso obiettivi di sviluppo locale è possibile ed auspicabile.

Per ciò che riguarda il Contratto d'area sarebbe opportuno che fosse maggiormente centrato sulle risorse locali sedimentate, incentivando cioè l'attrazione di investimenti in grado di ri-mobilizzare economie e tessuti imprenditoriali preesistenti, reali e latenti, e di mettere a valore presidi infrastrutturali sottoutilizzati se non del tutto abbandonati. Gli incentivi dovrebbero cioè favorire il più possibile l'attrazione di investimenti di completamento e di integrazione di specializzazioni produttive preesistenti, in modo da aiutare la formazione di un sistema di interdipendenze locali, assecondando e accelerando movimenti già in atto. In particolare, i programmi di sviluppo d'area dovrebbero coinvolgere molto più intensamente di come è avvenuto sinora i grandi gruppi industriali che sono all'origine del declino d'area, sia nelle attività di bonifica ambientale sia, soprattutto, come organizzazioni depositarie di saperi industriali e di conoscenze contestuali accumulati nel corso di decenni di insediamento locale.

Per ciò che riguarda il Contratto di programma, andrebbe velocemente avviata e potenziata la contrattazione relativa alla delocalizzazione di sistemi industriali piuttosto che di singoli stabilimenti produttivi. Incentivare il decentramento di reti di imprese complementari sarebbe infatti un modo per favorire anche il decentramento di logiche organizzative, comportamenti e valori imprenditoriali distrettuali.

Nell'un caso e nell'altro si tratterebbe di evitare il trasferimento nelle aree svantaggiate di meri segmenti di produzione a bassa produttività, ossia stabilimenti acefali intrinsecamente incapaci di produrre effetti di fecondazione nell'ambiente, di contro si dovrebbero premiare quegli investimenti orientati a fare sistema con gli altri soggetti dell'economia locale.

Le vie dello sviluppo locale sono dunque molteplici. Non esiste la sola via canonica dello sviluppo autocontenuto, strettamente incentrato su risorse e attori locali, come si prefigge il Patto territoriale. Buoni apporti esterni — organizzativi, tecnologici e imprenditoriali — sono a volte altrettanto decisivi per l'attivazione di processi di mobilitazione locale per lo sviluppo, soprattutto nelle aree meno dotate del Mezzogiorno. Esterno e locale sono dunque compatibili. La politica economica comunitaria, nazionale e regionale dovrebbe puntare ad esaltare le complementarità e l'integrazione tra investimenti esterni e sviluppo endogeno, oltre a favorire meccanismi di addensamento di capitale sociale per lo sviluppo locale.

POLITICHE PER LA SCUOLA E L'UNIVERSITÀ

di *Daniele Checchi* ^{*)}

Diversi lavori segnalano che il sistema scolastico italiano presenta anomalie rispetto a quello degli altri paesi europei. Se da un lato queste sono imputabili alle caratteristiche specifiche del nostro ordinamento (basso obbligo scolastico, scarsa diffusione dell'istruzione pre-primaria, eccessiva durata dell'istruzione secondaria, scarsa efficienza nell'uso delle risorse a livello terziario), molti di questi problemi dimostrano una notevole concentrazione territoriale nel mezzogiorno. Prendiamo due esempi: l'evasione dell'obbligo scolastico e la frequenza universitaria.

Nel caso dell'obbligo scolastico è stato ampiamente dimostrato che i tassi di drop-out (misurati come differenza tra il numero di coloro che escono da una certa classe scolastica e coloro che si reinscrivono nella classe successiva) sono notevolmente più elevati al sud, e sono territorialmente concentrati in alcune grosse realtà urbane meridionali. Meno studiate sono le cause dirette e indirette di questo fenomeno. Non può tuttavia non altare all'occhio che i dati relativi alla disponibilità di strutture scolastiche (in particolare sullo stato di manutenzione degli edifici scolastici) indicano nelle stesse aree le deficienze maggiori. I doppi (e persino tripli turni, fenomeno questo sconosciuto nel nord del paese) sono diffusi, anche a livello di scuola d'obbligo. Né basta attendersi una ormai insperabile ulteriore riduzione della natalità per aggiustare questi squilibri. Una prima direzione di intervento può quindi essere quella della definizione di standard minimi di strutture educative (è sì essenziale riparare i tetti e verniciare i muri, ma forse la connessione con Internet oggi lo è altrettanto) e l'adeguamento progressivo a questi standard, con velocità inversamente proporzionale alla distanza (vale a dire che gli interventi devono dare carattere di priorità alle aree che maggiormente hanno sofferto di deprivazione fino ad oggi).

Nonostante la carenza di strutture i tassi di partecipazione scolastica non sono inferiori a quelli di altre aree del paese (è facile citare il caso del nord-est del paese). I giovani meridionali continuano ad andare a scuola nonostante le difficoltà. E anzi a livello universitario i tassi sono addirittura superiori. In termini di reddito atteso (cioè ponderando per il tasso relativo di disoccupazione) i rendimenti dell'istruzione universitaria nel mezzogiorno dovrebbero essere più bassi di quelli del nord, e dovremmo quindi osservare minor partecipazione. Tenuto conto però che in Italia poco più di un quarto dei laureati lavora nella pubblica amministrazione (tipicamente gli insegnanti) possiamo ritenere che i giovani meridionali continuano ad andare all'università perché questo comporta una probabilità di ingresso nella pubblica amministrazione più elevata. È chiaro che questo contribuisce ad alimentare un legame distorto tra sistema scolastico, formazione professionale e mercato del lavoro. Poiché non è prevedibile quali cambiamenti vengano introdotti nel breve periodo nell'ordinamento scolastico italiano, ragionando per un istante a situazione invariata possiamo domandarci se non sia possibile modificare l'inefficienza di questa situazione (in cui i giovani vanno a scuola e all'università non tanto per i contenuti forniti ma perché da un lato non hanno alternative e dall'altro non hanno alterna-

^{*)} Università di Milano

Indubbiamente una delle cause di questa situazione è lo stato disastroso in cui versa l'università italiana, e con essa quella meridionale. Credo ormai palese a tutti che la politica della dispersione a pioggia degli atenei ha prodotto sì la moltiplicazione delle cattedre, ma uno spreco di risorse enormi qualunque sia l'indicatore che si voglia utilizzare (tranne forse per l'appunto il numero di studenti immatricolati). Diversi studi segnalano che la soglia di efficienza nella produzione universitaria (pensata come una produzione congiunta insegnamento-ricerca scientifica con forti complementarietà) richiede una certa scala in termini di studenti, ma anche in termini di corpo docente e di strutture didattiche e di ricerca. Il moltiplicarsi degli atenei è andato nella direzione della diffusione a pioggia delle risorse, senza beneficio in termini di qualità della produzione ottenuta. Possiamo allora immaginare una inversione di tendenza? Perché non chiudere 10 (ma anche 5) università cittadine in cambio della creazione di una vera università di eccellenza? E a maggior ragione perché non attuare una esperienza pilota del genere in qualche area meridionale? Per università di eccellenza si intende una università dotata di risorse avente una soglia di dimensione sufficiente, ma anche strutture abitative on-campus) da rendere desiderabile se non addirittura competitiva la presenza in loco per i docenti. Proviamo ad immaginare una struttura equivalente all'Istituto Universitario Europeo (magari nel campo delle discipline fisico-chimiche o ingegneristico-informatiche per evitare una competizione diretta) posizionato in una struttura logisticamente raggiungibile, in grado di pagare retribuzioni sopra la media ministeriale e di aggiungere benefits di varia natura (materiali, research assistant, fondi per convegni, ecc). Dove il compito didattico è limitato (ma qualitativamente più impegnativo) per via di un numero chiuso all'immatricolazione di tipo strettamente meritocentrico. Dove gli incarichi ai docenti sono temporanei che se rinnovabili. Dove il tutto è condotto da un manager e non da un accademico. E la lista dei desiderata potrebbe continuare.

Il senso di tutto questo è suggerire una concentrazione ed una finalizzazione strettamente mirata dei fondi destinabili all'istruzione superiore. Meglio una cattedrale nel deserto che funzioni, che tante chiesette nei paesi. Anche perché la cattedrale nel deserto può essere volano di attivazione di altre risorse, nonché contribuire a formare una nuova classe dirigente locale.

IL CAPITALE DEL SUD. NOTE SU INFRASTRUTTURE, AMBIENTE E TURISMO

di *Franco Chiarello* *)

Il Mezzogiorno è uscito dal lungo tunnel dell'intervento straordinario con una dotazione di risorse differenziata e distribuita in maniera diseguale sul suo territorio: è riuscito a conservare intatti alcuni suoi pregi storici, ma ha visto anche aggravarsi i suoi mali antichi. Da un lato, conserva tutta la sua vitalità e il suo dinamismo il Sud dei sistemi produttivi locali che è riuscito ad imboccare la strada dello sviluppo autopropulsivo — ancorché appesantito dalle ombre del lavoro nero e dell'evasione fiscale — e non ancora compromesso appare il patrimonio di risorse ambientali — naturali e culturali — disseminate sul suo territorio. Per contro, appare gravemente atrofizzato il capitale sociale del Mezzogiorno: sia quello più etereo e impalpabile che deriva dallo spirito civico, dall'abitudine a cooperare, dal rispetto dei beni pubblici e dalla tutela attiva del proprio territorio, sia quello più concreto e «fisso» che è costituito dalle infrastrutture materiali e immateriali, economiche e sociali. Il bilancio che si può tracciare a partire da questa situazione è che mentre le risorse ambientali che esistono non sono ancora state adeguatamente messe a valore, il capitale che manca ha attivamente contribuito negli ultimi decenni a de-valorizzare il territorio meridionale.

Un'accumulazione sufficiente di capitale sociale del primo tipo non si realizza per decreto o attraverso semplici interventi promozionali. Tuttavia, essa può essere incentivata e i tempi lunghi normalmente richiesti dal cambiamento socio-culturale possono essere accelerati da un'adeguata fertilizzazione sociale ed economica dei contesti naturali e culturali, i quali non possono a loro volta diventare pienamente visibili e fruibili (godibili) senza una adeguata dotazione di infrastrutture. Da questo punto di vista si può dire che il successo degli interventi di promozione del Mezzogiorno si misura innanzi tutto sulla loro capacità di rendere visibili e apprezzabili le risorse ambientali che sono custodite nel suo territorio e che sono essenziali per modernizzarne sia il contesto civile che il tessuto economico. Una politica di sviluppo del Mezzogiorno oggi non può prescindere dalle relazioni circolari cumulative che si instaurano tra i diversi aspetti richiamati e dalla necessità di promuovere la loro più stretta integrazione.

Partiamo dalle infrastrutture. Com'è noto, un'adeguata dotazione infrastrutturale è considerata una condizione necessaria, sebbene di per sé non sufficiente, per determinare il potenziale di sviluppo di un'area. Una migliore dotazione infrastrutturale costituisce, infatti, una fonte di esternalità positive per lo sviluppo di un determinato territorio, accrescendo la produttività dei fattori di produzione e/o abbattendone i costi di acquisizione. Inoltre, non meno importante è — o dovrebbe essere — la dotazione infrastrutturale intesa come fruizione e livello qualitativo dei servizi: essa è un elemento costitutivo della qualità della vita e quindi, anche sotto questo profilo, del grado di competitività complessiva di un'area.

Come si vede, gli investimenti in beni pubblici, quali sono le infrastrutture, costituiscono un aspetto rilevante delle politiche di sviluppo. Tuttavia, tali investimenti possono produrre effetti perversi se non vengono sottoposti a rigorosi criteri di selettività, tali da

*) Università di Bari

evitare che una incontrollata proliferazione di infrastrutture metta in pericolo proprio quelle risorse che nel Mezzogiorno le stesse infrastrutture dovrebbero invece contribuire a valorizzare.

Questo è esattamente ciò che è accaduto finora avvenuto nel Mezzogiorno, un'area nella quale si sono avviate opere grandi e pubbliche, che però quasi mai sono state anche grandi opere e opere di pubblica utilità.

L'interesse a realizzare grandi opere pubbliche indipendentemente dalla loro effettiva utilità ha fatto sì che nel Mezzogiorno si addensino maggiormente anche le opere iniziate e mai terminate, quelle terminate, ma non — o mal — funzionanti, nonché quelle prive del corredo di opere minori necessarie ad una loro efficiente utilizzazione.

Per contro, il Mezzogiorno colleziona quasi la metà dei depuratori che non funzionano, mentre il servizio di acqua potabile non funziona o funziona male per una quota di popolazione più che doppia rispetto alla media nazionale e dai controlli dei carabinieri dei Nas risulta che sette depuratori su dieci non sono in regola e che la criminalità organizzata è molto attiva nel business dell'acqua. Una situazione analoga si ripresenta nel settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti e nelle politiche di gestione del territorio. Infatti, forme non episodiche di trattamento e smaltimento dei rifiuti alternative alla discarica (raccolta differenziata, selezione, trattamenti termici, recupero) si registrano solo in alcune regioni del Centro-Nord, mentre il degrado del sistema costiero assume proporzioni allarmanti soprattutto nelle regioni meridionali. Una conferma dell'inefficienza delle infrastrutture nel Mezzogiorno viene infine dal fatto che da diverse indagini emerge da parte degli utenti meridionali un grado di insoddisfazione assai più elevato della media nazionale nei confronti dei servizi che tali infrastrutture dovrebbero fornire.

Di fronte a questo quadro, pesantemente inquinato dalla presenza della criminalità organizzata, la necessità di ridisegnare la mappa degli interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno appare non ulteriormente rinviabile. Un lavoro di questo tipo dovrebbe condurre a concentrarsi su alcuni settori cruciali che nel Sud appaiono particolarmente disastrosi, per esempio quello delle opere idriche e dei trasporti, e a muoversi lungo alcuni assi fondamentali: la verifica dei progetti di opere pubbliche non ancora appaltate o cantierizzate; l'azzeramento o la riconversione dei progetti inutili o dannosi; la rinegoziazione delle opere già avviate ma non completate; il ridimensionamento e il completamento di alcune grandi opere incompiute; il risanamento e la corretta gestione di quelle realizzate e mal funzionanti.

Da questa banale considerazione consegue la necessità di muoversi con urgenza in direzione opposta: investire in nuove infrastrutture «leggere» (recupero e risanamento dei centri urbani, riqualificazione del territorio, trasporto aereo, su ferro e attraverso le vie del mare), nonché riqualificare e potenziare le infrastrutture immateriali (scuola e università, centri di ricerca, parchi tecnologici, formazione professionale), posto che, oltre ad essere indiscutibilmente utili sotto il profilo sociale e a costituire un prerequisito fondamentale per uno sviluppo moderno, queste possono anche generare occupazione più qualificata e più stabile di quella prodotta dai cantieri e dal cemento.

Una politica delle infrastrutture come quelle succintamente delineata sarebbe certamente più coerente con l'esigenza di valorizzare il capitale naturale e culturale del Mezzogiorno, un'area dalle potenzialità territoriali elevatissime, ma anche quella più minacciata dal punto di vista ambientale. Parlando di capitale naturale e culturale, intendo qui riferirmi sia al sistema delle aree protette (che oggi coprono il 7.4% e si avviano a interessare il 10% del territorio nazionale), buona parte delle quali si trovano nel Mezzogiorno e in particolare nel Mezzogiorno interno montano e collinare, sia a molte altre aree meridionali che, pur non essendo sottoposte a tutela legislativa, hanno nondimeno grandi pregi

sotto il profilo storico e naturalistico, ad esempio ad un'area protetta come il Parco Nazionale del Gargano, ad un'area che si appresta a diventarlo come l'Alta Murgia e ad un'area per la quale questo iter non è all'orizzonte come il Basso Salento, cioè la zona compresa nel triangolo Otranto-Leuca-Gallipoli. Se si considera che in ciascuna di queste aree le zone di pregio culturale e naturalistico si mescolano con produzioni agricole e artigianali di qualità e sono contigue con sistemi locali di produzione manifatturiera (l'area del contratto d'area di Manfredonia, per quanto riguarda il Gargano, la filiera dell'abbigliamento-calzature Casarano-Tricase nel Basso Salento, il distretto del divano nell'alta Murgia), appare evidente come una opportuna politica delle infrastrutture consentirebbe di valorizzare non solo le risorse ambientali di queste aree, ma anche il loro artigianato e i loro prodotti agricoli e industriali.

Nel Mezzogiorno vi è uno straordinario intreccio di ambiente naturale e ambiente culturale, migliorarne la qualità non è soltanto un obiettivo giusto in sé, ma è anche una leva eccellente per creare lavoro e sviluppo, per dare forza e competitività alla sua economia. A questo proposito, una recentissima indagine condotta nel Parco Nazionale d'Abruzzo indica in maniera convincente che quel parco oltre a difendere l'ecosistema è anche un potente volano di attività economiche e di benessere materiale. La difesa dell'ecosistema è funzionale allo sviluppo economico.

Dai vincoli necessari per la difesa dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale meridionale è possibile generare opportunità di sviluppo legate in primo luogo al turismo. Non si tratta qui di sostituire al vecchio mito dell'industrializzazione intensiva un nuovo mito, quello del Sud paradiso turistico, California d'Europa. È sempre più raro che lo sviluppo economico dipenda dall'exploit di un singolo settore, mentre assai più opportuna appare la regola di cercare soluzioni «polifoniche» alla sfida della crescita e dell'occupazione. Tuttavia, è difficile negare che il turismo rappresenti una grande opportunità per il Mezzogiorno dove questo settore ha enormi margini di miglioramento.

Com'è ovvio, anche il turismo, come le infrastrutture, può essere una buona soluzione, ma anche un grosso problema. Anche il turismo, infatti, può incentivare un abuso delle risorse naturali e dunque condurre l'economia di questo settore su una strada pericolosa dal punto di vista ecologico. Le tipologie che tendono a registrare gli incrementi più significativi sono quelle legate al turismo culturale e al turismo «nature oriented» e, dall'altro, che spesso i paesi o le aree che riescono a richiamare di più i turisti «verdi» sono al tempo stesso quelli che riescono a tutelare meglio il loro patrimonio naturalistico e culturale. Dal punto di vista economico, ciò dipende dal fatto che per un quantità crescente di persone il turismo è un bene «posizionale», per cui la qualità della risorsa ambientale è inversamente proporzionale al suo grado di affollamento: più la località protetta è congestionata, meno i consumatori sono disposti a spendere per soggiornarvi. Ne consegue che per gli operatori turistici vi sono buone ragioni economiche per preservare nel tempo un'elevata qualità delle risorse ambientali.

In Italia, gli esempi di turismo sostenibile da imitare non mancano, anche nel Mezzogiorno: la riserva marina di Ustica e il Parco Nazionale d'Abruzzo hanno ottenuto significativi risultati, dimostrando che i siti ambientali di qualità possono divenire un fattore strategico di successo in quanto sono capaci di coniugare qualità dell'ambiente e benessere economico. Sarebbe affascinante se il Mezzogiorno oltre alla bellezza delle sue risorse naturali e artistiche e alla sua capacità di tutelarle, riuscisse ad imporsi ancora, ad oltre un secolo di distanza, come tappa obbligata di un nuovo «Grand Tour», che ogni individuo dotato di gusto e di sensibilità pone al culmine della sua educazione sentimentale e culturale.

POLITICHE DI PROMOZIONE DEGLI INVESTIMENTI

di Salvatore Chiri *)

Mi pare di poter dire che un sostegno alle attività produttive sia necessario e che sia possibile disegnare un intervento che premi le scelte produttive migliori. Inoltre, per quanto riguarda le sue modalità, penso che esso vada differenziato per tener conto delle esigenze differenziate delle imprese nascenti, di quelle già consolidate, di quelle esterne all'area che si pongono il problema della localizzazione.

Il sostegno è necessario perché le politiche sul contesto infrastrutturale e civile hanno ritorni distribuiti molto in là nel tempo mentre invece le imprese meridionali hanno un problema di competitività immediato, dato da una produttività più bassa dei concorrenti italiani e stranieri, di almeno un quinto in termini di produttività totale. Non c'è modo di immaginare come questo divario di produttività possa essere colmato in tempi brevi, per i noti svantaggi localizzativi dovuti alla distanza dai mercati di sbocco, alla limitatezza del mercato interno e quindi della specializzazione produttiva, al costo delle carenze di infrastrutture, di azione amministrativa pubblica, di capitale sociale. Di qui la necessità di continuare a sostenere gli investimenti privati.

L'intervento può proporsi di selezionare le iniziative imprenditoriali migliori e dovrebbe farlo. Questo vuol dire definire che cosa debba intendersi per migliore e argomentare perché una selezione sia opportuna e come debba avvenire.

Quali iniziative considerare migliori? Migliore è l'iniziativa che dimostra *ex post* di essere tale, a meno che non dipenda da casi del tutto fortuiti. Ma la selezione è un problema di valutazione *ex ante*. A una prima analisi la selezione *ex ante* è svolta con efficienza soltanto dai mercati finanziari che raccolgono ed elaborano informazioni sul progetto e le confrontano con le conoscenze sui mercati e sulle tecniche produttive accumulate nel corso della propria attività. È proprio dei mercati finanziari effettuare questa valutazione, per decidere se in un progetto «si possa credere» al punto da rischiare denaro. Nessun altro sa farlo meglio, o piuttosto, se qualche altro operatore sa farlo altrettanto bene o meglio, esso entrerà a far parte per definizione di quello che qui si intende per mercati finanziari. Il punto è l'entità dell'incentivo a svolgere una valutazione appropriata (rischiare in proprio è certo il più potente incentivo) e la specializzazione produttiva (l'accumulo di conoscenze e tecniche di lavoro specifiche). Che la selezione dei mercati finanziari si dimostri efficiente *ex post* dipende da molte e diverse circostanze: l'unico obiettivo che ci si può proporre è di minimizzare l'errore sulla base dell'esperienza professionale. Dunque migliore è l'iniziativa che verrebbe selezionata dai mercati finanziari.

Da qui discendono una serie di implicazioni: 1) i progetti non possono essere sottratti alla valutazione del mercato; 2) tale valutazione dev'essere autonoma e comportare il consueto grado di rischio; 3) nell'erogazione di un contributo alla spesa d'investimento (qualunque forma esso assuma, dal credito d'imposta alla garanzia), si può desiderare di sovvertire la valutazione del mercato o di confermarla, senza tuttavia interferire in quest'ultima, se non altro per evitare un circolo vizioso dal punto di vista logico; 4) di fatto, l'erogazione di un aiuto, una volta certa o anche solo probabile, interferisce però sulla valutazione indipendente del mercato, perché aumenta la redditività dell'investimento e riduce il rischio di fallimento dell'iniziativa, per cui l'obiettivo operativo è piuttosto mini-

*) Banca d'Italia, Servizio Studi

mizzare tale interferenza, non potendo evitarla del tutto; 5) per minimizzare l'interferenza i criteri di selezione che presiedono alla decisione di concessione dell'aiuto dovrebbero tendere ad essere neutrali dal punto di vista del settore produttivo, della tecnica impiegata, del mercato di sbocco cui è destinata la produzione.

Può darsi tuttavia che considerazioni di ordine più generale rendano subottimale uno strumento dotato di queste caratteristiche di neutralità. In particolare questo accade quando l'investimento è in grado di generare esternalità, per definizione non (interamente) appropriabili da parte dell'impresa. Viene in mente la produzione di conoscenze tecniche, ma anche molte altre cose: pensando alle esigenze di un'area in ritardo di sviluppo, ripiegata sulla domanda interna e dal tessuto produttivo rarefatto, un investimento potrebbe essere più produttivo di un altro dal punto di vista sociale se si localizza dove ve n'è altri, creando massa, ossia consentendo l'esplicitarsi di economie di agglomerazione di tipo marshalliano; oppure se è destinato a mercati di sbocco esteri, poiché questo apre canali di comunicazione col mercato globale di cui anche altre imprese potranno avvalersi in futuro. Di questa esigenza di concentrare le risorse su particolari attività o localizzazioni può tener conto, senza dirigismi, il meccanismo di selezione dei progetti ammissibili all'aiuto pubblico.

Un'altra questione è come possa l'operatore pubblico (o chi gestisce il regime di aiuto) ridurre l'asimmetria informativa nei confronti del proponente il progetto (come evitare una «selezione avversa»), senza trasformarsi in un operatore del mercato finanziario o senza alzare enormemente il costo informativo e burocratico dell'accesso all'aiuto pubblico. Naturalmente, ciò che si desidererebbe è di poter contare su un meccanismo di autoselezione, per cui nel richiedere l'aiuto il soggetto svela le proprie capacità (il proprio «tipo»). Purtroppo un meccanismo di questo tipo non è facile da ideare, comunque non in modo da rivelare tutta l'informazione desiderata; inoltre se il soggetto che propone il progetto è inefficiente, lo sarà probabilmente anche nel giudicarsi e nel giudicare il proprio progetto, per cui ciò che esso rivela sono involontariamente informazioni scorrette.

Un meccanismo alternativo potrebbe consistere nel tentare di ridurre l'asimmetria dell'informazione fidando nelle conoscenze reciproche delle imprese, come avviene nel meccanismo dei Confidi e, probabilmente in misura minore, nei patti territoriali e contratti d'area. Ma anche in questo caso le asimmetrie sono solo ridotte senza essere eliminate e inoltre, poiché non c'è necessariamente rivalità nella richiesta di fondi pubblici, sono possibili forme di tacita collusione.

Questi ed altri problemi minori affrontano tutti gli strumenti di sostegno all'attività produttiva oggi disponibili, anche quelli più raffinati, come il contributo all'investimento previsto dalla legge 488 del 1992 e le iniziative comprese nei «pacchetti» della programmazione negoziata. L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato inoltre che le diverse categorie di iniziativa economica meritano strumenti di intervento differenziati. Le imprese non dispongono infatti della stessa capacità e convenienza ad accedere ai benefici pubblici. In particolare quelle di più piccola dimensione presentano insufficienze organizzative che fanno senz'altro preferire interventi quanto più automatici. Le imprese nascenti hanno bisogno di un aiuto concreto per risolvere la prima volta gli innumerevoli problemi che l'attività economica comporta: conoscenza delle procedure burocratiche e giuridiche, del mercato del lavoro, dei fornitori, della gamma di servizi alle imprese disponibili *in loco*, delle tecniche produttive, dei mercati di sbocco, delle caratteristiche della domanda e degli ordinamenti giuridici dei mercati esteri, e così via. Per queste imprese l'intervento non può che essere attivo, nella forma di un *tutor* come quello sperimentato con la legge 44, o di un'area attrezzata per l'industria, come in tutte le forme di incubatrici oggi esistenti.

Per quanto infine concerne gli investimenti esterni, l'esperienza storica e i risultati delle inchieste presso gli imprenditori esterni al Mezzogiorno suggeriscono che gli incentivi non sembrano da soli sufficienti a determinare le scelte localizzative desiderate. In tal caso sembra rivestire un'importanza primaria garantire la sicurezza personale dell'imprenditore nelle aree a rischio di criminalità organizzata, accrescere la collaborazione diretta con le amministrazioni pubbliche locali, intervenire ove necessario sul territorio. Necessariamente si impone un negoziato del tipo dei contratti di programma, non perché condizioni ambientali adeguate debbano essere assicurate solo o soprattutto nelle zone di insediamento degli investimenti esterni, ma piuttosto perché è prioritario vincere le remore e le incertezze all'investimento, obiettivo che va perseguito anche diffondendo le informazioni sulle opportunità di localizzazione.

LA QUESTIONE ARCHITETTONICA

di Pippo Ciorra *)

Sarebbe del tutto errato pensare che nella storia recente del meridione nazionale gli architetti «colti» abbiano sempre vissuto una condizione di arretratezza e marginalità., esclusi dai centri amministrativi e politici che hanno orientato la trasformazione delle città e del territorio, ricattati ed emarginati dagli attori economici legali e illegali che questa trasformazione hanno messo in atto. Al contrario in molte fasi degli ultimi cinquant'anni del nostro Sud, il progetto di architettura ha potuto occupare il ruolo che gli compete e offrire il suo contributo nel tentativo di conservare una qualche forma di equilibrio e di controllo dello spazio nella trasformazione del paesaggio e dei centri urbani. Soprattutto nell'immediato dopoguerra e nel periodo della ricostruzione le regioni meridionali sono infatti state spesso teatro di una collaborazione intensa e impegnata tra architetti, politici, studiosi e amministratori lealmente protesi a creare le condizioni per una qualità della vita accettabile e adeguata a un paese moderno. Gli architetti hanno così potuto di volta in volta collaborare con Adriano Olivetti, con l'UNRRA Casas, con qualche ministro coraggioso e con gli enti di ricerca e sviluppo più avanzati per realizzare fabbriche modello, per «risanare» i Sassi di Matera e trasformarli in monumento nazionale, per costruire centri urbani moderni e allo stesso tempo memori di tradizioni ed esigenze sociali consolidate per quegli stessi contadini un tempo alloggiati nei Sassi o per altre «comunità». Nel villaggio della «Martella» come a Messina o, in condizioni ben diverse, nella mostra d'Oltremare a Napoli la tensione verso nuovi modelli di vita e di sviluppo ha l'occasione di autorappresentarsi attraverso le ricerche architettoniche più radicali e avanzate, e di concretizzarsi in progetti urbani ed edifici tra i più belli e importanti della nostra storia dell'architettura. Nei decenni a noi più vicini e occasioni per questa nobile unità di intenti si fanno più rare e sporadiche, ma non scompaiono del tutto. A Gibellina come a Napoli una nuova esigenza di «ricostruire» questa volta dopo due grandi terremoti crea le condizioni per nuovi episodi in cui la cultura architettonica torna a poter proiettare con forza le sue luci e le sue ombre. A Palermo l'utopia riformista anni '60 costruisce nel quartiere Zen uno dei suoi monumenti più limpidi e dolorosi, mentre la «fondazione» di nuove strutture universitarie in Calabria riesce a coincidere, almeno in parte, con la ricerca di nuovi modelli architettonici di disegno del paesaggio contemporaneo. Le facoltà di architettura di Palermo e Napoli rappresentano, in fasi diverse, luoghi di produzione culturale di rilievo internazionale, capaci di riflettersi, nel caso di Monteruscello, nel tentativo di costruire una «città ideale» contemporanea e prefabbricata, o nel riconoscimento di una «scuola» coerente, innovativa e capace di «radicarsi» nel territorio nel caso della Palermo degli ultimi anni.

I problemi «strutturali» che gravano sull'universo architettonico italiano hanno naturalmente carattere nazionale e nature diverse, e riguardano soprattutto i tre aspetti essenziali dei rapporti con la committenza pubblica e con le istituzioni di governo e rappresentanza in genere, con l'università e il mondo della ricerca, e infine con gli «intellettuali» e con l'idea che questi hanno della trasformazione e della valorizzazione del nostro paesaggio attraverso l'intervento dell'uomo. Avendo constatato una qualche vitalità delle istituzioni universitarie meridionali e la presenza di una seppur piccola quota di «classe dirigente» ancora sensibile al dialogo sui temi dello spazio e della forma delle città, rimane come nodo cruciale nei rapporti fra cultura architettonica e meridione quello della

*) Università di Ascoli Piceno

committenza. Che va riformata sia sul piano delle regole e della loro applicazione, che su quello della cultura diffusa degli amministratori. Vanno cioè riformati sia i meccanismi amministrativi e legislativi che presiedono all'affidamento degli incarichi pubblici o di pubblica rilevanza, ma anche e soprattutto la «cultura di governo» che gli organi amministrativi ministeri, enti locali, soprintendenze, ecc. mettono in atto nel loro quotidiano esercizio del ruolo di «committenti pubblici».

Dal che si deduce che se si ha una qualche intenzione di mettere a frutto le conoscenze e le tecniche di chi studia le città e il territorio il ricorso al «concorso di architettura» nelle sue varie forme tanto invocato negli ultimi tempi sul piano nazionale, è ancor più necessario e urgente nello scenario meridionale. Dove l'«esercito di riserva» degli architetti in cerca di lavoro è ancor più grande che nelle altre aree del Paese, e dove la complessità della stratificazione e dello sviluppo incontrollato rendono ancora più urgente il potersi avvalere il contributo di chi come le ultime generazioni ha potuto e voluto formarsi sui temi della città attuale, dell'urbanizzazione diffusa, della compresenza di pezzi pregiati del patrimonio storico-artistico e della più anonima edilizia contemporanea.

Bisognerà aiutare gli amministratori a vincere l'atavica differenza verso un metodo di assegnazione degli incarichi solo apparentemente più lento e costoso, e ricordando loro che è il modo più semplice e diretto per perseguire la «qualità» e pubblicizzando i buoni risultati che ha dato in altri paesi.

Qualità che appare invece essenziale e non procrastinabile, insieme alla conoscenza del valore civile dell'architettura, se si intende restituire al nostro Sud il ruolo di laboratorio urbano e urbanistico che ha avuto nel dopoguerra e negli anni '50.

ASSETTI TERRITORIALI E AMBIENTALI DI RIFERIMENTO PER IL MEZZOGIORNO

di *Alberto Clementi**)

La valorizzazione delle risorse naturali e ambientali, ma più in generale tutte le azioni a sostegno dello sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, *richiedono una visione guida degli assetti territoriali e ambientali* che faccia da sfondo alle specifiche politiche di investimento pubblico concertate tra amministrazioni centrali, autonome locali e società.

a. *Modo di intendere il territorio*

Il territorio va concepito come risorsa globale, e non come somma di risorse separate come invece si tende abitualmente a fare nell'ambito delle politiche di settore. È un sistema all'interno del quale si stabiliscono le connessioni tra i diversi sistemi di attività, ai quali garantisce la coesione interna ma anche la mutua interdipendenza a formare realtà fortemente integrate e capaci di interagire solidalmente con circuiti economici e sociali esterni. Non è dunque solo il portatore di mano d'opera o di materie prime, ma un soggetto attivo che con la propria capacità di autorganizzazione contribuisce in modo decisivo alla competitività della economia e delle imprese. E questo vale anche per il Mezzogiorno, dove la scarsa integrazione dell'offerta territoriale ha costituito finora un serio handicap per lo sviluppo dell'area.

b. *Metodo di scelta degli interventi*

La garanzia di compatibilità e di coerenza delle azioni da finanziare non può venire affidata ad un episodico repertorio di progetti in lista di attesa e ancor meno ad un astratto disegno della organizzazione dello spazio regionale. Rinvia piuttosto alla capacità di dialogo tra i soggetti di governo centrale e locale, facendo valere la importanza di un punto di vista attraverso cui sono valutabili anche le conseguenze territoriali delle azioni in programma, *orientando le scelte verso le soluzioni non solo di migliore rapporto costo-efficacia, degli investimenti ma anche più sostenibili ambientalmente, con gli effetti di strutturazione dello spazio regionale più netti, e più coerenti con una visione condivisa del futuro del territorio.*

c. *Stimolo per nuovi comportamenti amministrativi*

In questa prospettiva, l'occasione della nuova programmazione degli investimenti pubblici per il Mezzogiorno ha il compito tra l'altro di *indurre nuovi comportamenti da parte dei molteplici soggetti titolari di competenze in materia di governo del territorio* oltre che di concentrare le risorse su interventi riconosciuti come prioritari.

Il riconoscimento del valore del territorio e dell'ambiente porta infatti ad organizzare diversamente il processo decisionale pubblico. Anche in regime di necessaria semplificazione delle procedure di autorizzazione e di «sportelli unificati» per le iniziative imprenditoriali non sono più accettabili azioni importanti decise senza la consapevolezza delle loro conseguenze sulla totalità del contesto ambientale e territoriale. Si devono avviare

*) Università di Roma

processi di cooperazione efficace tra i soggetti detentori di interessi pubblici, uscendo dalla logica di una imposizione unilaterale e «per decreto» di uno specifico valore che deve invece venire costruito e aggiornato consensualmente una volta per tutte riconosciuta la centralità del tema della qualità dell'offerta territoriale per il Mezzogiorno.

Non è un compito facile, in una macroregione dove fino a oggi ha prevalso una sostanziale acquiescenza alle logiche di sviluppo spontanee, ovvero dettate dalla settorialità delle scelte del sistema economico e produttivo. E dove il territorio è stato concepito di fatto come lo sfondo di politiche di intervento settoriali, che hanno trovato come debole vincolo le previsioni degli strumenti della pianificazione territoriale e comunale.

d. *Occasione di nuove progettualità*

In effetti, ciò che davvero manca nel Mezzogiorno come altrove è una progettualità per il territorio condivisa tra amministrazioni centrali, autonomie locali e forze sociali. L'antecedente giusto è quello dei patti territoriali, a cui però finora è mancato proprio il territorio inteso come luogo dell'integrazione tra la dotazione delle risorse disponibili localmente e la rete degli attori che le utilizzano. Mentre il nuovo strumento dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile sembra offrire la prospettiva giusta, almeno se viene interpretato come occasione per promuovere lo sviluppo del territorio associato alla realizzazione delle opere di infrastrutturazione.

Quanto più la nuova programmazione saprà suscitare progettualità integrate tanto più facile diventerà armonizzare le diverse istanze che abitualmente vengono trattate in modo separato o radunate confusamente da pratiche di concertazione destituite di una qualsiasi visione territoriale.

Chiave di volta delle nuove politiche sarà dunque la promozione di «cantieri progettuali» intesi come uno spazio di incontro e di elaborazione di progetti convergenti tra iniziative centrali e locali, assumendo le logiche della concertazione interistituzionale e della sperimentazione interscalare come fondamento di un nuovo rapporto tra diversi livelli di programmazione e governo del territorio.

Attraverso i cantieri progettuali si dovrà offrire ad ogni società locale l'occasione per dotarsi di un proprio progetto di sviluppo in qualche modo associato alla realizzazione di opere infrastrutturali di importanza regionale o sovregionale. I cantieri configurano processi dall'esito aperto venendo a dipendere dal grado di mobilitazione attivato nelle reti degli attori locali e dalla loro capacità di connettersi alle reti sovralocali. Al loro interno si offrono comunque le condizioni per far convergere la programmazione degli investimenti pubblici, la pianificazione territoriale e i programmi di opere pubbliche ai diversi livelli.

Per programmare in modo efficace gli investimenti diventa dunque necessario misurarsi con i processi territoriali in atto, e valutare attentamente le possibili ricadute degli interventi prefigurati sui contesti locali.

In effetti, si sconta oggi un colpevole ritardo nelle conoscenze delle dinamiche del territorio italiano e in particolare del Mezzogiorno. Le cause sono molteplici, e tuttavia a mio avviso in gran parte riconducibili ad una sostanziale disattenzione dei poteri centrali dello Stato di fronte ad un compito che si era immaginato di dover trasferire integralmente alle regioni e agli enti locali.

Cionondimeno alcune importanti ricerche promosse dal ministero dei Lavori Pubblici, come il programma Itaten a cui hanno partecipato le principali università italiane, e altre ricerche come quella promossa dal Credito Fondiario sul Mediterraneo, offrono utili riferimenti da cui è possibile muovere per ricostruire i processi all'opera e per anticipare i futuri possibili.

In particolare si è riconosciuto come *stiano formandosi in Italia dei grandi corpi territoriali dove si concentrano i fenomeni di mutamento più rilevanti* con lo sviluppo di relazioni di interdipendenza a scala vasta tra i centri urbani di diversa dimensione.

Nel Mezzogiorno si sono identificati come corpi territoriali principali:

- l'area napoletana allargata;
- l'arco etneo che risale dal siracusano fino alla piana di Gioia Tauro attraverso Catania, Messina e Reggio Calabria;
- la dorsale adriatica inferiore, che scende dalla Terra di Bari fino alla penisola salentina.

In modo complementare a questi grandi corpi fortemente urbanizzati si individuano i grandi *corpi ambientali* imperniati lungo l'Appennino centrale meridionale, con in particolare la sequenza Cilento- Pollino- Sila- Aspromonte che corrisponde non a caso ai grandi parchi nazionali del Mezzogiorno.

I molteplici corpi territoriali e corpi ambientali seguono cammini di sviluppo differenziati, e chiedono alla programmazione di assecondare la specificità dei propri potenziali di sviluppo.

Assumendo come scala di riferimento quella dell'intero Mediterraneo, appaiono altre evidenze sulle dinamiche di mutamento in atto.

L'area napoletana e quella etnea sembrano iscriversi in un contesto più ampio che è stato definito «Arco latino», disteso tra la costa iberica, francese e tirrenica. Mentre la dorsale adriatica inferiore sembra piuttosto appartenere al contesto che accomuna il fronte adriatico italiano con quello balcanico. Mentre più in generale emerge una immagine della urbanizzazione costiera del Mediterraneo a due strati con diversa velocità di sviluppo. Un primo strato, dove si concentrano i fermenti dell'economia e della trasformazione: l'intero arco costiero latino e la sponda adriatica italiana; poi l'Istria e la Dalmazia e la costa greca da Patrasso a Salonicco; in Turchia la regione del Bosforo, la costa ionica, Antalya, il golfo di Alessandretta; la costa israeliana, il delta del Nilo, le enclaves maghrebine: il corno tunisino, il polo di Annaba, l'Algerese, l'Oranese, la conurbazione marocchina Kenitra-Casablanca. Un secondo strato, ben più esteso, al quale appartengono i territori residuali, ancora poco o nulla integrati alla economia industriale e turistica internazionale, prevalentemente orientati alla agricoltura e ai circuiti locali di produzione e scambio.

In questo contesto di Mediterraneo a due strati (o a più strati ancora, se si vuole articolare meglio il ventaglio delle situazioni di interdipendenza tra locale e globale) i futuri prevedibili o auspicabili sono molteplici, ma fondamentalmente riconducibili a due prospettive contrastanti: alla progressiva divaricazione e disarticolazione della debole rete esistente; oppure, al contrario, alla interconnessione crescente tra le città e i distretti locali delle diverse sponde.

Riassumendo brevemente il senso dalle riflessioni fin qui avanzate, i principali temi e obiettivi di intervento che ne discendono per orientare la programmazione degli investimenti nel Mezzogiorno dovrebbero riguardare in particolare:

- A. *Il rafforzamento della coesione interna per i principali corpi territoriali e ambientali esistenti e lo sviluppo delle loro reciproche interconnessioni*
- B. *Il consolidamento dei territori fragili*
- C. *Il decongestionamento dei territori ad elevata frequentazione*
- D. *Lo sviluppo dei territori transfrontalieri mediterranei.*

A. Il rafforzamento della coesione interna

Il primo tema investe le politiche di incentivo allo sviluppo delle connessioni interne ed esterne ai corpi territoriali e ambientali che possono riguardare misure sia di natura fisica che funzionale, soprattutto di potenziamento del livello delle infrastrutture e dei servizi sovralocali. Offre in particolare la opportunità di organizzare non solo corridoi infrastrutturali integrati, ma anche i corridoi ambientali che sono necessari a mettere in rete e far lavorare al meglio l'insieme dei parchi e delle aree a vario titolo protette, estendendo opportunamente la nozione di infrastruttura anche alle opere ambientali.

Ma in realtà riguarda anche lo sviluppo delle relazioni tra reti di attori locali, attraverso intese finalizzate a migliorare la coesione dei sistemi locali. In questo senso i corpi territoriali e ambientali si configurano come ambiti tipici dove l'azione pubblica è volta a mettere in rete soggetti sociali, economici e culturali, secondo le prospettive proprie della programmazione concertata.

B. Il consolidamento dei territori fragili

Il secondo tema rinvia alle politiche a favore di quei territori che appaiono indeboliti dai processi economici in atto oppure che sono esposti a dinamiche ambientali sfavorevoli, oppure ancora a calamità naturali. Si tratta di incentivare forme di economia vocazionale che mettano a frutto le risorse endogene e le specificità dei contesti locali promuovendo nuovi usi del territorio montano e agricolo. Al tempo stesso, si deve agire preventivamente per la messa in sicurezza del suolo esposto a rischi di calamità, anche provvedendo alla delocalizzazione dei manufatti, infrastrutture e altri usi del suolo meno difendibili per il futuro.

C. Il decongestionamento dei territori ad elevata frequentazione

È un problema che investe soprattutto la fascia costiera dove sono andati addensandosi negli ultimi anni processi di urbanizzazione selvaggia sia legali che abusivi. Gli obiettivi di intervento saranno il decongestionamento delle situazioni di maggior carico delle strutture insediative e ambientali esistenti, la contestuale riqualificazione dell'offerta per il turismo e rigenerazione ambientale degli spazi aperti. In particolare si dovrà favorire la delocalizzazione dei detrattori ambientali e delle altre attività incongrue con l'obiettivo della riqualificazione turistica e insediativa della costa.

D. Lo sviluppo dei territori transfrontalieri mediterranei.

Un corretto posizionamento dei territori meridionali nella prospettiva mediterranea porta a selezionare alcuni contesti dove più evidenti appaiono le potenzialità di integrazione con i territori d'oltre mare. Sono in particolare i contesti dove la presenza di infrastrutture rilevanti -porti, aeroporti- configura spazi di tramite che opportunamente potenziati possono diventare i condensatori di forme innovative di scambio con gli altri territori della costa mediterranea.

QUALITÀ URBANA DELLE CITTÀ DI MARE E ASSETTO DELLE AREE COSTIERE

di *Claudio D'Amato e Nicola Martinelli* *)

Questo contributo affronta il tema delle *città di mare* e in generale quello della *qualità delle coste*. Ciò per un duplice motivo:

– da una parte la necessità intrinseca del risanamento di una condizione insediativa profondamente compromessa e distorta. Risanamento capace di innestare processi complessi di imprenditoria sia per quanto attiene all'economia del mare, sia per quanto attiene al settore delle costruzioni e a quello della formazione, con risvolti di primaria importanza anche nel campo degli scambi (soprattutto trasferimento tecnologico) con gli altri paesi della regione mediterranea;

– dall'altra la necessità di sviluppare al massimo uno delle fonti primarie di ricchezza per il nostro paese (con speciale riferimento alle regioni del Mezzogiorno), e cioè la risorsa del turismo, considerato come processo e risorsa permanente anche per la popolazione residente (basato su una mobilità capillare interna e sulla più vasta gamma di opportunità culturali, per il tempo libero, ecc...), piuttosto che come evento stagionale ad uso di fruitori prevalentemente esterni.

È convinzione sempre più diffusa fra gli studiosi delle trasformazioni in corso degli ambiti costieri mediterranei che nelle politiche di sviluppo futuro degli Stati nazionali l'*interfaccia terra-mare* come strumento per la realizzazione di obiettivi generali di trasformazione dei contesti locali, sia attualmente poco attento agli impatti che tali decisioni producono, tanto sul piano ambientale, quanto sul piano sociale e culturale. Stenta ad avviarsi la pratica di politiche territoriali «a dimensione mediterranea»: le agende dei *policy makers* nazionali sono occupate da temi la cui attenzione è ancora scarsa rispetto a questioni che vengono ormai percepite come di primaria importanza per un'area che dovrebbe assumere il carattere di «regione».

Per il suo essere caratterizzata da ecosistemi complessi e fragili, l'area costiera mediterranea giustifica l'attenzione dei paesi firmatari dell'Agenda XXI, che nel cap. 17, definisce principi e linee guida della «gestione costiera integrata» e individua il triplice obiettivo:

- della salvaguardia dell'ecosistema marino e terrestre;
- dell'efficienza economica;
- dell'equità sociale.

In Italia in particolare, vi è la necessità di riflettere criticamente intorno all'identità mediterranea dei sistemi urbani costieri che sul Tirreno, sullo Ionio e sull'Adriatico si sviluppano per circa 8.000 chilometri.

Una riflessione che deve portare in tempi brevi a trovare adeguate risposte alla crisi dei modelli contemporanei di sviluppo basati sull'idea di crescita infinita e di risorse naturali (marine) illimitate.

*) Politecnico di Bari

Per quanto attiene alla progettazione urbana e paesaggistica questo nuovo processo di governo delle risorse costiere e marine ha come compito specifico la ripresa critica, alla luce dell'attuale progresso tecnologico, dei modelli insediativi originari e delle tradizioni costruttive dei tre grandi sistemi insediativi costieri italiani.

Va segnalata in proposito la nuova sensibilità, sia per quanto attiene ai nuovi interventi che al recupero urbano, verso i materiali tradizionali e naturali; in sintonia con quanto accade sul versante del governo del territorio con il dichiarato interesse per l'avvio di un grande disegno di restauro del paesaggio.

La conurbazione dei litorali ha dato vita — con poche differenze sulle tre sponde italiane — a fenomeni di formazione della città diffusa che hanno interrotto il rapporto con il mare (fenomeno barriera). E i processi di riqualificazione ambientale nei prossimi anni dovranno competere con quest'aspetto dell'ispessimento costiero e della conseguente crisi ambientale dell'interfaccia terra-mare; con la erosione e l'arretramento costiero, con l'inquinamento dei corpi idrici (fiumi, torrenti, falde freatiche, ecc...), con la riduzione delle zone umide litorali.

Lo scenario attuale delle *città-porto* italiana si presenta così come una forzosa separazione tra spazio urbano e area portuale che sotto l'aspetto istituzionale si manifesta nella dualità tra piano urbanistico e piano per il bacino portuale. E tutto ciò mentre la ricerca di una nuova qualità urbana sembra tendere in modo più marcato all'integrazione tra aree portuali e vita della città.

Va considerato in proposito che da alcuni decenni nel nostro paese le opere infrastrutturali costiere, contrariamente a quanto avveniva negli ambienti insediativi tradizionali, sono state progettate avendo come unico riferimento la funzione o comunque una tecnica legata all'oggetto in quanto tale (l'infrastruttura), creando, in modo meccanicistico, modelli adattabili a diversi contesti: così è avvenuto per stazioni marittime, mercati ittici, dighe foranee, banchine portuali, barriere frangiflutti; tale situazione è chiaramente emersa nel *draft* finale redatto dalla *Commissione Normativa Opere e Sistemi Marini* del C N R.

Operazioni di rivitalizzazione di grandi bacini portuali recentemente avviate e realizzate (si pensi p.es. ai due casi mediterranei di Barcellona e Genova) mostrano la possibilità di coniugare diverse funzioni del *waterfront* urbano e la volontà di attuare un progetto chiaro per il riuso dell'ampio patrimonio edilizio in dismissione lungo le banchine.

I porti del Tirreno, dello Ionio e dell'Adriatico attendono una politica di specializzazione: commerciale, turistica, peschereccia, diportistica e una riorganizzazione delle linee di trasporto marittimo che si ponga a scala sovranazionale, regionale e locale (cfr. p.es. il «corridoio adriatico» e l'«autostrada dei Balcani»).

L'impegno della pianificazione e della progettazione per i prossimi anni deve confrontarsi con l'obiettivo prioritario della costruzione di porti-sistema; obiettivo possibile attraverso la realizzazione di infrastrutture «retroportuali» che consentano un'offerta di servizi più adeguata alla concorrenza internazionale unitamente a centri intermodali, che migliorando l'accessibilità alle aree portuali per le merci e per i passeggeri si confrontino con la scala dei flussi internazionali di traffico.

Il quadro di riferimento normativo è dato dalla L. 28 gennaio 1994 n. 84 «Riordino della legislazione in materia portuale» che attraverso l'istituzione di specifiche Autorità, con compiti di indirizzo e di controllo, prevede di riportare nei grandi porti italiani la privatizzazione dei servizi, il pluralismo d'impresa e la concorrenza.

Tale programma di riordino del territorio portuale italiano dovrà anche coinvolgere l'intero sistema dei bacini minori, che richiede allo stato attuale decisi interventi finalizzati alla diversificazione funzionale e alla diffusione; ma questa nuova politica incrementale non deve percorrere itinerari che già hanno comportato devastanti compromissioni della fascia costiera. Dobbiamo infatti registrare come la progressiva marginalizzazione della cultura tecnica pre-moderna abbia rafforzato atopia e estraneità delle infrastrutture

costiere, mentre registriamo la perdita spesso irreversibile per progettisti e maestranze del *sapere* e del *saper fare*, con la conseguente messa in crisi di interi sistemi locali di produzione.

Bisognerebbe perseguire, invece, quanto già accaduto in forma spontanea, in numerosi centri medio-piccoli del Tirreno e del basso Adriatico, dove la organizzazione di darsene turistiche ad iniziativa mista (pubblico-privata) ha innescato processi di riqualificazione degli antichi borghi marinari, risvegliando interessi immobiliari per gli antichi *waterfront*. La conseguente valorizzazione economica di tradizionali attività per la marineria (cantieristica, pesca, servizi portuali, ecc...) ha così consentito di non disperdere talune significative potenzialità dei sistemi produttivi locali.

Al momento attuale, appare irrinunciabile nel nostro paese una riflessione critica e una ricerca che attualizzino quel patrimonio di saperi locali attraverso le nuove tecnologie di trasformazione, impiego e costruzione nel settore edilizio, per una loro applicazione all'ingegneria del mare.

L'obiettivo generale da perseguire dovrebbe essere il ribaltamento del processo previsto dalla normativa per la V.I.A. -strumento di valutazione/validazione della compatibilità ambientale di una infrastruttura- che spesso ha quali *outputs* le misure di mitigazione o mimetizzazione del manufatto nel caso venga riconosciuta d'impatto sull'ambiente. È invece necessario un processo *ex ante* che faccia nascere una ricerca ampia, in cui intervengano conoscenze multidisciplinari, esperte, che si integrino a saperi di livello locale, comuni, per rintracciare nuovi metodi e modelli di intervento costieri in cui è la natura stessa dei manufatti ad essere rimessa in discussione. D'altra parte, i temi del controllo delle trasformazioni antropiche degli ecosistemi litorali, potrebbero portare alla individuazione di tecnologie alternative intese quali BTA (Best Technology Available) indicate dalla Mediterranean Local Agenda Ecomed (1996).

Il mondo della ricerca scientifica e delle imprese deve così necessariamente confrontarsi con la questione dell'appropriatezza costruttiva delle opere costiere da un punto di vista tipologico e tecnologico, e di queste le strutture portuali appaiono quelle maggiormente significative per un corretto sviluppo costiero.

Si tratta di operare anche nel settore della ricerca/formazione per valorizzare le risorse costituite dai legami di «lunga durata» fra le città costiere e il loro *hinterland* agrario, prima che gli effetti della globalizzazione, saldando tra loro le città litorali, le porti a negare l'entroterra:

– *A scala del paesaggio* questo implica la salvaguardia dei «vuoti residui» della campagna irrigua costiera, che potrebbero essere inseriti in parchi agrari all'interno dei quali valorizzare produzioni di qualità secondo i nuovi indirizzi comunitari sintetizzabili nel motto «agricoltura come produzione di paesaggio».

– *Nelle città*, invece, campo prioritario d'intervento è la riconquista dei *waterfronts* portuali per riconvertire grandi aree urbane alla ricreazione, alla balneazione urbana, ad attività terziarie; tale approccio emerge in recenti politiche di rinnovo urbano per grandi città europee rivierasche (Marsiglia, Barcellona, San Sebastian, Genova, Salerno...) di cui bisogna ancora valutare gli esiti, ma che sin d'ora indicano una sperimentazione che tenta di ritrovare l'identità delle città nate nel rapporto con il mare.

Ciò implica due campi di intervento:

– il *recupero dei nuclei storici* delle città costiere per nuove offerte ricettive (albergo-diffuso) integrazione con le attività della marineria, e inedite forme di attività ricreative come l'ittiturismo;

– la *sperimentazione costruttiva su un materiale, la pietra*, comunque condizionata da problemi di esaurimento e scarsità, della sua integrazione con materiali locali per l'architettura portuale e più in generale per la costruzione di infrastrutture costiere (questa sperimentazione presuppone una integrazione fra Enti Locali, Imprese e Istituti di ricerca in attività di progettazione e costruzione, promosse di concerto);

– la ricerca delle forme possibili di *riqualificazione dei siti degradati dall'attività estrattiva* (in questo senso la razionalizzazione delle forme di sfruttamento dei bacini estrattivi dei materiali lapidei e il loro recupero a seguito di processi di dismissione, potrebbe portare a configurare nelle regioni del Mezzogiorno la creazione di una rete di *Parchi delle Cave*).

La caratterizzazione mediterranea di interventi del tipo suindicati si porrebbe, inoltre, come momento centrale per il *trasferimento tecnologico* est/ovest, nord/sud e all'interno dei paesi rivieraschi del bacino mediterraneo, con programmi di cooperazione inter-regionale finalizzati all'innovazione tecnologica e allo sviluppo economico (Programmi Comunitari *Interreg*).

Un capitolo a parte, pur se integrato a quello di nuove politiche per i sistemi territoriali di costa, è quello degli *arcipelaghi minori italiani*; minori solo per scala dimensionale, essendo un patrimonio storico e ambientale di primo piano nell'area mediterranea.

Le piccole isole vivono nel nostro paese un difficile momento di transizione da una fase di emarginazione nazionale che le vedeva relegate nel pericoloso sillogismo isole=turismo stagionale, a una rinnovata fase di «presa di coscienza» del potenziale delle proprie risorse ambientali, storiche ed umane.

La ricerca di un nuovo ruolo territoriale è testimoniato dal vivace dibattito promosso dalla «Commissione sulle isole minori» di Italia Nostra (anni '80) poi approdato ad un vera e propria attività istituzionale organizzata dall'ANCIM (Associazione Nazionale Isole Minori, aderente all'ANCI).

Gli arcipelaghi minori si presentano oggi come territori marini dove sperimentare forme di sviluppo sostenibile attraverso: la destagionalizzazione dei flussi turistici con promozione di nuove forme di turismo (scientifico, sportivo, ambientale) un potenziamento, compatibile con l'ambiente, della ricettività isolana.

Peraltro, l'isola minore si presenta per proprie caratteristiche geografiche e sociali come Laboratorio dove sperimentare: Il recupero di tecniche edilizie fortemente legate alle risorse locali, regolamentazione delle attività di pesca; la produzione energetica con fonti rinnovabili (sistema eolico, solare, geotermico...), lo smaltimento e il riciclaggio degli RSU in forme innovative, il monitoraggio ambientale attraverso l'implementazione di Sistemi Informativi Territoriali, i collegamenti di tipo immateriale (telematica); proprio questa dimensione «sperimentale» offre un nuovo e rilevante «mercato» per le imprese dei settori suindicati, consentendo al contempo alla comunità locale di porsi come attore del proprio sviluppo.

IDEE PER LA PROGRAMMAZIONE

di *Lea D'Antone* *)

La dotazione infrastrutturale delle regioni meridionali è ancora caratterizzata, soprattutto nel settore dei trasporti, da bassa qualità, insufficienza e costi altissimi. Il Mezzogiorno con il suo patrimonio di risorse culturali, ambientali ed economiche deve potere agevolmente interagire con il resto d'Europa e del mondo. Nessuna politica di promozione dell'impresa e delle attività in qualsiasi campo può avere successo fino a quando le regioni del Mezzogiorno, uniche tra quelle italiane rimarranno caratterizzate da una rete di trasporti fondata sulle strade rotabili, con limitatissimo sviluppo del sistema ferroviario e marittimo, con un sistema aereo inadeguato e a tariffe proibitive -un viaggio da Milano alla Sicilia costa quanto un viaggio dall'Italia verso gli Usa: si immagina quanto questo possa essere invitante per il turismo e in particolare per quello estivo in gran parte familiare! La situazione è incredibile in Sicilia, nonostante l'immenso patrimonio artistico e le enormi potenzialità turistiche. Il traffico regionale è limitato all'uso di automobili e pullman, la rete ferroviaria laddove esiste è ridicola, non viene minimamente sfruttata la possibilità di traffico passeggeri via mare, sono sottoutilizzate le strutture portuali già esistenti, solo due aeroporti servono un territorio abbastanza esteso, lasciando i passeggeri diretti a destinazioni da essi distanti nella massima difficoltà di movimento.

Moderni sistemi integrati di trasporti e comunicazioni — in regime concorrenziale e non monopolistico — costituiscono l'essenza stessa dello sviluppo, in quanto garanzia di mobilità, occasione di regolazione delle attività pubbliche e private, testimonianza di innovazione e di opera civile, e anche strumento di controllo del territorio. La necessità di un massiccio intervento in questo settore nelle regioni meridionali costituisce tra l'altro l'opportunità di sperimentarvi le tecnologie più innovative. Non basta pertanto ristrutturare l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, dotarla di caselli e servizi; va ammodernato l'intero sistema delle comunicazioni. Sono massimamente urgenti la realizzazione di una rete ferroviaria ad alta velocità (prioritariamente in Sicilia) che garantisca il collegamento, senza «soste clientelari» intermedie, tra i comuni capoluoghi; il completamento e l'ammodernamento del sistema autostradale; la sistemazione delle strade statali e provinciali; la creazione di nuovi aeroporti (tra cui importante un aeroporto a Trapani, al servizio di una zona di altissimo interesse turistico); il potenziamento dei principali porti come snodi del traffico intermodale e al servizio del traffico di crociera; la creazione di una rete di porti turistici — attualmente pochissimi — al servizio della pratica e della navigazione a vela; un servizio di circumnavigazione della Sicilia con particolare intensità di movimento nelle stagioni turistiche.

Quanto al sostegno alle imprese recentemente sono stati attivati e si vanno perfezionando molti strumenti validi, a carattere selettivo, rivolti alle imprese operanti in tutti i campi di attività e rispettosi delle diverse realtà locali. A questo giusto indirizzo che dovrebbe porre fine alla velleitaria costruzione a tavolino delle strategie di sviluppo e limitarsi ad assecondare ed orientare processi già in atto, manca tuttavia ancora una base conoscitiva a carattere scientifico. Sembra ormai da escludere che almeno per i prossimi anni l'industria — pur significativamente presente e dinamica in diverse aree e in varie forme — possa pilotare la crescita socioeconomica delle regioni meridionali. Per moltissime zone questa prospettiva è sicuramente impossibile, mentre appare più realistico puntare sulla innovazione in campo agricolo, dei servizi e comunicazioni e sul turismo.

*) Università di Firenze

Nelle zone montane delle regioni meno popolate la prospettiva migliore appare piuttosto la ricostituzione del bosco e lo sfruttamento delle sue risorse, il ripristino di attività silvo-pastorali e lo sviluppo di attività di tipo artigianale. In ogni caso, per un efficace orientamento della spesa e per l'individuazione delle diverse forme di intervento per le differenti realtà, urge innanzitutto una ricognizione completa su basi scientifiche dei molti sistemi socioeconomici ed ecosistemi territoriali esistenti. Oggi possediamo soltanto spezzoni di analisi su «distretti», che non costituiscono vere e proprie unità territoriali; gli stessi «patti territoriali» mancano di serie indagini sui caratteri complessivi dei loro contesti, mentre le ultime ricognizioni nazionali sulle zone agrarie -quelle che meglio finora hanno espresso una visione dei territori come sistemi integrati- risalgono agli anni sessanta. Si potrebbe affidare all'Istituto nazionale di economia agraria e ai suoi Osservatori regionali, una indagine completa ed aggiornata sui sistemi agro-industriali esistenti nelle aree depresse d'Italia. L'indagine, come nelle migliori tradizioni dell'Inea, dovrebbe dar conto degli equilibri (o disequilibri) fisici e ambientali delle zone di riferimento, del sistema e della qualità dei servizi (infrastrutture di base, comunicazioni, informazione scientifica, distribuzione). Parallelamente uno o più centri di ricerca socioeconomica, dovrebbero ricostruire una mappa completa ed aggiornata delle attività industriali, comprendente anche le attività sommerse.

Per la buona amministrazione e l'innovazione nei servizi, compresa la gestione e la valorizzazione del patrimonio artistico, sarebbe utile creare nuovi strumenti per la formazione a vari livelli di quadri amministrativi o manager di servizi pubblici o privati. Penso un Istituto superiore europeo per le aree metropolitane, con accesso dalla scuola media superiore, con docenti di tutte le nazioni europee reclutati per corsi semestrali o stages in base alla loro accertata esperienza e competenza e non alla professione accademica (economisti, amministrativisti e pubblici amministratori, urbanisti, ingegneri, demografi, operatori sanitari, esperti dell'ambiente, esperti di ordine pubblico, magistrati e giudici tutelari, sociologi, uomini di cultura e spettacolo). L'istituto dovrebbe basare la formazione del nuovo funzionario o manager sul confronto tra le esperienze amministrative, di organizzazione e di gestione nelle grandi città del mondo e potrebbe dare con le sue consulenze un immediato contributo alla qualità dell'azione pubblica nei campi più disparati. Un Istituto superiore europeo per la gestione, la valorizzazione e la diffusione della conoscenza del patrimonio artistico-archeologico potrebbe dare una specializzazione post-laurea riconosciuta in tutti i paesi europei per le funzioni dirigenti nell'amministrazione pubblica, nel settore dei beni culturali. L'Istituto, con docenti (non necessariamente universitari) e studenti di varia nazionalità dovrebbe aver sede in una zona di notevole interesse artistico-archeologico (ad esempio Siracusa). Esso colmerebbe da una parte un vero e proprio vuoto di strutture, dall'altra i limiti delle attuali scuole di specializzazione postlaurea, poche e a forte carattere localistico (anche negli stili di riferimento). Entrambi i suddetti Istituti contribuirebbero ad invertire la tradizionale tendenza all'emigrazione culturale e divenire luoghi di attrazione di studiosi e specialisti proprio grazie alla loro configurazione internazionale e comparativa. Anche nel settore dei beni artistici va preliminarmente effettuato un censimento completo del patrimonio esistente, sia di quello appartenente a privati, che di quello di proprietà della Curia. A tal proposito ricordo come tutto il patrimonio artistico-archeologico presente nel Mezzogiorno venga fruito in condizione pessime, e sia addirittura inaccessibile nel caso di molte chiese di straordinario valore.

Merita il massimo dell'attenzione la riqualificazione del tessuto civile, che in molti casi è più facilmente perseguibile puntando su istituzioni culturali, ricreative e di ricerca, di cui talune con forte risonanza esterna, che direttamente sulla dinamizzazione dell'economia. Penso a Università per stranieri, dottorati e master post-laurea, Università libere di eccellenza, gallerie di arte moderna e musei d'arte, biblioteche informatizzate di interesse nazionale e internazionale, strutture sportive. Importantissimo è inoltre che l'ospitalità di opere d'arte e mostre di interesse mondiale non si fermi, come finora è quasi sem-

pre avvenuto, alle regioni centro-settentrionali. Si potrebbero anche mobilitare artisti di fama mondiale (scultori, pittori ma anche fotografi) per la produzione di importanti opere per molte città o comuni.

Per molte ragioni considero tuttavia ideale un progetto culturale-associativo fondato sulla produzione di spettacolo. È diffusa nel Mezzogiorno una particolare predisposizione psicologico-culturale probabilmente coerente col carattere spesso spettacolare e contrastato del territorio e talvolta anche paradossale del vivere quotidiano, già provata dalla ricchissima produzione letteraria e teatrale; oggi tale potenzialità è resa più feconda dalla scelta da parte di moltissimi giovani di rimanere nelle loro regioni di origine, ponendo fine ad una secolare emorragia non solo di risorse lavorative, ma anche di energie intellettuali e creative. Si dovrebbe pertanto favorire, nei luoghi adatti, la nascita di scuole di cinema e recitazione, nonché di centri di produzione teatrale e cinematografica anche di tipo sperimentale e di piccola dimensione (cooperative giovanili). Lo stesso favore dovrebbe essere riservato alle produzioni musicali. Ma in questo settore si può pensare ad un ben più ambizioso progetto. La creazione di Grande centro musicale del Mediterraneo metterebbe in reale comunicazione i giovani di una vasta area del mondo che si prospetta in futuro sempre più integrata -giovani oggi già vicini in seguito ai recenti fenomeni migratori ma di fatto separati per i caratteri che questi ultimi hanno assunto-. Il Centro, luogo di produzione e di fruizione, nonché di manifestazioni periodiche di grande richiamo, avrebbe la sua ragion d'essere non nel riconoscimento di affinità dovute alla storia passata, affinità spesso solo presunte, ma nella velocità delle contaminazioni culturali e tecnologiche e della simbiosi emotiva che caratterizza lo spazio universale della musica contemporanea.

Per l'identità storico-culturale bisogna puntare piuttosto su iniziative che riguardino l'emigrazione italiana all'estero e cercare di ricomporre un legame tra i luoghi di origine e di destinazione. Una grande zolfara abbandonata della Sicilia occidentale o un grande porto della Sicilia potrebbe diventare la sede di un Museo dell'emigrazione con l'elenco nominativo degli emigrati e una ricca documentazione fotografica, sul tipo di quello esistente ad Ellis Island, il luogo di accoglienza degli emigranti in America. In un comune della Calabria o della Basilicata potrebbe nascere un Museo dell'Appennino meridionale, che ne ricostruisca la vicenda secolare di produzioni, consuetudini e culture, di giganteschi flussi migratori, di abbandono e degrado del territorio. Un sito internet potrebbe essere dedicato alla informazione per gli emigrati delle opportunità di lavoro ed impresa che si aprono nel Mezzogiorno di oggi.

Si potrebbe inoltre trasformare quella orribile vicenda che è stato il degrado ambientale e l'abusivismo edilizio in una ordinata documentazione archivistica a carattere sia fotografico che multimediale, un Museo del brutto, dove, chissà, potremmo scoprire anche cose utili e soprattutto attivare la fantasia di amministratori ed esperti su ciò che potrebbe essere conservato e valorizzato e ciò che deve essere distrutto.

Sempre per la riqualificazione del tessuto civile potrebbe essere di grande aiuto nei quartieri degradati l'azione congiunta della scuola pubblica e di agenzie di volontariato nel privato-sociale. Data l'esperienza acquisita in questo campo si potrebbe incaricare la Associazione quartieri spagnoli di Napoli di presentare le sue idee-programma.

Un qualificato turismo scolastico potrebbe aiutare la buona riuscita dell'impegno educativo, ma anche dinamizzare il settore turistico per periodi più lunghi di quelli canonici (come finora avvenuto solo nelle cosiddette «città d'arte»). Un elemento particolarmente attraente dell'ambiente meridionale è in tal senso la presenza di ben quattro vulcani, Vesuvio, Stromboli, Vulcano, Etna, quest'ultimo il più grande d'Europa e spesso in attività eruttiva. Un Museo dei vulcani potrebbe sorgere ai piedi dell'Etna o in uno dei bei paesi etnei, con documentazione per immagini e guide all'informazione scientifica e all'illustrazione del rapporto tra l'attività dei vulcani e la vita dei territori circostanti. Per una piena riuscita del progetto occorre anche valorizzare gli impianti per gli sport invernali sull'Etna e migliorare la capacità e la qualità dell'accoglienza.

IDEE PER LA PROGRAMMAZIONE

di *Mariano D'Antonio* *)

Va condivisa la scelta della programmazione per obiettivi piuttosto che per settori. I cinque assi di intervento che sono stati individuati, corrispondono alle necessità ed alle potenzialità che emergono dall'economia e dalla società del Mezzogiorno. È poi indubbio che si tratta di grandi linee di azione interdipendenti, per cui sarebbe incongruo stabilire una lista di rigide priorità.

Tuttavia, a mio avviso, nel presentare gli assi di intervento, mi chiedo se non sia opportuno che *l'asse d (lo sviluppo di sistemi produttivi, locali e terziari)* venga collocato al primo posto, seguito dall'*asse e (il collegamento fisico e immateriale con altre aree)* e poi, in successione, dagli *assi b (la valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche)*, *a (la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali)* e *c (il miglioramento della qualità della vita, delle istituzioni locali e della vita associata)*.

Si può sospettare che questa mia proposta sia frutto di una deformazione produttivista e al tempo stesso sia portata ad enfatizzare, come accadeva in passato, il ruolo dell'accumulazione in capitale fisico nello sviluppo economico, mentre sottovaluterebbe gli investimenti in capitale umano, il ruolo delle istituzioni, delle regole, delle relazioni di fiducia che si stabiliscono tra gli operatori privati e tra loro e le Amministrazioni pubbliche e quant'altro va sotto il termine di «fattori immateriali» dello sviluppo.

A questo sospetto o critica risponderai che un grande programma di modernizzazione e di crescita del Mezzogiorno, come quello abbozzato nella Relazione previsionale e programmatica e che dovrà poi essere svolto nelle «Schede di programmazione» per i fondi strutturali 2000-2006, può interessare i cittadini del Sud, mobilitare il loro consenso, entrare a far parte delle speranze collettive, se comincia a dare una risposta ovvero un'aspettativa credibile al bisogno primario della popolazione meridionale, cioè al bisogno di lavoro.

La crescita imprenditoriale e le infrastrutture di trasporto e comunicazione sono percepite oggi almeno a me così pare come gli strumenti principali per attivare nuove occasioni di lavoro.

Due osservazioni sui sistemi locali di sviluppo. Il contratto di programma per i distretti è una promettente innovazione. C'è tuttavia da chiedersi se, per evitare che si ripetano errori del passato (lo sviluppo inteso come innesto di iniziative esterne ed estranee all'area di localizzazione) non convenga che la società rappresentativa del distretto sia costituita fin dall'inizio anche con la partecipazione di imprenditori meridionali interessati, da coinvolgere nell'operazione.

Quest'ipotesi corrisponde poi alla realtà fattuale: in molte aree del Mezzogiorno (specie in Campania e in Puglia e nelle industrie dell'abbigliamento e calzature) è già in atto un'intensa collaborazione tra imprese distrettuali del Centro-Nord e imprese meridionali subfornitrici delle prime. Sarebbe naturale che il contratto di programma per i distretti sviluppasse ed ampliasse questa collaborazione. Ma per questo è necessario condurre o utilizzare indagini accurate sui rapporti di subfornitura e di collaborazione già esistenti e su quelli da promuovere.

Seconda osservazione: occorre evitare il rischio che lo sviluppo dei sistemi produttivi locali avvenga in forma riduttiva, senza connessioni con quanto accade sui mercati esterni oppure mediante connessioni del tipo «innesti», come ho poco fa accennato.

*) Università Roma Tre

Per questo sarebbe opportuno promuovere più estesi rapporti di cooperazione tra imprenditori locali del Sud ed imprenditori di altre regioni dell'Europa, con le modalità del partenariato, finora poco sperimentato.

I collegamenti fisici e immateriali. È il punto dolente, la più vistosa carenza di infrastrutture nell'area meridionale. Un esempio valga per tutti: i tempi di percorrenza dei treni tra Napoli e Bari (in tutto 260 km su strada) oscillano tra un minimo di 3 ore e 20 minuti (col più veloce treno Eurostar, che però richiede il trasferimento preliminare da Napoli a Caserta) e un massimo di 4 ore e 20 minuti (con un treno Espresso diretto Napoli-Bari). I programmi delle Ferrovie dello Stato trascurano ancora nel prossimo futuro i collegamenti trasversali dall'area tirrenica all'area adriatica. Perciò quei programmi vanno rivisti.

Quanto allo sviluppo delle telecomunicazioni, tranne un accenno contenuto nella Relazione previsionale e programmatica, ad un futuro Piano di Azione per la Società dell'Informazione, non vi è traccia nei Riquadri allegati al capitolo 5 di un programma di investimenti in telecomunicazioni.

Non è stato completato il cablaggio delle grandi città meridionali (di Napoli, in primo luogo); non si parla di cablare le aree di concentrazione industriale; non si hanno notizie di iniziative anche esemplari, tese ad immettere nella rete mondiale prodotti e servizi delle imprese del Sud.

Infine, alcuni rilievi di metodo. Sul territorio meridionale si affollano programmi di sviluppo produttivo, di infrastrutture, di qualificazione dell'ambiente, di innalzamento della qualità della vita. I centri di decisione di queste iniziative sono i più diversi e tra loro distanti: singoli imprenditori ma anche loro associazioni e raggruppamenti; Enti locali, dai Comuni, ai loro consorzi, alle Province, alle Regioni; Ministeri di spesa; grandi imprese di pubbliche utilità, statali o quasi privatizzate; società pubbliche di promozione imprenditoriale.

Per ciò appare necessario coordinare le tante e diverse iniziative non foss'altro per evitare che si sovrappongano, si confondano, entrino in conflitto nell'impiego di almeno tre risorse che non sono illimitate (il territorio fisico, le infrastrutture attuali e quelle attese, le forze di lavoro più qualificate) nonché dei fondi pubblici.

Spesso si ragiona come se nel Mezzogiorno tutto fosse utile e tutto necessario, tutto possa essere realizzato in sequenza (imprese, poi infrastrutture, poi qualificazione del lavoro, poi bonifica sociale, cioè riduzione o estirpazione della criminalità ovvero della sregolatezza); oppure si ragiona come se occorresse lavorare per grandi blocchi interdipendenti di iniziative nelle attività private e nel settore pubblico dell'economia.

Si oscilla insomma tra la tentazione di «gettare i semi» e poi attendere che le piante crescano fino a comporre un paesaggio accettabile e la tentazione opposta di megaprogrammi onnicomprensivi.

Occorre trovare soluzioni intermedie tra queste due estreme. Pare necessario, in particolare, procedere a stabilire tre livelli di coordinamento dei tanti progetti che si concentrano nell'area meridionale: — un livello centrale, uno regionale, il terzo infraregionale. E va studiato un sistema di procedure che fissi le regole del gioco, cioè le connessioni, l'interazione, almeno tra coordinamento centrale e coordinamento regionale, tenendo conto in particolare della debole capacità di progettazione e di monitoraggio ancora presente nell'organizzazione degli Enti locali meridionali. L'idea delle «unità tecniche permanenti» delle amministrazioni centrali e regionali per l'attività di promozione, vaglio e monitoraggio degli investimenti pubblici e la Rete informatica unitaria dell'Amministrazione pubblica sono strumenti utilissimi per realizzare questo coordinamento e andrebbero affiancate da stages dei funzionari presso gli uffici della Commissione europea. Spagna e Portogallo hanno beneficiato molto di questa formazione svolta a contatto con la burocrazia di Bruxelles.

In secondo luogo, specie in vista della presentazione alla Commissione europea del programma di sviluppo del Mezzogiorno propedeutico al Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1, non sarebbe trascurabile comporre uno schema di previsioni/obiettivi di tipo macro/microeconomico.

La valutazione dei progetti pubblici e privati non può essere appiattita sugli aspetti finanziari affidandola alle banche. C'è inutile dirlo anche l'aspetto economico/sociale (contributo diretto e indiretto di un programma o di un progetto all'occupazione di lavoro; al tasso di crescita del reddito e dei consumi; alla riduzione della diseguaglianza sociale; alla bilancia dei pagamenti).

Per questa valutazione occorre impiegare nella nuova programmazione per il Mezzogiorno una buona dose di analisi economica costruendo modelli che permettano la prova di coerenza delle diverse iniziative in cantiere e soprattutto permettano di scegliere tra iniziative concorrenti nell'uso di risorse pubbliche. Non c'è bisogno di mettere in piedi strumenti di analisi e di previsione ingombranti e alla fine inutili, capaci solo di soddisfare la curiosità intellettuale di qualche economista o di permettergli l'esibizione di una expertise importata dall'estero. Uno schema di riferimento macro/microeconomico della nuova programmazione richiede molto meno: richiede più realismo, maggiore conoscenza dei dati di fatto, un solido retroterra di cultura economica neanche troppo sofisticata.

POLITICHE PER LO SVILUPPO

di *Paolo De Castro* *)

La precedente riforma dei fondi strutturali aveva cercato di accentuare la partecipazione locale prevedendo di associare in maniera ampia gli attori pubblici e privati in tutte le fasi del processo di programmazione e gestione dei QCS. Non credo che si possa dire che questo sia avvenuto in Italia.

Il mancato riconoscimento, di fatto, a livello locale degli obiettivi della politica strutturale è stata una delle cause della difficoltà di funzionamento dei fondi e probabilmente dei ritardi che ancora caratterizzano la spesa italiana in materia di fondi strutturali.

Il primo suggerimento per la programmazione dei fondi strutturali 2000/2006 è proprio quello della concreta ed operativa integrazione e coinvolgimento dei soggetti locali già nella fase di diagnosi dei fabbisogni e, successivamente, nella fase di elaborazione dei programmi operativi. È necessario individuare, su scala regionale, il luogo della condivisione delle analisi e della convergenza dei soggetti locali. Basta vedere alcune esperienze esistenti in questo senso in gran parte dei paesi dell'Unione dove la costruzione dei QCS e dei Programmi Operativi trova la sua base nella attività di comitati di coordinamento cui partecipano le comunità locali. L'aspetto importante è che la condizione fondamentale perché un modello di partenariato intraregionale sia effettivamente funzionante è che si basi su regole condivise dai partecipanti e sulla fissazione e sul rispetto dei diritti dei soggetti politico-istituzionali che vi partecipano.

È evidente che la partecipazione attiva dei soggetti locali alla programmazione dei fondi strutturali pur avvenire solo garantendo un adeguato apporto consulenziale.

A questo proposito si evidenzia che il caso italiano è l'unico che vede, nella costruzione dei PO, l'assenza di strumenti ormai largamente diffusi negli altri paesi membri, quali la costituzione di task forces o di agenzie di sviluppo che supportano i soggetti locali nelle attività di programmazione.

Queste task forces in genere hanno:

- compiti di identificazione di zone e di problemi omogenei;
- capacità e compiti di coordinamento, assicurando un ruolo di intermediazione fra le varie realtà locali;
- ruolo di sostegno tecnico agli attori locali, in particolare a quell'insieme di autonomie locali che da sole non sono sufficientemente attrezzate per definire concreti piani di crescita e precisi progetti.

È stato abbastanza difficile, finora, riuscire a leggere chiaramente, nei quadri comunitari di sostegno regionali, la dimensione dello sviluppo locale.

Lo sviluppo locale è una delle chiavi di svolgimento più importante dei fondi strutturali ed è quella che deve essere recuperata con la riprogrammazione del QCS 2000/2006.

Sia a livello centrale che periferico è in atto un ritorno alla concezione della dotazione di infrastrutture come chiave dello sviluppo.

Ora, il fatto che certe infrastrutture siano necessarie non vuol dire necessariamente che siano una condizione o un motore dello sviluppo locale. Molto spesso, anzi, non è stato così e raramente questo tipo di interventi si è mostrato capace di innescare dei pro-

*) Università di Bologna

cessi di sviluppo autoportanti, addirittura la politica delle infrastrutture pesanti non è riuscita a rispondere alla crisi di quelle regioni penalizzate da posizioni periferiche sia in termini geografici che di dotazione:

Alcune regioni a forte vocazione industriale (la Saar, la Lorena, la Vallonia, il Nord Est inglese) hanno adottato strumenti come quelli della ristrutturazione settoriale o della polarizzazione delle infrastrutture di trasporto e di comunicazione. Ciò non ha impedito che perdessero il loro ruolo di motore della crescita economica e che non siano in grado di recuperare nuove dinamiche del loro sviluppo locale.

Dopo due decenni di prevalente destinazione delle risorse del FERS alla infrastrutturazione del tipo sopra descritto le disparità fra le regioni dell'Unione, e per quanto ci riguarda fra Obiettivo 1 e il resto del Paese, non si sono ridotte in misura sensibile rispetto al divario esistente negli anni '70.

Le aree della piena occupazione e del nuovo miracolo della piccola e media impresa sono aree (alcune valli lombarde, o il Nord Est) con deficit infrastrutturali in termini di dotazione di sistemi di trasporto e di comunicazione di fronte ai quali in qualsiasi regione del Mezzogiorno sarebbe già diventato l'alibi per inefficienze e incapacità dei sistemi locali.

Senza ripetere tutte le ragioni e le cause del passaggio dalla crescita polarizzata attorno a centri a forte concentrazione di fattori produttivi alla attuale molteplicità di situazioni governate e indotte dalla mobilità del fattore tecnologico, comunque risulta chiaro che l'attenzione deve essere puntata sulla creazione di condizioni e di capacità verso l'innovazione e sulla concentrazione delle risorse comunitarie in direzione della organizzazione dei sistemi locali.

Questa attenzione ai fattori immateriali nella definizione dei processi di sviluppo locale non significa una rinuncia tout court alle infrastrutture tradizionali, soprattutto quelle di comunicazione e trasporto, come ad esempio per le regioni del nostro Mezzogiorno.

Significa che dobbiamo essere in grado di incernierare gli stessi interventi infrastrutturali in relazione alla loro capacità di essere interventi «strutturanti» in relazione alla costruzione dei sistemi locali.

C'è quindi la necessità di una mediazione forte fra la spinta al tradizionale modello dello sviluppo fatto con il cemento armato e una partita più difficile e meno visibile fatta di capacità di valorizzazione delle competenze, della creazione delle efficienze locali, della creazione di nuove relazioni e di nuovi partenariati locali.

E questo pur essere compiuto solo nella dimensione della partecipazione effettiva di tutti i soggetti coinvolti alla definizione dei QCS, di una delocalizzazione del processo decisionale in direzione dei sistemi locali.

La nostra cultura dell'intervento programmatico troppo spesso è stata segnata dalla visione della filiera verticale e della chiusura in ambiti settoriali. Lo sviluppo locale ha la necessità di «funzioni» avanzate che, per loro stessa natura, sono orizzontali e applicabili indifferentemente a ogni settore.

Il QCS prima ancora che nei domini dei settori e dei vari fondi si deve muovere nei territori dell'impresa, del mercato, della comunicazione, dei servizi, della finanziarizzazione e così via.

La disponibilità di un quadro di riferimenti di questo tipo è una buona condizione per uscire dalla visione di ineluttabilità delle infrastrutture e di reincastarle nel quadro di una politica di scelte e di investimenti equilibrata fra investimenti materiali e immateriali.

Tutto quanto detto finora non è per nulla estraneo ai problemi dell'agricoltura italiana, anzi, deve e pur essere applicato senza nessuna difficoltà concettuale allo stesso sistema agricolo.

I problemi di fondo, al di là delle eterne diatribe sulle OCM olio o latte, sono gli stessi: ricerca, capitalizzazione delle imprese, comunicazione e mercato, risorse umane, sistemi locali.

E le soluzioni sono uguali: compartecipazione alla definizione degli obiettivi e condivisione delle responsabilità, creazione di sistemi locali efficienti, selezione delle infrastrutture strutturanti (l'acqua, i trasporti, le reti), la velocità dell'informazione (i mercati agricoli vivono della efficienza della informazione), la capacità di fare innovazione, la qualità del prodotto e delle condizioni ambientali.

E questo vale ovunque, con gradualità, accenti, soluzioni e sensibilità diverse: nella grande azienda di pianura, nelle zone a piccola proprietà diffusa, nelle aree di montagna. Questo vuol dire che i grandi assi verticali e di filiera devono essere incrociati con delle azioni orizzontali di politica agricola, non diversamente da come si agisce nel sistema industriale: la pianura fertile e l'azienda di dimensioni competitive su scala europea hanno problemi, aspettative, mercati di riferimento diversi dalle piccole e piccolissime aziende di pochi ettari su terreni scarsamente efficienti, e queste ancora sono differenti dalle questioni della montagna.

Ed è un problema anche, se si vuole, formale. I grandi canali della innovazione di sistema (le reti, i grandi assi di comunicazione ad es. il corridoio adriatico le telecomunicazioni) sono cose che nei PO stanno tutte nel FERS, poi c'è una corposa appendice che si chiama FEOGA e lì ci sta tutto: le patate, i fiori, le vacche, qualcosa che riguarda il mercato, un po' di reti informative locali che in genere non funzionano. Eppure sui grandi assi di comunicazione, sulle autostrade telematiche, sui sistemi di rete, devono passare non solo i coils dell'Italsider o i prodotti chimici di Marghera ma anche i prodotti di una agricoltura italiana efficiente e competitiva.

Quello che si vuole dire è che sì, certo, i fondi comunitari sono rigidamente divisi nei quattro fondi ma non sta scritto in nessun documento comunitario che sia rigidamente diviso anche il quadro concettuale della individuazione dei problemi delle grandi aree produttive e geografiche delle nostre regioni e la partecipazione di tutti i soggetti alla loro definizione.

Del resto l'esigenza della visione unitaria dei problemi dello sviluppo locale, non solo come fatto teorico, è resa evidente dalla grande novità che dovremo affrontare con il nuovo QCS. Agenda 2000 assegna allo sviluppo rurale una valenza fondamentale nelle politiche strutturali comunitarie, con una funzione di quadro di riferimento generale per le politiche strutturali e gli interventi nelle aree rurali. E, proprio in virtù di questa visione unificata, il nuovo QCS porta a ricondurre all'interno del FEOGA anche tipologie di intervento finora riconosciute al FERS.

La discussione sulle modalità di applicazione del nuovo strumento dei fondi strutturali a sostegno dello sviluppo rurale in questo momento è in pieno svolgimento a livello comunitario ma alcuni principi sono definitivamente acquisiti:

- le politiche di sostegno allo sviluppo rurale devono essere le più decentrate possibili e devono basarsi su un approccio dal basso verso l'alto;
- i piani di sviluppo rurale delle regioni devono coinvolgere le autorità e gli organismi competenti, così come le parti economiche e sociali, ai livelli più appropriati;
- deve essere ricercata la maggiore semplificazione possibile delle procedure di accesso e di controllo.

Le Regioni dovranno interpretare questa sfida che presuppone un impegnativo mutamento o, quantomeno, adeguamento dei loro strumenti di programmazione regionale in materia di sviluppo.

Il Ministero dovrà dare il suo contributo innanzitutto concertandosi con le regioni per definire un buon quadro di omogeneità e di convergenza fra i vari strumenti regionali; in secondo luogo per individuare con le Regioni gli strumenti più opportuni per fornire

loro, o a quelle parti delle realtà locali più deboli o meno attrezzate, gli strumenti di assistenza, sostegno e accompagnamento per una costruzione efficace e positiva dei piani di sviluppo rurale; in terzo luogo perché a livello centrale dobbiamo e possiamo fornire soluzioni, anche di tipo legislativo, che rendano effettiva la semplificazione e gli strumenti di partecipazione dal basso.

Agenda 2000 ha definitivamente chiarito che non pur esistere una politica agricola efficiente se non c'è una buona politica delle zone rurali che comprenda la diversificazione delle attività, il miglioramento delle condizioni di vita, la tutela del patrimonio naturale e dei centri abitati. Allora le due questioni si uniscono: una politica strutturale in agricoltura che risponda alle esigenze vere dei destinatari dei fondi strutturali, una politica delle aree rurali che crei condizioni di vita capaci di essere alla base di una attività agricola viva e non marginale. E si riuniscono nella questione della partecipazione locale. Il nostro paese ha una straordinaria diversità di caratteristiche delle sue aree rurali, non solo fisiche ed economiche, ma anche storiche e culturali, e questo richiede una straordinaria creatività nell'immaginare, proporre, attuare soluzioni adatte a queste diversità. E per questo non bastano lo Stato e le Regioni che, devono costruire, per il prossimo QCS, dei quadri di riferimento, di compatibilità, di obiettivi perché le energie locali possano proporre in maniera coerente i propri programmi locali di sviluppo rurale. In questo momento in Italia circa 5-6 milioni di persone sono interessate dal PIC sullo sviluppo rurale basato sulla esperienza di gruppi che costruiscono lo sviluppo agricolo e rurale dal basso. È una esperienza straordinaria che pur essere messa a frutto per costruire e realizzare i nuovi programmi regionali di sviluppo rurale.

POLITICHE DEL LAVORO

di Carlo Dell'Aringa *) e Manuela Samek **)

Le principali spiegazioni della disoccupazione italiana sono legate a fattori strutturali: inadeguatezza del sistema produttivo (soprattutto nel Mezzogiorno), rigidità nel funzionamento del mercato del lavoro, *mismatch* per le differenti caratteristiche dell'offerta e della domanda di lavoro e la carenza di attività di informazione e orientamento. È dunque su questi nodi che bisogna intervenire con politiche d'offerta che accompagnino politiche macroeconomiche di sviluppo in modo tale da consentire una crescita senza inflazione.

È necessario, da un lato, potenziare la capacità di adattamento e la flessibilità del mercato del lavoro, dall'altro investire in capitale umano e fisico, per aumentare il grado di competitività del nostro sistema produttivo. Alcuni aspetti del funzionamento del mercato del lavoro che necessitano urgentemente di interventi di riforma perché particolarmente distorsivi sono la struttura ancora frammentata ed inefficiente dell'offerta di servizi per l'impiego e della formazione professionale, il sistema segmentato e discrezionale delle politiche di sostegno del reddito e la carenza di politiche di sostegno all'investimento in capitale umano.

Una maggiore flessibilità del lavoro.

Gli interventi attivati negli anni novanta, hanno accresciuto il grado di flessibilità del mercato del lavoro italiano. Si è trattato però di interventi limitati, che si sono aggiunti al corpo regolatore preesistente senza modificarne la struttura di fondo. In Italia sono soprattutto necessarie regole meno vincolanti e frammentate, più semplici ed universali sia per i regimi di protezione del lavoro che per i contratti atipici in modo da consentire un allineamento della normativa italiana a quella prevalente nel resto d'Europa. È inoltre ormai urgente un sistema di contrattazione decentrata dei salari che tenga conto delle condizioni locali del mercato del lavoro e dei differenziali di produttività. Questo consentirebbe anche di ridurre il peso dell'economia sommersa e le forti disparità di trattamento tra i diversi segmenti del mercato del lavoro esistenti in Italia.

Ridisegno delle politiche di sostegno del reddito durante la disoccupazione.

Le politiche di sostegno del reddito attivate nel nostro paese hanno facilitato il processo di ristrutturazione dell'industria, evitando l'emergere di forti conflitti sociali, ma ciò è stato ottenuto a prezzi elevati: questo tipo di interventi ha infatti contribuito a «congelare» il mercato del lavoro italiano e ad accrescere l'offerta di lavoro per l'economia sommersa; ha aumentato il potere di controllo dell'amministrazione pubblica sul settore industriale attraverso la discrezionalità delle decisioni di concessione e di prolungamento dei diversi trattamenti; ha infine accentuato la segmentazione del mercato del lavoro e le diversità nel grado di protezione del lavoro e di trattamento in caso di disoccupazione. Questa estrema diversità di trattamento non si ritrova negli altri principali paesi occidentali e, secondo alcuni studiosi, ha contribuito ad allentare la pressione verso un contenimento del costo del lavoro in Italia, almeno fino all'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993. Il sistema di finanziamento della CIG, fino alla riforma del 1991 in larga misura a carico dello Stato e senza meccanismi disincentivanti, ha favorito forme di collusione tra imprese e lavoratori a danno del bilancio dello Stato.

*) Università Cattolica, Milano

**) Istituto per la Ricerca Sociale, Milano

Tutto l'insieme delle misure di sostegno del reddito durante la disoccupazione va quindi rivisto. In particolare è necessario individuare un meccanismo comune di sostegno del reddito che sia esteso a tutti i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro, che abbia una durata limitata, sia improntato a criteri assicurativi e sia strettamente collegato alla ricerca attiva di un lavoro. Gli strumenti di sostegno del reddito durante la disoccupazione dovrebbero inoltre essere gestiti a livello locale, senza escludere la possibilità di forme di finanziamento locale. Tali misure devono essere accompagnate da interventi di promozione ed aiuto nella ricerca di un lavoro, rivolti soprattutto alle categorie più deboli, come i servizi di orientamento e riqualificazione, i sussidi all'occupazione, gli incentivi ed il sostegno al lavoro autonomo. Per le fasce più deboli sul mercato del lavoro si possono prevedere interventi specifici di sostegno.

Le politiche attive del lavoro

L'esperienza internazionale ha mostrato che sono necessari diversi prerequisiti perché i *servizi per l'impiego* e, più in generale, le misure di politica attiva del lavoro siano efficaci nella prevenzione della disoccupazione di lunga durata e dell'esclusione: una struttura di intervento semplificata e decentrata su scala locale che tenga conto delle particolari necessità dei diversi contesti locali e consenta di integrare tra loro diverse tipologie di intervento; la disponibilità di personale professionalmente qualificato; il coinvolgimento attivo della comunità locale nella progettazione e realizzazione degli interventi; il potenziamento del sistema informativo che consenta di monitorare e valutare efficacia ed efficienza degli interventi attivati. Le riforme Bassanini e Treu dovrebbero consentire di andare in questa direzione, ma i tempi sembrano molto lunghi.

Relativamente alle *politiche di incentivo* alla crescita dell'occupazione, va in primo luogo razionalizzato e semplificato lo stratificato sistema di incentivi corrente. Va anche superata una logica di intervento che non prevede alcuna forma di monitoraggio e valutazione dei risultati e neppure una accurata individuazione dei target di utenza e delle modalità di intervento che consentano di ridurre al minimo i possibili effetti di dispersione delle politiche.

L'investimento in formazione

Per evitare che la maggiore flessibilità del lavoro si traduca in minore investimento in capitale umano e in maggiore precarietà del lavoro, è necessario che le misure di flessibilizzazione siano accompagnate da interventi in materia di formazione e riqualificazione della forza lavoro.

Una discussione di questi aspetti è contenuta nell'intervento di Oliva, qui si vuole solo ribadire che in Italia è particolarmente carente la formazione scolastica di base, il livello intermedio di formazione ed il sistema di formazione continua rivolto sia agli occupati alle dipendenze che agli imprenditori ed al lavoro autonomo. I recenti interventi legislativi sono ancora poco applicati per la mancanza di precise disposizioni attuative.

Il ruolo dei Fondi Strutturali Europei

In questo contesto di cambiamento nell'intervento sul mercato del lavoro, i Fondi strutturali possono avere un importante ruolo di rafforzamento dello sviluppo futuro delle politiche attive del lavoro e della formazione, favorendo l'avvicinamento ai sistemi più avanzati in Europa, attraverso la sperimentazione e la diffusione di nuovi approcci integrati e di nuove modalità e metodologie di intervento, oltre che di misure mirate per fasce di utenza non (o poco) raggiunte dall'intervento ordinario (come ad esempio le donne che rientrano nel mercato del lavoro, i giovani e gli adulti a bassa scolarizzazione, gli immigrati, i detenuti, l'handicap mentale, ecc.).

Per rendere più efficace questo ruolo è necessario che in sede di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali per il QCS 2000-2006 si agisca su due piani: uno di contenuti ed uno di metodo.

Sul piano dei *contenuti* è importante rafforzare il sostegno operativo alle riforme in atto: dati i vincoli di bilancio, il contributo dei Fondi strutturali è sempre più importante per le politiche della formazione e del lavoro. È quindi necessario che nella programmazione dei fondi si tenga conto delle esigenze di intervento delle politiche nazionali e locali, come anche suggerito a livello comunitario (Agenda 2000). Alcuni primi passi in questa direzione sono stati fatti nel periodo di programmazione che si sta concludendo. Questo processo va rafforzato facendo in modo che i Fondi strutturali siano sempre più indirizzati a promuovere:

- l'integrazione tra politiche dell'istruzione, della formazione professionale e di inserimento occupazionale attraverso collegamenti con le ipotesi di riforma del sistema scolastico e formativo e con i piani d'azione per l'occupazione. Ad esempio le azioni rivolte ai giovani (soprattutto ai giovani poco scolarizzati) dovrebbero integrare le azioni formative con le misure di inserimento lavorativo (come l'apprendistato ed i CFL) e le misure di alternanza scuola-formazione-lavoro previste dalla normativa esistente. Ad un livello più ampio, l'Iniziativa Comunitaria URBAN è un buon esempio di come l'integrazione di diverse misure ed approcci a livello locale (quartieri urbani in degrado) possa dare buoni risultati anche nei contesti più difficili.

- Una maggiore attenzione alla domanda di lavoro e all'azione promozionale presso le imprese in merito all'inserimento occupazionale dei soggetti deboli, il coinvolgimento delle comunità locali nella promozione dei progetti ed una maggiore attenzione alla fase di accompagnamento al mantenimento del lavoro e/o dell'impresa appena creata. Questo implica un rafforzamento dell'offerta progettuale che superi l'impostazione prevalentemente formativa seguita finora e la sperimentazione di nuove forme contrattuali che incentivino la domanda di lavoro per le fasce più deboli dell'offerta.

- Poiché in Italia il problema maggiore è dato non tanto dalla mancanza di misure e strumenti, ma dalla scarsa capacità progettuale, gestionale e di controllo degli enti attuatori e delle amministrazioni pubbliche, i fondi strutturali potrebbero essere maggiormente utilizzati per rafforzare tali capacità. Alcuni esempi positivi in questo campo sono dati dagli interventi di supporto alla realizzazione di un sistema di formazione continua (Adapt e Ob.4) e dagli interventi di riqualificazione socio-economica di territori urbani degradati (Urban).

Per raggiungere questi obiettivi è necessario migliorare le *modalità di programmazione dei Fondi e semplificare le procedure amministrative* (come del resto prevede la proposta comunitaria di Agenda 2000):

Attualmente il FSE opera attraverso l'individuazione di una serie di assi e misure che classificano le azioni previste per ampie categorie di beneficiari, che spesso si sovrappongono tra loro. Forse sarebbe più utile partire dall'individuazione dei problemi e bisogni prioritari (domanda insoddisfatta) a cui si vuole rispondere, coinvolgendo ed attivando dal basso le *policy community* locali in questo processo per favorire la successiva realizzazione degli interventi. L'individuazione dei bisogni deve essere *articolata a livello locale* per tenere conto delle forti disparità nelle condizioni dei mercati del lavoro delle diverse aree territoriali. Deve inoltre essere possibile ridefinire target di utenza ed azioni prioritarie in corso d'opera durante le fasi di riprogrammazione per tenere conto di eventuali modificazioni nel contesto di riferimento.

- Sulla base dei bisogni prioritari di cui al punto precedente, potranno essere individuati specifici gruppi di popolazione obiettivo ed adeguate tipologie di azione. Ad esempio nell'ambito delle politiche rivolte alle donne o ad alcune tipologie di soggetti svantaggiati, una chiara analisi dei bisogni potrebbe portare ad individuare metodologie, approcci e percorsi formativi che rispondano meglio alle esigenze e caratteristiche di tipo-

logie specifiche di utenza (ad esempio, le donne con carichi familiari), oltre che azioni volte alla modifica dell'organizzazione del lavoro, alla creazione di servizi sociali di sostegno all'inserimento lavorativo che prevedano diverse modalità di orario e la promozione di azioni di supporto alle famiglie per liberare tempo alle donne per la formazione, la ricerca di lavoro ed il lavoro di mercato.

- La definizione delle tipologie di azione ammissibili non deve essere troppo condizionata dalla capacità del sistema tradizionale di offerta di formazione professionale. L'offerta progettuale andrebbe anzi rafforzata e potenziata, coinvolgendo anche strutture ed enti finora poco coinvolti nei fondi strutturali. Esperienze interessanti a questo proposito vengono dalle Iniziative Comunitarie che coinvolgono nuovi soggetti (terzo settore e imprese ad esempio) nella offerta di servizi e di interventi spesso innovativi rispetto ai tradizionali interventi formativi.

- Il monitoraggio continuo degli interventi attivati e la valutazione dei risultati in relazione ai bisogni a cui si intendeva rispondere, oltre che la diffusione delle informazioni sui diversi progetti realizzati o in corso di realizzazione sono altri aspetti da potenziare per favorire il processo di apprendimento e di rafforzamento degli interventi a livello locale e nazionale. Si potrebbe anche prevedere un sistema premiante, attraverso riconoscimenti pubblici, di quei progetti che hanno mostrato di muoversi in una logica negoziale rispetto ai soggetti istituzionali locali e di sperimentare azioni che hanno potenzialità di ricaduta sulla programmazione nazionale o locale delle politiche di riferimento. L'esperienza delle Iniziative comunitarie è ancora una volta particolarmente interessante perché, pur con difficoltà e lentezze, sono volte a promuovere la sperimentazione e la cooperazione transnazionale all'interno di un approccio mirato al coinvolgimento dal basso delle comunità locali.

PROGRAMMAZIONE PER RETI DI SISTEMI LOCALI

di Giuseppe Dematteis *)

Una delle conseguenze della fase attuale di globalizzazione delle reti finanziarie, comunicative e decisionali è quello di rendere inefficaci gli strumenti tradizionali di controllo *diretto* del territorio da parte degli enti pubblici. I territori sono oggi strutturati da reti e flussi sovra-regionali e sovra-nazionali che tendono a stabilire relazioni dirette con i singoli sistemi locali (città, distretti industriali, complessi portuali, comprensori turistici ecc.). Il territorio si presenta così sempre più frammentato in parti, ciascuna della quali tende a diventare un «nodo» di reti sovralocali, e a seguire perciò cammini di sviluppo diversi, a seconda del sistema di relazioni di lunga distanza a cui appartiene. Allo stesso tempo, ognuna di queste parti dipende sempre meno da quelle relazioni di prossimità fisica con i territori contigui, che erano la ragion d'essere e di operare della pianificazione territoriale. Le relazioni di vicinanza continuano tuttavia ad essere importanti, anche e soprattutto ai fini di ottimizzare le relazioni locali di lunga distanza, ma proprio per questo motivo esse rischiano di essere subordinate a una razionalità esogena che tende a imporsi come principio di organizzazione territoriale anche a livello locale.

Per organizzare razionalmente un territorio occorrerebbe dunque controllare quest'insieme di reti, che però per la loro natura trans-nazionale non sono oggi direttamente controllabili da nessuna autorità pubblica. D'altra parte neppure queste reti «lunghe», né le organizzazioni che le pongono in essere, possono controllare direttamente i territori che utilizzano come «ancoraggi» dei loro nodi e come tramite materiali dei loro flussi. Esse interagiscono con i territori e cercano di trarne vantaggi competitivi, attraverso una serie di mediazioni negoziali con quei soggetti privati e pubblici che, a diverso titolo, operano o hanno competenze a livello locale.

In questa complessa situazione, la programmazione dello sviluppo territoriale dovrà dunque anzitutto proporsi come *governance*, cioè come processo negoziale di governo delle interazioni cooperative e conflittuali tra soggetti capaci, a vario titolo, di agire sul territorio e di trasformarlo. In essa l'ente pubblico svolgerà un'azione concertativa, distributiva e quindi, solo o quasi entro questi limiti, regolativa.

Per quanto riguarda l'allocazione della spesa pubblica sul territorio, lo stato deve dunque rinunciare all'illusione di poter far valere il proprio punto di vista attraverso l'esercizio unilaterale di poteri sovraordinati. Tuttavia non può rinunciare all'elaborazione di una sua propria proposta di organizzazione e uso delle risorse territoriali. Inserendosi nella dialettica tra reti «lunghe» e reti di soggetti locali, l'ente pubblico è l'attore a cui spetta il compito di progettare la base territoriale comune necessaria per lo sviluppo sostenibile dei sistemi locali, allo scopo di realizzare tra di essi sinergie di rete e di rispondere così alla domanda di sviluppo locale stimolata dalla competizione globale.

In una procedura negoziale la funzione di orientamento strategico e la funzione regolativa della programmazione esplicano effetti territoriali non direttamente, ma per il tramite di soggetti collettivi locali. Affinché ciò accada occorre che tali soggetti possano agire come attori collettivi su base territoriale, cioè come *sistemi territoriale locale*. Con questa espressione si intendono aggregazioni (o «reti») locali di soggetti pubblici e privati capaci di organizzarsi e di organizzare il proprio territorio per interagire con soggetti esterni e realizzare così progetti comuni condivisi. In particolare, perché si possa parlare

*) Politecnico di Torino

di sistema territoriale locale occorre che certi soggetti pubblici e privati si auto-rappresentino in una prospettiva progettuale, come «reti locali di soggetti» con funzioni di interfaccia tra risorse del *milieu* locale e reti di soggetti sovralocali. Occorre cioè che i legami «orizzontali» che assicurano la coesione interna al sistema territoriale derivino, almeno in parte, dai rapporti che i soggetti che lo compongono hanno con un *milieu* locale specifico, intendendo con questa espressione un insieme stabile e localizzato di condizioni naturali e storico-culturali, viste come possibili «prese» in progetti di sviluppo e riqualificazione territoriale locale.

In una prospettiva negoziale, l'ente pubblico si pone come soggetto esterno ai sistemi locali. I suoi indirizzi e le sue regole devono tradursi in progetti e azioni locali (di «nodo» e di «rete») per ottenere gli effetti territoriali voluti. Ne consegue che la conoscenza territoriale utile per l'ente pubblico riguarda anzitutto l'individuazione dei sistemi locali (come sopra definiti), degli attori (e più in generale i soggetti) che li costituiscono; i loro rapporti col territorio; le razionalità specifiche che regolano tali rapporti e quindi i principi organizzativi locali dei territori stessi; le «prese» e le «leve» che tutto ciò offre per la realizzazione degli interventi previsti.

Tale conoscenza può partire da analisi oggettive e da un inventario ragionato dei progetti promossi a livello sub-provinciale dai diversi soggetti pubblici e privati, ma si forma poi soprattutto nell'interazione negoziale con i sistemi locali. L'obiettivo di una simile conoscenza è quello di delineare una mappa delle diverse possibili aggregazioni di soggetti che è anche una mappa delle identità locali. L'identità locale, in una prospettiva di programmazione, non può però basarsi soltanto su un «senso di appartenenza passivo», fondato su caratteri estetico-simbolici del territorio o su memorie storiche comuni. In una visione progettuale, questa è solo una condizione — sovente importante, anche se di per sé non necessaria — dell'identità locale. Questa sostanzialmente deriva dalla capacità dei soggetti locali di connettersi tra loro, di auto-organizzarsi per far valere le risorse del loro territorio nell'interazione con soggetti esterni. Senza un progetto comune di questo tipo non c'è identità locale attiva, operativa.

In questo senso si può dire che la programmazione non solo utilizza le identità (= progettualità) collettive locali come risorsa, ma anche opera per costituirle, per farle passare da uno stato latente e potenziale a uno attuale e operante. Il processo di negoziazione con i soggetti collettivi locali va dunque visto sia come fase di «ascolto» di identità operanti o latenti, sia come momento di costruzione di identità operative attorno a progetti territoriali a diverse scale. In ciò si esplica il ruolo di promozione e di programmazione dell'ente pubblico. Esso si concretizza in *politiche di nodo*, intese come politiche di «costruzione» di sistemi locali, e in *politiche di rete* intese come connessione di più sistemi locali attorno a progetti sovralocali.

LA METROPOLI CONTEMPORANEA TRA ABUSIVISMO E NUOVE OPPORTUNITÀ DI INTERVENTO

di *Paolo Desideri* *)

Lo studio dei fenomeni metropolitani contemporanei del mezzogiorno mette in evidenza caratteristiche fisiche e dinamiche contigue al tempo stesso analoghe e differenti rispetto alle generali caratteristiche che nel resto d'Italia hanno caratterizzato la crescita dei territori metropolitani negli ultimi trent'anni.

Indicherei tra le condizioni di analogia anzitutto la complessiva e drastica dismissione di quello che potremmo definire il modello fisico-configurativo moderno. La metropoli contemporanea al sud come nel resto del territorio italiano, si presenta come qualcosa di inconfondibile, sul piano dell'esperienza figurativa e percettiva, con la metropoli moderna e con la città antica.

Gli esiti di questo epocale cambiamento sono oggi sotto i nostri occhi: la metropoli contemporanea è fatta prevalentemente di case unifamiliari e di superstrade, di shopping-mall e di autogrill, di svincoli e di confini indefiniti, di parcheggi di terziario e di consumo, di pezzi di non città dentro la città. Ha poco in comune con quella moderna ancora fatta di case collettive tipologicamente descrivibili e di piazze, di municipi e di corsi, di confini definiti e di periferie e di fabbriche.

Questa sconfinata metropoli è costituita in percentuale trascurabile dagli insediamenti «formati» o storici, e quasi totalmente dalla massa informale, cresciuta in assenza di Piano, e ancor più spesso senza progetto architettonico. Spesso autorealizzata. A volte abusiva.

Una realtà già perlopiù formata, caratterizzata da un elevato livello di complessità formale, spesso da un irriducibile stato di caoticità strutturale dell'urbano.

L'evidenza del fenomeno è tale che non si può che prenderne atto. La città vera è questa. La forma della metropoli odierna dal punto di vista fisico è la periferia. Gran parte delle città del mondo si sviluppano e crescono al di fuori della governabilità istituzionale, in modo trasgressivo, spontaneo e autorappresentativo.

Non siamo perciò di fronte ad un evento casuale, o ad un fenomeno transitorio che è possibile correggere, o ad un errore sfuggito o ad un'emergenza.

Sin qui le caratteristiche generali che accomunano, ad ogni latitudine, la configurazione della metropoli contemporanea, e che ovunque in Italia e nei paesi occidentali ne segnano le differenze con la città moderna.

Ma nelle metropoli del mezzogiorno appaiono evidenti i segni di alcune diversità, che rappresentano ed in parte si sovrappongono alle emergenze specifiche di questi territori metropolitani del meridione.

La questione ambientale, la costruzione dello spazio pubblico, e il ruolo delle reti infrastrutturali sembrano rappresentare nel mezzogiorno le condizioni di una particolarità direttamente collegabile al complessivo livello sotto-standard delle metropoli meridionali.

Dal punto di vista ambientale credo sia innanzitutto necessario partire dalla presa d'atto dell'estrema complessità dello stato delle cose. Se da un lato infatti dobbiamo constatare il livello specifico di elevatissimo degrado ambientale generatosi sulle porzioni di

*) Unità di Valutazione, DPS

territorio soggette ad urbanizzazione — livello di degrado certamente superiore a quello riscontrabile nei territori metropolitani diffusivi italiani ed europei- dall'altro dobbiamo constatare la complessiva circoscrivibilità del fenomeno dell'urbanizzazione che investe, nel mezzogiorno, porzioni di territorio estese ma non totalizzanti come nella quasi totalità delle altre regioni italiane.

Fatta eccezione per i grandi sistemi metropolitani della costa adriatica, dell'asse Napoli Salerno, e dell'area Palermitana, le grandi conurbazioni meridionali insistono tutt'oggi su territori vasti ma ancora fisicamente delimitati, cioè provvisti di un loro confine che li separa nettamente dal resto del territorio ancora prevalentemente ineditato, dove l'aspetto dello stato naturale dei luoghi è ancora riconoscibile come prevalente matrice figurativa del paesaggio.

Lo stato di arretratezza dello sviluppo urbano di vaste porzioni del territorio meridionale può e deve perciò essere ribaltato nella direzione di una grande opportunità ambientale proprio a partire da una realtà fisica che ci consente, come difficilmente altrove in Italia, di rintracciare estese porzioni di territorio ancora non urbanizzato.

L'azione di trasformazione del ritardo attuale in opportunità ambientale, potrà compiersi solo a partire dalla costruzione anzitutto sul piano culturale di un modello alternativo di sviluppo, in grado di individuare nell'ambiente e nella sua preservata qualità uno dei nuovi motori dello sviluppo.

Certo questo obiettivo dovrà essere affiancato da un'azione di radicale risanamento di tutte quelle situazioni, e quelle dei territori urbanizzati appaiono come le più problematiche, nelle quali la situazione ambientale raggiunge livelli di degrado elevatissimi. E tuttavia, anche nei casi più acuti di degrado, potremo comunque partire da un modello di urbanizzazione, quello della città diffusa e persino quello della città abusiva, dentro il quale è comunque possibile rinvenire le occasioni di un intervento di risanamento proprio a partire dalla paradossale necessità, espressa in questi modelli di città, di prestare attenzione ai segni della storia e della natura dei luoghi. È facile imbattersi, nella metropoli diffusa, nella conurbazione, in morfologie insediative ancora dettate dal rispetto del flebile segno di una centuriatio romana, o del letto di un corso d'acqua di terzo ordine, o del tracciato del vecchio assetto agricolo, dei suoi canali di scolo, della tessitura delle sue coltivazioni. O ancora possiamo in questi territori riscontrare un'adesione agli antichi modi, alle dimenticate sapienze del dislocamento edilizio legate a questioni microclimatiche, geomorfologiche, o costruttive. Da tutto questo dobbiamo ripartire cercando di mettere a sistema quei pochi e incerti elementi che il progetto sul territorio dovrà, caso per caso, saper rintracciare e valorizzare.

La costruzione dello spazio pubblico sembra emergere come la seconda anomalia-emergenza della metropoli contemporanea del mezzogiorno.

A fronte della costante (e un poco ansiotica) domanda di progettazione di questi spazi avanzata dagli amministratori, dagli operatori, dalla gente comune, il progetto urbano da tempo non sembra più in grado di fornire risposte convincenti o anche soltanto adeguate. Certo Piazze nella metropoli contemporanea se ne continuano a fare, ma ogni nuova piazza inaugurata, ogni nuovo portico realizzato sembra destinato a produrre, in ultimo, un senso di frustrazione, uno spaesamento, una alterità, infine una esaltazione di quel senso di indeterminatezza che il progetto, nelle attese della gente, avrebbe dovuto saper riconfigurare.

Nelle metropoli meridionali più che altrove appare evidente la definitiva rottura di quel patto statutario che da sempre ha legato lo *spazio* e la *società* e che ha reso possibile, nella costruzione delle città storiche, la trasformazione dello *spazio* in *luogo* attraverso la dotazione di una identità. Anche ricorrendo a quelle categorie spaziali note e rassicuranti-piazze, portici, corsi, sagrati, larghi — che nella città storica avevano saputo così bene costruire un rapporto tra il significato e la forma dello spazio urbano, nella metropoli

contemporanea (quella pulviscolare e transeunte, quella atopica e discontinua) l'architettura sembra condannata alla gestione di una ripetitiva anonimità senza mai essere in grado di costruire alcuna identità convincente dello spazio urbano.

Ci piaccia o meno, dobbiamo constatare dunque che il progetto architettonico non è più in grado di configurare lo spazio pubblico utilizzando le categorie formali che per più di due millenni quello spazio hanno saputo mettere in forma.

Ma forse per riannodare quel patto oggi spezzato tra spazio e società, prima di interrogarci sull'assetto figurativo della nostra *urbs*, dobbiamo riflettere sul senso e sulla problematica sopravvivenza di una *civitas* dentro le nostre metropoli contemporanee.

Esiste oggi una *civitas*, esiste oggi una qualche forma di progetto comune, esiste conseguentemente oggi la possibilità di identificare un ruolo per lo spazio pubblico? Rispondere a queste domande non è, ovviamente, solo compito dell'architettura. Appare così sempre più urgente spostare la questione del progetto dal piano della sola configurazione fisica a quello della gestione e costruzione del consenso sociale alla trasformazione, trasformando lo stato di perenne conflittualità che esprimono i territori metropolitani in nuova opportunità di lavoro sull'identità sociale degli abitanti.

La costruzione dello spazio pubblico dentro le metropoli contemporanee dovrà perciò diventare l'occasione per ricostruire una trama minuta tra l'abitare ed il territorio urbano. Cominciando a progettare anzitutto le possibilità di una partecipazione attiva degli abitanti dentro i processi di trasformazione. E trasformando i problemi che provengono dai tanti conflitti espressi sul territorio in opportunità dentro il processo di configurazione.

Ma anche, ed infine, sapendo reinventare le categorie formali di una spazialità pubblica contemporanea dopo il consumo di quelle storiche. Autogrill e supermercati, aree di risulta e stazioni metropolitane, shopping mall ed impianti sportivi sembrano oggi i nuovi protagonisti di una spazialità pubblica ai quali urge dedicare crescente attenzione assieme a tutti quegli *spazi ibridi*, e indefiniti, fuori dalle stesse categorie dell'urbanistica e dell'architettura.

E questo ci porta all'ultima delle condizioni che indicavo come particolarità-emergenza dei territori metropolitani meridionali.

Le infrastrutture, delle quali voglio qui parlare come elemento fondante della costruzione fisica del nuovo paesaggio metropolitano contemporaneo.

Il rapporto tra tracciato fisico delle grandi reti infrastrutturali e territori metropolitani produce oggi un insostenibile consumo di territorio lasciato dentro le nostre città come terra di nessuno a saldo residuale di una funzione primaria assolta dalla rete.

Tutto questo è tanto più paradossale, quanto più sono oggi le reti infrastrutturali gli attori della configurazione fisica del paesaggio metropolitano. Al contrario dei tessuti storici nei quali la qualità fisica dell'ambiente urbano era determinata dalle volumetrie edilizie, la qualità fisica dei territori metropolitani contemporanei ad andamento diffusivo è di fatto disegnata prevalentemente dai grandi segni dell'infrastrutturazione ed in misura ormai marginalizzata dai singoli volumi edilizi.

Ad un viadotto perciò non può più essere richiesto, dentro il territorio metropolitano di assolvere alla sola ingegneristica funzione trasportista di far scorrere il traffico. La sua potenzialità configurativa come grande elemento di costruzione del paesaggio metropolitano ed il grande indotto di area urbana investito dal suo passaggio deve essere urgentemente recuperata come occasione di definizione di nuova categoria formale dello spazio pubblico.

L'ingegneria, perciò, potrà controllare con sempre minore determinismo l'assetto formale ottimale di questo manufatto, poiché i parametri in gioco per la sua definizione spaziale sono in crescita costante. La standardizzata icona del viadotto in cemento armato che ha costellato il nostro territorio autostradale e non, determinata felicemente e biunivocamente da un numero esiguo di parametri (luce libera, pendenza rampe d'ingresso,

appoggi), è perciò destinata anch'essa a cedere il passo a più complesse strutture spaziali in grado di formalizzare programmi funzionali sempre più necessariamente integrati e complessi.

Superstrade, assi attrezzati, impalcati ferroviari, reti elettrificate, acquedotti e tutto l'indotto di territorio che investe il loro passaggio dentro la metropoli contemporanea non può più essere sprecato come il saldo residuale di un obiettivo ricondotto solo al loro ruolo funzionale primario. La configurazione fisica di questi elementi e degli spazi coinvolti dal loro passaggio deve a pieno titolo essere annessa all'elenco degli spazi tradizionalmente urbani quali le piazze, le strade, i corsi, e rappresentare il serbatoio inesauribile di un'operazione di ri-definizione del ruolo dello spazio pubblico metropolitano.

IL RUOLO DELLA REGOLAMENTAZIONE DI CONCESSIONI E TARIFFE NEI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO INFRASTRUTTURALE

di *Claudio De Vincenti* *)

L'attività di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità è chiamata a svolgere una funzione rilevante per la realizzazione di una politica di investimenti infrastrutturali che utilizzi le risorse pubbliche e il cofinanziamento europeo come volano per il più ampio coinvolgimento di capitali e capacità imprenditoriali privati attraverso la tecnica del *project financing*. Si tratta di costruire un assetto di regolazione che stimoli la concorrenza «per il mercato» e «nel mercato» da accompagnare, per le attività che mantengano comunque una caratteristica di monopolio naturale, con un sistema tariffario che sia remunerativo per le imprese ma ne solleciti al tempo stesso la tensione all'efficienza.

L'attivazione nel massimo grado possibile di meccanismi di tipo concorrenziale è condizione necessaria affinché la politica di investimenti infrastrutturali possa trovare partners imprenditoriali che perseguano la propria redditività attraverso comportamenti efficienti e non attraverso la cristallizzazione di posizioni di rendita monopolistica. Con riferimento a quei servizi di pubblica utilità che mantengano comunque elementi di monopolio naturale (sistemi a rete e/o forti economie di scala e di differenziazione), i problemi chiave riguardano i meccanismi di affidamento delle concessioni e la regolazione dell'*access pricing*.

Circa i primi, essenziali per configurare una adeguata concorrenza «per il mercato», occorre sostituire nella misura massima possibile la pratica dell'affidamento diretto con meccanismi di gara. Si pongono qui alcuni rilevanti problemi:

– l'identificazione dei confini effettivi del monopolio naturale in ogni specifico settore, alla luce delle modifiche determinate al riguardo dall'evoluzione tecnologica in corso; in particolare, in Italia come in altri paesi europei, l'area del monopolio naturale può risultare in diversi settori più ristretta e/o articolabile rispetto all'area coperta finora dal monopolio legale (vedi per esempio elettricità e ferrovie) o dal monopolio di fatto esercitato da imprese pubbliche o a partecipazione statale (vedi il settore autostradale);

– la questione della lunghezza delle concessioni, che ove commisurata al periodo di ammortamento degli investimenti può configurare una «ingessatura» del mercato, compromettendo le possibilità di una adeguata concorrenza per il mercato; due soluzioni alternative a questo problema, di cui valutare la preferibilità caso per caso, consistono: a) nella separazione tra gestione degli assets che presentano costi non recuperabili e che andrebbe affidata a società di capitale pubbliche responsabili del loro sviluppo attraverso programmi di investimento basati sul *project financing* e gestione del servizio nonché manutenzione degli impianti, che andrebbe affidata in concessione per periodi limitati tramite gara; b) nel commisurare la durata di una concessione di gestione sia degli assets che del servizio alla realizzazione del piano di investimenti e non al loro completo ammortamento e nel definire un adeguato meccanismo di subentro del nuovo concessionario nell'ammortamento degli investimenti effettuati;

*) Università di Roma

– il problema, tipico della transizione, derivante dal potenziale squilibrio tra quei gestori di servizi che hanno già avuto il rinnovo della concessione in affidamento diretto per un lungo periodo di tempo e quelli le cui concessioni stanno per scadere e che dovrebbero essere messe a gara; occorre predisporre a questo riguardo una normativa di transizione che porti in tempi ragionevoli a un sistema generalizzato di gare ma che ponga *tutti* gli operatori su di un piede di effettiva parità di condizioni di partenza.

Circa la regolazione dell'*access pricing*, decisiva per consentire una adeguata concorrenza «nel mercato» nei servizi caratterizzati da sistemi a rete, si tratta in primo luogo di delimitare correttamente i segmenti di rete rilevanti e di stabilire i casi in cui è opportuna (per esempio ferrovie e sistema elettrico) la divisione tra società di gestione di tali segmenti e società di gestione del servizio finale all'utenza. In ogni caso sarà compito delle Autorità di settore, ove costituite, o del CIPE e dei ministeri competenti o infine delle regioni e degli enti locali stabilire condizioni di accesso alla rete non discriminanti e tariffe di interconnessione/pedaggio/vettoriamento orientate ai costi: queste ultime, attraverso la definizione del saggio di remunerazione del capitale, devono stimolare l'afflusso di risorse private via *project financing* e, attraverso una dinamica governata in base alla metodologia di *price cap*, devono sia sollecitare il perseguimento dell'efficienza sia trasferire nella misura massima possibile i guadagni di produttività a vantaggio della espansione e diffusione dei servizi finali all'utenza.

La metodologia di *price cap*, d'altra parte, costituisce uno strumento da generalizzare, secondo le linee guida indicate nella Delibera CIPE del 24 aprile 1996, anche nella regolazione delle tariffe finali all'utenza laddove si verificano anche nel segmento finale condizioni di monopolio naturale o comunque di posizione dominante non superabile a breve termine. Questa generalizzazione riguarda sia le attività in cui gestione della rete e gestione del servizio finale sono separabili sia quelle in cui si ritiene debbano restare congiunte. In quest'ultimo caso può rivelarsi opportuno, specie ove si sia in presenza di pesanti ritardi negli investimenti infrastrutturali, prevedere una componente specifica della formula tariffaria che consenta all'impresa di reperire risorse per il finanziamento degli investimenti. Si rinvia al riguardo alla formula varata per il settore idrico nel periodo di transizione all'attuazione della Legge 36/94 con la Delibera CIPE del 18 dicembre 1997, formula che prevede un meccanismo che, mentre definisce un tetto di aumento tariffario collegato agli investimenti programmati, penalizza gli eventuali comportamenti opportunistici dei gestori (riducendo la tariffa nel caso di investimenti ex post inferiori a quelli per il cui finanziamento la tariffa era stata aumentata nell'anno precedente). In ogni caso, è essenziale che l'aumento di produttività obiettivo stabilito nella formula di *price cap* riguardi la produttività totale dei fattori e non solo la produttività dei fattori variabili: proprio nei settori in ritardo di investimenti è necessario garantirsi dal cosiddetto effetto Averch-Johnson, ossia da investimenti che invece di minimizzare i costi complessivi forzano la sostituzione del capitale fisso ai fattori variabili al di là della combinazione economicamente efficiente; solo minimizzando i costi complessivi si possono evitare sprechi nell'impiego dei fattori e si possono orientare gli investimenti al risultato fondamentale di estendere nella misura massima possibile la fornitura del servizio.

Un'altra integrazione della formula di *price cap*, rilevante per quanto riguarda l'orientamento degli investimenti, è quella prevista dalle linee guida della Delibera CIPE 24 aprile 1996 al fine di incentivare i miglioramenti di qualità dei servizi: si tratta della possibilità di introdurre un parametro di correzione tariffaria simmetrica, in aumento a fronte di miglioramenti della qualità e in riduzione a fronte di un suo peggioramento. La penalizzazione in tariffa, nel caso di peggioramenti qualitativi, vuole costituire un disincentivo più credibile di sanzioni estreme come la revoca della concessione.

Un ulteriore contributo che la regolazione basata sul *price cap* può dare all'attivazione di adeguate politiche di investimento infrastrutturale deriva dalle sue implicazioni per la finanza pubblica: il *price cap*, per svolgere efficacemente la propria funzione di stimolo all'efficienza, deve essere accompagnato dall'imposizione di vincoli stringenti ai trasferimenti dal bilancio pubblico alle aziende di servizio; ne deriva la liberazione in prospettiva di risorse di bilancio crescenti che allargano i margini per una politica di investimenti infrastrutturali.

In conclusione, l'assetto di regolazione delineato fornisce il quadro entro cui la decisiva azione di programmazione delle amministrazioni pubbliche nel campo dei servizi di pubblica utilità potrà farsi valere al meglio attraverso la definizione dei contenuti quantitativi e qualitativi delle convenzioni, dei contratti di programma e dei contratti di servizio che verranno stipulati con i soggetti gestori delle reti e dei servizi.

FORMAZIONE PER LO SVILUPPO

di Rita Di Leo *)

L'azione di intervento proposta ha due motivazioni che si intersecano utilmente.

La prima motivazione è ispirata dall'esigenza di programmare le politiche di investimento pubblico diretto in modo che abbiano una loro effettiva e efficace realizzazione. La proposta che qui si fa è di addestrare un *corpo di consulenti alle politiche di sviluppo* che operino sul territorio e nei settori di intervento, limitatamente al periodo necessario all'avvio e alla realizzazione del singolo intervento.

Per chi scrive, l'esperienza di riferimento è legata da un lato ai progetti di intervento della Comunità Europea nei paesi dell'Europa Centro-orientale e nell'ex Urss, e dall'altro al *Master in Operatori allo Sviluppo Economico Internazionale*, istituito nel 1993 per iniziativa dell'Istituto Universitario Orientale di Napoli: una iniziativa pilota che vanta buoni risultati. Dopo cinque anni molti sono i diplomati che utilizzano al meglio lo specialismo acquisito in sede di master, e lavorano inseriti in progetti comunitari. Si tratta di progetti molto simili a quelli programmabili per i grandi assi di intervento per il Mezzogiorno. Forse il caso più emblematico è quello di Nicola Scaramuzzo, anni 28, nato in un piccolo paese irpino, laureato all'Istituto Universitario Orientale di Napoli, diplomato con il Master in Sviluppo Economico, il quale lavora come esperto a Ekaterinenbourg in un progetto Tacis per la riforma della pubblica amministrazione e dell'economia locale degli Urali.

È il momento di agire a favore dei nostri «Urali» tenendo presente la logica dell'intervento comunitario ma adattandola alle nostre esigenze in entrata e in uscita.

In entrata c'è da organizzare l'addestramento di un corpo di operatori-agenti-consulenti alle politiche di sviluppo. Gli obiettivi e il programma devono ispirarsi all'approccio culturale e politico con cui da qualche anno da parte di esperti, di operatori economici e di amministratori locali si è preso atto delle dinamiche di crescita economica e di rinnovamento istituzionale in atto nel Mezzogiorno. Allo stesso tempo, l'addestramento deve fornire una sufficiente conoscenza del contesto sovranazionale in cui le politiche di sostegno allo sviluppo locale si trovano comunque inserite. Non si tratta di fornire al Mezzogiorno il Galles e l'Irlanda come modelli da emulare, quanto di consolidare un proprio percorso e di realizzarlo con professionalismo e orgoglio.

Infatti i due cardini su cui deve ruotare l'iniziativa di dar vita ad un corpo di specialisti per lo sviluppo sono: che il singolo si identifichi nell'obiettivo di un Mezzogiorno fuori dalla palude e che sia professionalmente in grado di reggere l'impegno. Ciò presuppone un alto livello negli specialismi da offrire nei corsi di addestramento così da garantire un'alta professionalità ai partecipanti.

In uscita c'è da preparare l'ambiente in cui il corpo di consulenti alle politiche di sviluppo si troverà ad operare. Le esperienze storiche in epoche diverse e paesi diversi (per esempio negli anni '60 in America Latina e negli anni '90 nell'Europa Centro-Orientale e nell'ex Urss) fanno testo sulle difficoltà e sui rischi dell'iniziativa. Nel concreto si tratta di agire in zone dove l'economia informale, la criminalità organizzata e la burocrazia locale parassitaria convivono accanto a giovani imprenditori all'avanguardia e a nuovi amministratori locali, decisi a operare senza collusioni con il vecchio Mezzogiorno.

*) Università di Roma

Sono costoro i naturali beneficiari dell'iniziativa proposta. Come è noto, la Società per l'imprenditoria giovanile opera già con successo nel Mezzogiorno e in alcune aree del Centro-nord, ma la sua attività non può che avere i confini delle disposizioni di legge.

L'idea che ispira la proposta di un corpo di addestramento per la realizzazione delle politiche di sviluppo nasce dall'esigenza di tradurre la migliore delle politiche di intervento in un reale agire quotidiano. L'idea è che per riuscirci occorrono uomini/donne che siano professionalmente addestrati e che si identifichino nell'obiettivo. L'obiettivo è quello di cooperare alla realizzazione degli assi di intervento pubblico nel Mezzogiorno. Gli uomini/donne sono i giovani laureati inoccupati meridionali che vivono nelle zone previste dagli interventi senza avere l'opportunità di rendersi utili.

La seconda motivazione nasce, infatti, dall'esigenza di usare la risorsa umana rappresentata dal laureato/a meridionale, che è inoccupato a causa non soltanto dei limiti del mercato del lavoro ma anche dalla «debolezza» del titolo di laurea posseduto. Le lauree considerate «deboli» sono conseguite nelle Facoltà di Lettere, Lingue, Scienze Politiche, Psicologia, Sociologia e Giurisprudenza. La quota di laureati meridionali con lauree deboli supera nettamente quella dei loro coetanei del Centro-nord, e oltre a ciò le tradizionali prospettive di inserimento nel campo dell'istruzione medio-superiore e dell'amministrazione pubblica si vanno restringendo. Mentre il declino del tasso di natalità tende a ridurre la domanda di insegnanti, la ristrutturazione delle amministrazioni locali richiederà un professionalismo che il laureato «debole» oggi non ha. Secondo i dati Istat, i laureati meridionali con titoli deboli subiscono anni di parcheggio ai margini di un mercato del lavoro che offre soltanto lavori occasionali, spesso nell'economia informale, sino alla conquista di un impiego, quasi sempre inferiore alle aspettative create dagli anni investiti nell'università. Si tratta di un investimento sbagliato e di uno spreco in risorse umane, mentre è possibile ipotizzare iniziative di recupero. Il recupero ha come obiettivo la professionalizzazione dei laureati inoccupati, nell'intesa che:

- a) queste persone sono un bene da valorizzare;
- b) la loro valorizzazione va finalizzata alla domanda di specialismi, in linea con le singole politiche di sviluppo e secondo i grandi assi di intervento programmati.

Sulla base di una selezione non *generalista*, queste persone devono accedere a corsi di specializzazione che avranno una durata variabile, a seconda dello sbocco operativo programmato. I partecipanti devono godere di una congrua borsa di studio e potere respirare durante i corsi un clima culturale che esalti l'impegno civile per il Mezzogiorno. I diplomati devono aspettarsi una retribuzione all'altezza del proprio specialismo, ma rapportata anche al singolo progetto di intervento, così come avviene per i partecipanti ai progetti comunitari. Decisivo infatti per riuscire a costituire un corpo di consulenti alle politiche di sviluppo è il lavoro da svolgere consista in una attività di *consulenza-assistenza professionale limitata ai tempi dello specifico progetto*.

Il rischio da evitare è infatti quello di far nascere un'ennesima figura di funzionario pubblico o semipubblico, con un ruolo istituzionale già delineato, questa volta quella di «missionario laico per lo sviluppo». Con alle spalle cinque anni di esperienza di *Master per operatori allo sviluppo economico internazionale*, chi scrive si sente di affermare che è preferibile invece addestrare una squadra di consulenti flessibili e mobili, giovani e motivati.

La messa in opera della proposta — *l'addestramento di un corpo di consulenti alle politiche di sviluppo* — prevede la costituzione di un Comitato tecnico-scientifico, di emanazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, con il compito di fissare le coordinate culturali e scientifiche della proposta e di delineare le necessarie procedure amministrative.

TECNOLOGIE TELEMATICHE PER UNITÀ INSEDIATIVE DECENTRATE

di Salvatore Dierna *)

In relazione alla definizione di grandi assi d'intervento finalizzati al progresso civile e allo sviluppo economico di aree «di problematicità» del Mezzogiorno d'Italia, l'oggetto della proposta si colloca nell'ambito dell'obiettivo C) riguardante: «*Il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata*». L'idea è quella d'inquadrate i temi relativi alla trasformazione del territorio urbanizzato nell'ambito della sempre più massiccia diffusione delle infrastrutture telematiche, considerando nello specifico l'occasione che la tecnologia telematica rappresenta per la saldatura del gap infrastrutturale che caratterizza molte aree meridionali.

La scelta dell'argomento ha le seguenti motivazioni:

In primo luogo nella città del XXI secolo l'effetto di interazione dello spazio comune d'informazione ha per conseguenza la generazione di fenomeni urbani, in cui le trasformazioni di ordine immateriale, rispetto a quelle di tipo fisico, costituiscono la frazione preponderante sia come numero che come importanza. Questi cambiamenti di ordine immateriale risultano certamente più stabili, rapidi, incisivi e complessi da prevedere e gestire rispetto a quelli fisici.

Quello che sembra essere l'attuale orizzonte previsionale della progettazione, in tutte le sue articolazioni tematiche e operative, necessita di una sostanziale ridefinizione di ruoli e compiti e di un allargamento ad ambiti completamente nuovi rispetto a quelli ritenuti fino ad oggi dominio esclusivo della pianificazione urbana. In questo senso va messa in rilievo la considerazione che un approccio operativo strutturato sulle potenzialità dei sistemi telematici può essere in grado di innescare processi capaci di innalzare il livello di sostenibilità dei nuclei insediativi sia nella loro formazione, che nella loro evoluzione morfologica.

In secondo luogo l'effetto delle modificazioni derivanti dall'introduzione delle tecnologie telematiche nella creazione e trasformazione fisico-spaziale delle strutture insediative (in termini di variazione delle condizioni di assetto sul piano tipo-morfologico, fisico-spaziale e funzionale e delle variazioni delle modalità di fruizione connesse) possono innescare processi virtuosi di sviluppo che realizzano al loro interno la domanda di sostenibilità espressa a della Comunità Internazionale (O.C.S.E., U.N., U.E.). L'asse d'intervento così definito potrebbe essere finalizzato alla formulazione di strategie operative e alla sperimentazione di strumenti di controllo e di verifica da utilizzare nella realizzazione di unità insediative ad alto contenuto di tecnologie telematiche.

In questo quadro d'azione è necessario operare un salto di qualità per consentire la definizione di una nuova prospettiva rispetto ai temi enunciati. A tale scopo, come evidenziato dai programmi dell'U.E. in materia di Informazione Globale, è necessario riconoscere la natura della trasformazione oggi in atto nella struttura urbana. Trasformazioni che adottano in modo ampio e coordinato il ricorso a tecnologie «pulite», già oggi parzialmente disponibili, coinvolgendo direttamente le metodologie di scelta, valutazione e controllo riguardanti il territorio.

*) Dipartimento ITACA

È importante rilevare che a fronte di una notevole crescita della cultura tecnologica e degli strumenti operativi a disposizione, la politica infrastrutturale, l'organizzazione degli spazi del lavoro e delle attività economiche e più in generale la pianificazione urbana non sembrano cogliere tali opportunità rimanendo tuttora ispirate a modelli non indirizzati verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Viceversa, per operare una transizione verso questo obiettivo, a livello sostanziale e non teorico, è necessario programmare scelte congiunturali orientate al superamento degli scenari attuali; scelte che consentano di riparametrare le decisioni di natura macro-economica e micro-economica con azioni fortemente mirate al recupero della rendita immobiliare su tutto il territorio e alla riqualificazione della città come insieme di unità urbane.

Le tecnologie «pulite», ivi comprese quelle telematiche, potranno avere inoltre un effetto rilevante se basate su un apparato coerente di incentivi. Sarà così possibile dotarsi di un nuovo modello di sviluppo «ecologicamente corretto» in cui i tassi di crescita economica siano prodotti con un aumento minimo impegno di risorse energetiche, facendo ricorso a tecnologie «a basso consumo».

A questo proposito la tecnologia telematica sembra sempre più rappresentare un «set operativo» perfettamente in linea con questo dettato.

È utile, a questo punto, sottolineare il carattere innovativo della telematica in rapporto alla struttura che la cosiddetta «società dell'informazione» va assumendo rispetto ai nuovi *stili di vita* e alle strategie di organizzazione del lavoro che l'evoluzione di questa forma sociale comporta.

In sintesi, quindi, lo spazio comune di informazione può diventare un fattore fondamentale di miglioramento economico e sociale in grado di mettere in gioco, con piccoli investimenti mirati, una grande potenzialità di produttività e competitività.

Alla luce dello scenario descritto si evince come un sistema coordinato d'interventi, aventi come oggetto l'utilizzo delle infrastrutture telematiche per la costruzione di un ambiente sostenibile, si attesta su alcuni importanti obiettivi:

- Ricerca e sperimentazione progettuale riguardanti unità insediative ad alta efficienza ecologica;
- Attivazione di cicli virtuosi in ambito «locale/globale» riferiti alle dinamiche dei processi economici;
- Innalzamento del livello di consapevolezza e partecipazione della popolazione.

In questo senso vanno delineate strategie di metodo atte ad esaltare le potenzialità insite nel corretto utilizzo degli strumenti telematici:

In primo luogo la «potenza delocalizzante» della telematica. La capacità cioè di eliminare la necessità di localizzare fisicamente prodotti e servizi. Questa potenza, intrinseca nello strumento telematico in quanto mezzo non-fisico, può consentire di utilizzare prodotti e servizi da qualsiasi punto, senza necessariamente comportare la contemporaneità tra localizzazione dell'utente ed erogazione del servizio;

In secondo luogo la «potenza di immagazzinamento e razionalizzazione» delle informazioni. Questa può permettere di ripensare, dalla base, la stessa organizzazione delle informazioni e dei dati, la loro gestione e distribuzione e, in un certo senso, il loro stesso valore economico;

In terzo luogo la «potenza di gestione e sincronizzazione» della produzione e del consumo di beni e servizi. Tale aspetto permette di adattare l'offerta produttiva alle necessità dei fruitori riavvicinando i tempi tra offerta e domanda.

Si intuisce chiaramente che l'implicazione delle «potenze» della telematica, così espresse, ha una forte ricaduta proprio sull'ambiente, sia in termini di uso dello spazio fisico, che di impiego/riutilizzo delle risorse.

A questo proposito vanno citate alcune esperienze nelle quali sono già sperimentate applicazioni delle tecnologie telematiche in unità insediative ad alta qualità ambientale. In particolare si fa riferimento, alle esperienze Nord Americane (Electronic City-Canada) e Mitteleuropee (Germania) e alle ricerche riguardanti:

– Esperienze in atto portate avanti dall’U.E. e segnatamente nel programma European Digital Cities che coinvolge circa cinquanta tra le maggiori città europee in programmi di sviluppo finalizzati all’inserimento di tecnologie telematiche, come elemento equilibrante le disparità tra centro e periferia e come strategia rivolta alla sostenibilità, relativamente all’ambito infrastrutturale;

I Nuclei Urbani Telematici, così come definiti in un recente studio realizzato da un gruppo di lavoro C.N.R.-Università di Roma «La Sapienza», sintesi della possibile evoluzione di insediamenti locali ad alto contenuto innovativo in ambito urbanistico;

Queste esperienze, già in questa fase di studio e di sperimentazione, seppure con un diverso taglio metodologico, hanno messo in luce come gli aspetti legati alla telematica vanno assumendo un ruolo primario nella concezione, programmazione e realizzazione di insediamenti eco-sostenibili ed in particolare rispetto a:

1) L’individuazione di nuovi concetti insediativi globali e la verifica dell’impatto che questi hanno nelle attuali componenti insediative, in particolare riguardo ai fenomeni correlati di frammentazione, delocalizzazione e specializzazione delle aree urbane;

2) L’individuazione delle opzioni di progresso futuro del sistema insediativo legate all’integrabilità delle tecnologie telematiche nei suoi modelli di funzionamento e nelle sue modalità operative;

3) L’individuazione di applicazioni e strumenti che utilizzino opzioni tecnologiche innovative per la soluzione dei problemi di carattere urbano e la verifica concettuale del loro impatto nella città come sistema globale interagente;

4) La formulazione di modelli di simulazione che costituiscano una strumentazione evoluta per la realizzazione, la gestione, il controllo e la verifica degli effetti delle azioni programmate relativamente alla trasformazione dei sistemi insediativi.

Alla luce di quanto evidenziato si ritiene di poter definire un campo d’intervento relativo a tre settori specifici. Quelli relativi alla città diffusa, ai nodi metropolitani degradati e al sistema città-regione.

In base alle indicazioni provenienti dall’esperienza internazionale sull’argomento, per quanto riguarda tali settori è possibile, ai diversi livelli, produrre le seguenti linee di azione operativa:

a) a livello degli aspetti teorici, riguardanti i sistemi insediativi dinamici e il loro funzionamento, sperimentare una valutazione ponderata riguardo al tema della complessità e delle caratteristiche di retroazione dei processi urbani;

b) a livello dello scenario di riferimento, definire i criteri generali di analisi attraverso i principali parametri adottati nell’esperienze internazionali e delle loro variabili;

c) a livello di modello concettuale, individuare aree tematiche finalizzate alla stesura di programmi d’intervento, introducendo la verifica di fattibilità e le problematiche legate al project financing di unità insediative a forte presenza di tecnologie telematiche;

d) a livello di strumenti concettuali, creare un portfolio di soluzioni tecnologiche sostenibili associato ai parametri da adottare in rapporto alle aree tematiche del modello concettuale;

e) a livello di schema di valutazione, produrre un raffronto per iniziative a breve, medio e lungo termine che possa essere di supporto per i decisori di fronte alle sfide delle realtà insediative presenti e di quelle future, fornendo uno strumento conoscitivo e valutativo che costituisca la base per un primo programma d’azione.

POLITICHE PER IL SOMMERSO

di Paolo Di Nola *)

Una recente stazione di ricerche e studi diretti sul campo ha permesso l'identificazione di gruppi di imprese localizzati nel Mezzogiorno continentale, per lo più specializzati nella produzione di beni per la persona e per la casa. La presenza non più rara di territori in cui piccole e piccolissime imprese convivono in grappoli, spesso «mimetizzate allo scopo di non dare nell'occhio della pubblica autorità e della criminalità organizzata da luogo, in realtà, ad un'atmosfera affaccendata e vivace abbastanza dissonante rispetto agli stereotipi sui comportamenti meridionali.

Dalle ricerche citate è emerso un quadro della realtà produttiva del Sud che, in sintesi, è il seguente:

- realtà produttive non specializzate;
- sistemi di piccole e medie imprese in contesti sia rurali che urbani con diverse combinazioni di emerso/sommerso;
- sistemi di piccole e medie imprese parzialmente sommersi (semisommersi) in ambito metropolitano;
- piccole e medie imprese specializzate, ma territorialmente disperse la cui origine risale alla crisi dei complessi industriali insediati negli anni '70 i cui addetti hanno dato vita a piccole e medie imprese.

Le imprese leader ed i sistemi locali stanno sui mercati di qualità diversa, riescono a superare anche congiunture sfavorevoli grazie alla flessibilità dell'organizzazione sistemica e si adeguano alle tendenze evolutive dei mercati. Ma restano, tuttavia, sottocapitalizzate, a basso livello tecnologico; esposte ai tradizionali problemi dell'accesso al credito e, di conseguenza all'usura. Man mano che ci si allontana dal mercato finale le imprese tendono sempre più a nascondersi. Ciò limita il potenziamento, all'interno del tessuto connettivo del sistema, della capacità di stare sui mercati, rendendo il sistema stesso dipendente dalle prestazioni delle imprese leader. Da questo punto di vista l'immersione si presenta come un ostacolo al consolidamento ed al rafforzamento delle aree sistema.

L'analisi precedente suggerisce di operare in direzione del rafforzamento delle prestazioni dei sistemi e delle imprese favorendo il loro inserimento sui mercati extraregionali, nazionale ed internazionali. Negli studi è stato dimostrato che a fronte della crescita della domanda il sommerso persiste. La complessità del fenomeno è quindi dovuta anche a motivazioni sociali, istituzionali e culturali che incidono sui comportamenti imprenditoriali: la tendenza alla «mimesi» al «basso profilo», le pressioni criminali e l'atteggiamento verso lo Stato. Le politiche pertanto dovrebbero mirare a modificare l'ambiente territoriale e le *performance* imprenditoriali. Inoltre, la politica economica per l'emersione dovrebbe mostrare un'elevata consapevolezza della struttura non clientelare, induttiva, responsabile degli strumenti utilizzati e delle loro interazioni non i beneficiari e la pubblica amministrazione.

L'intervento dovrebbe essere responsabile per la P.A. nazionale e locale e da realizzarsi con la creazione di gruppi specifici di lavoro, composti sia da interni che da esterni, al fine di favorire l'apprendimento del lavoro per progetti e valutazioni (*ex ante*, in itinere ed *ex-post*). A livello locale l'intervento diretto dovrebbe sostenere la riforma della P.A. attraverso diversi tipi di azioni rivolte ad ottenere: una maggiore capacità di gestione, una maggiore trasparenza, l'aumento della produttività e la sostituzione della cultura

*) IG S.p.A

amministrativa della norma con quella del risultato, lo snellimento delle procedure amministrative. Allo stesso tempo, si potrebbe agire in direzione del coordinamento e della programmazione basata sulla conoscenza effettiva della realtà, attraverso la messa a punto di procedure applicative semplici, scelte con criteri di valutazione costi-benefici, privilegiando i progetti a maggior crescita del reddito.

Altre azioni a livello locale diretto potrebbero essere la creazione di centri di servizi di zona, l'offerta di incentivi allo sviluppo di forme consortili, lo sviluppo dell'utilizzo delle misure del FSE, creazione di *task-force* e commissioni paritetiche, tutte rivolte al consolidamento dell'imprenditoria esistente nei sistemi locali meridionali. A livello centrale l'intervento diretto potrebbe contemplare misure di riforma e rafforzamento della P.A. centrale ed interventi di supporto per iniziative sul mercato interno ed internazionale, nonché l'adozione di una politica per l'ordine pubblico. La costituzione di un'autorità governativa potrebbe avere il compito di applicare, monitorare, valutare e reindirizzare la politica di emersione. L'intervento centrale indiretto potrebbe, invece, vedere l'adozione e di provvedimento di fiscalizzazione pro-emersione e pro-sviluppo concertati con l'U.E., politiche di flessibilizzazione dei mercati e di riduzione delle aliquote fiscali, il potenziamento del credito, la revisione delle politiche sociali, il miglioramento delle strutture amministrative con funzioni di controllo, la depenalizzazione dei reati, l'istituzione di commissioni arbitrali, l'accertamento di situazioni pregresse e l'attivazione di meccanismi incentivanti l'emersione, la graduazione nel tempo dell'applicazione normativa ambientale e dei diritti del lavoro, infine l'erogazione di contributi forfettari incentivanti l'adeguamento delle norme di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

PER IL MIGLIORAMENTO DELLE QUALITÀ DELLE CITTÀ

di *Gianfranco Dioguardi* *)

La maggior parte delle nostre città presenta uno stato di più o meno avanzato deterioramento tecnico delle strutture e infrastrutture, sia in riferimento ai centri storici sia per quel che riguarda le costruzioni realizzate nel periodo post bellico, dagli anni Quaranta e Cinquanta fino ai nostri giorni. Manca del tutto una cultura della prevenzione e gli interventi manutentivi che in genere si compiono hanno carattere saltuario, casuale, occasionale, cosicché i risultati vengono svuotati di vera efficacia globale.

Si ignora che la città è in realtà un sistema vivente e che, in quanto tale, va soggetta a un invecchiamento fisiologico così come si evidenzia nei centri storici, o precoce come accade per i fabbricati di costruzione più recente. Al degrado fisico si accompagna un malessere sociale, diffuso in particolare nelle grandi periferie urbane divenute luoghi di forte emarginazione sociale. Così, la qualità delle città tende a diventare sempre più scadente e con essa anche la qualità dello stesso contesto sociale, cioè del modo di vivere tipico di quelle aree urbane.

Sarebbe perciò opportuno proporre un processo intensivo di manutenzione urbana, da interpretare in maniera innovativa come fenomeno di natura sociotecnica da programmare sia per gli interventi tecnici e tecnologici sia per la realizzazione di apposite azioni di carattere sociale tendenti a migliorare la qualità della vita. In pratica, questo processo andrebbe attuato mediante appositi strumenti-imprese del tipo «laboratori urbani», da attivare in ciascun quartiere e da collegare fra loro costituendo una rete infotelematica, così da realizzare una vera e propria «impresa per la manutenzione della città».

Il «laboratorio di quartiere» andrebbe pensato, dunque, come una vera e propria impresa clonata dalle tradizionali imprese di costruzioni così che possa svolgere tutte le attività necessarie a ideare, pianificare, programmare e quindi poi anche a realizzare gli interventi manutentivi sulle strutture pubbliche e private (condomini) nonché sulle infrastrutture pubbliche di quartiere. In esso, perciò, si dovrebbe svolgere preliminarmente una fase conoscitiva dello stato dei fabbricati, ricostruendo i progetti attraverso i quali furono costruiti, per studiare poi un piano di intervento coordinato di opere di natura saltuaria al fine di recuperare le situazioni di maggiore dissesto, progettando nello stesso tempo un programma di interventi distribuiti nel tempo per assicurare una costante azione di prevenzione sull'invecchiamento.

Alla fase progettuale, quindi, dovrebbe far seguito la vera e propria esecuzione delle opere di manutenzione con un coinvolgimento attivo degli utenti – cioè degli inquilini – attraverso, fra l'altro, un'opera di educazione culturale al miglior uso del manufatto edilizio. Gli inquilini, in quanto utenti, sono infatti i principali artefici del degrado urbano e una azione di formazione dovrebbe consentire di meglio responsabilizzarli sulla gestione degli immobili da loro usati, facendoli diventare nello stesso tempo veri e propri terminali informativi intelligenti dei processi di invecchiamento. Si dovrebbe cioè instaurare una costante collaborazione tra loro e il personale del «laboratorio di quartiere», che assumerebbe così una effettiva funzione di struttura al servizio dei cittadini.

Inteso in questi termini, il laboratorio manifesterebbe anche una naturale propensione sociale, da evidenziare e consolidare grazie alla collaborazione di sociologi urbani che potrebbero interagire anche con le università locali, così da sviluppare più a fondo

*) Politecnico di Torino

un'azione contro l'emarginazione sociale che sempre si presenta quando i quartieri, e in particolare i quartieri periferici, vengano abbandonati a se stessi. In questo modo il «laboratorio» si trasformerebbe in uno strumento di natura sociotecnica che, attraverso l'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria e ordinaria, potrebbe proporre un contatto sociale con le realtà emarginate o in corso di emarginazione, per fornire adeguati supporti al fine di contrastarne il naturale nefasto decadimento.

Si perseguirebbe così una riproposizione della qualità dei manufatti urbani, alla quale corrisponderebbe un'azione tendente a riscoprire una qualità della vita. Ciò costituirebbe l'oggetto di una vera e propria educazione culturale da attuare attraverso processi mirati di formazione, da graduare secondo diversi livelli di intervento. Si conseguirebbe così anche l'obiettivo indotto di «valorizzazione delle risorse umane», sia quando esse operino nell'ambito delle attività dei laboratori urbani sia intese come utenti da educare nei processi di competenza delle strutture di manutenzione programmata.

I «laboratori» sarebbero chiamati a svolgere funzioni di intervento nel settore dell'edilizia tradizionale sulle costruzioni più o meno fatiscenti, e contemporaneamente anche di formazione e di educazione degli utenti, nonché di consulenza sociologica nei confronti delle aree di emarginazione urbana. Oltre tutto si determinerebbe in questo modo anche nuova occupazione diretta e indotta, in settori sia tradizionali sia completamente innovativi connessi alla gestione della qualità urbana. Verrebbero così a configurarsi anche nuove professionalità, tendenti a una maggiore diffusione di cultura della qualità urbana e di educazione alla convivenza nella società civile.

Occorrerebbe compiere preliminarmente un'attenta progettazione dello strumento imprenditoriale «laboratorio di quartiere», allo scopo di meglio specificarne i compiti, le funzioni, la struttura organizzativa, le dotazioni tecnologiche, gli obiettivi operativi, fino a definirne le strategie di intervento e i conseguenti budget di esercizio.

I finanziamenti potrebbero essere diretti alle istituzioni pubbliche, in particolare ai comuni che dovrebbero pertanto svolgere una funzione di coordinamento sul territorio. Ma sarebbe opportuno, anche, prevedere la possibilità di finanziare direttamente le imprese private operanti nel ruolo di «laboratori urbani», particolarmente quando la loro azione fosse diretta verso la manutenzione programmata di condomini privati presenti nel quartiere.

Il ruolo di coordinamento dei comuni andrebbe anche espresso sui diversi «laboratori» sparsi sul territorio, così da predisporre un loro collegamento «a rete» affinché possa delinearsi una struttura imprenditoriale complessa – una impresa rete per la città – capace di intervenire in senso globale sul territorio urbano, e dunque di esprimere una massa critica di azioni fra loro sinergiche, caratterizzando il recupero tecnico e sociale dell'intera città considerata come una vera e propria «città impresa».

BENI CULTURALI E SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

di Carmine Donzelli *)

Tra gli spazi di intervento più interessanti per le politiche di sviluppo del Mezzogiorno si profila senz'altro decisivo, nei prossimi anni, quello dedicato alla valorizzazione dei beni culturali.

È bene chiarire innanzitutto che con questa espressione non ci si riferisce solo ai manufatti, alle opere d'arte e ai monumenti, o alle singole testimonianze di una complessa storia passata che punteggiano tutto il territorio meridionale. La nozione di «beni culturali» che qui si vuole assumere e sottolineare è quella che connette i manufatti ad un *contesto*, che li lega a una vicenda storica complessiva, in modo da farli divenire non solo testimonianze sporadiche, ma veri e propri *presidi* della memoria storica, marcatori della identità. È stato scritto di recente, proprio a proposito di una riconsiderazione complessiva della storia dell'arte meridionale, quale debba essere l'angolo di approccio nella valutazione dei manufatti artistici del Mezzogiorno: «Non solo le opere, ma le persone che le vollero o ne fruiro... E l'ambiente in cui andarono a inserirsi, il paesaggio urbano e quello rurale degli insediamenti piccoli e grandi. Le ragioni della devozione e quelle, pratiche o simboliche, del governo. Le strade percorse dai potenti o dagli emarginati, dai pellegrini, dagli eserciti invasori... Una produzione artistica intesa come fenomeno produttivo che, per quanto particolarmente sofisticato, va comunque a inserirsi in un mercato, con le sue regole e specificità, estetiche e tecniche. Una storia di individui e di comunità, di scatenate creatività o di più regolate tipologie». Insomma, «qualcosa che ci coinvolge profondamente nel nostro vivere quotidiano, un miscuglio di sensazioni estetiche, di messaggi simbolici e di molte pratiche esigenze; qualcosa che va colto nella sua globalità, nella interezza della sua dialettica».

A ben vedere, la valorizzazione del patrimonio storico-artistico meridionale è stata fin qui penalizzata proprio dalla scarsa consapevolezza di un approccio come quello sopra suggerito. Ridotta a sequenza di «manufatti-capolavoro», la storia dell'arte e persino l'archeologia hanno trovato poco «interessante» il Mezzogiorno — pur in sé ricchissimo di singoli capolavori — perché raramente ne hanno saputo ricostruire e interpretare il contesto. Terra povera, sfasciata, disgregata, secondo la vulgata dei meridionalisti, il Sud ha potuto «ospitare» — la parola è rivelatrice — singole eccezionali individualità, ma senza riuscire a conferire loro un «valore aggiunto».

Oggi sappiamo, cominciamo a sapere, che non è stato affatto così. Che l'universo meridionale ha prodotto nel corso del tempo sistemi di civiltà complessi e stratificati, integralmente da riscoprire. Oggi, in un momento in cui la storia non si presenta più, con la maiuscola, come il dipanarsi delle «magnifiche sorti e progressive», la storia del Mezzogiorno e del suo territorio non hanno più lo spiacevole sapore della vicenda in perenne contro-tendenza, della «decadenza» e della «stagnazione». Si può liberare l'idea, non di una sola, grande e compatta «civiltà», come mito di una età dell'oro poi irrimediabilmente perduta, ma di un insieme plurale di esperienze storiche della civilizzazione, che hanno trovato in quel territorio un sedimento decisivo. Questo insieme, composito e differenziato, eppure connotato da una forte unità territoriale e simbolica, è quello che si definisce come l'identità del Mezzogiorno italiano: di ogni suo paese, città, comprensorio, regione; e del suo aggregato territoriale complessivo.

*) IMES, Roma e Catanzaro

Senza questa operazione di «riordino della memoria», per prima cosa è difficile che il Mezzogiorno riesca a riconoscere se stesso. E la memoria ha bisogno di simboli; di spazi deputati alla sua ricostruzione. Ha bisogno dei suoi *luoghi*, dove da incerta e traditrice qual è, si possa fare più precisa e connotata, più forte e più sicura. Ora, questi luoghi della memoria non esistono di per sé, non sono dati in natura, una volta per tutte; in natura esistono — quando esistono — solo i prerequisiti, sotto al forma di «rovine», di «testimonianze», di tracce disperse. Questi luoghi esistono davvero, riprendono forma e significato, conferiscono identità, solo in relazione alla «cura» che se ne ha; solo se diventano gli oggetti di una ricostruzione attiva, di una «reinvenzione», filologicamente rispettosa, ma attiva e consapevole. E quale passato ci potrebbe davvero interessare, se prima non lo abbiamo diventare «il nostro»? Ecco allora la storia del territorio meridionale (dei suoi reperti, dei suoi manufatti artistici, dei suoi insediamenti umani, ma anche della sua sistemazione e messa a coltura, del susseguirsi delle sue vocazioni di produzione e di scambio) come l'antidoto più potente contro la «depressione» meridionale, come la molla per la ricostruzione di un sentimento collettivo di appartenenza, di auto-stima e di auto-fiducia. L'identità culturale diventa così un potente fattore di «civicness»: orienta e stabilizza le direzioni di un governo del territorio; definisce nuove «compatibilità» e nuovi bisogni collettivi; fornisce nuovi strumenti di valutazione delle politiche. Rafforza, in una sola espressione, il «capitale sociale» necessario per lo sviluppo.

Ma accanto a questo insieme di motivazioni, che legittimano nel profondo l'idea di una valenza strategica di questo settore nell'ambito delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, altre — e di altrettanto forte evidenza — se ne inseriscono. Si è insistito di recente sulla valorizzazione dei beni culturali e sulla forza delle identità storiche, non solo come elementi che valorizzano un contesto umano e un ambito territoriale, ma specificamente come *risorse economiche* per lo sviluppo.

Un primo insieme di considerazioni riguarda naturalmente il grande aggregato dell'offerta turistica, su cui nel Mezzogiorno molto si è puntato — e molto si è speso — ma non sempre nella direzione giusta. Coerentemente con la percezione complessiva che si è avuta del Mezzogiorno, come di «luogo deputato» dell'arretratezza, la risorsa turistica individuata come essenziale, per tutta una pluridecennale fase di interventi, è stata soprattutto identificata con la «natura». Una natura, per la verità, tutta o quasi marina, «mediterranea», costiera: il mito del sole e del mare — l'ultima bandiera identitaria positiva, nella vecchia concezione del Mezzogiorno — ha potuto così sostenere lo sfruttamento più irrazionale e selvaggio delle coste, prese d'assalto dalle seconde case e da una industria turistica nel suo complesso assai dequalificata e deturpante. Le poche «oasi» sono forse ancor più significative. Insediati in luoghi di estrema bellezza naturalistica, i punti di eccellenza dell'offerta turistica meridionale non comunicano mai con il territorio circostante. Sono «oasi», per l'appunto; potrebbero stare dappertutto, con la loro filosofia della «evasione».

L'offerta turistica legata a una nuova valorizzazione dei beni culturali prospetta invece una integrale revisione delle tipologie e dei criteri: essa è per sua natura, distribuita e non concentrata, identificante e non evasiva. L'edilizia turistica, in questa prospettiva, si presenta essenzialmente come edilizia di recupero e riqualificazione di manufatti già esistenti, nell'ambito di progetti in grado di valorizzare e orientare la vocazione complessiva di alcuni aggregati territoriali.

Analoghe considerazioni riguardano la logistica turistica, che è stata fino a qui orientata esclusivamente al problema degli arrivi e delle partenze, e assai meno alla mobilità da garantire sul territorio da visitare.

Un'ultima considerazione, da questo punto di vista vale la pena di avanzare. I valori artistici e quelli ambientali non possono che disporsi, in questa logica di offerta turistica di un intero territorio, come integrati e connessi. Vi è un continuum «natura-cultura» che fa del Mezzogiorno un territorio davvero speciale. È una natura che aggiunge al suo

autonomo movimento, alle sue fisiologiche trasformazioni, l'azione storica delle società umane: è una natura più o meno plasmata, lavorata, artefatta, e perciò stesso valorizzata o deturpata, esaltata o mortificata, quella che la storia di questi territori ci consegna.

Vi è poi tutto un altro insieme di considerazioni economiche che riguardano da vicino la questione della valorizzazione dei beni culturali, e che oggi si propongono con crescente attenzione agli operatori reali e potenziali dell'economia meridionale. È noto come il sofisticato mercato dell'Occidente sviluppato, a cui larga parte delle nostre produzioni di beni e servizi si rivolgono, stia sempre di più accrescendo la propria attenzione verso la provenienza territoriale dei prodotti. Sempre di più la stessa esportabilità dei beni prodotti in un contesto locale — siano essi di natura materiale o simbolica — può avere successo solo se intrinsecamente legata a un fattore identificante, a un «marchio» che ne valorizzi le origini e ne evidenzi i processi accumulati nel corso del tempo. Nell'epoca della cosiddetta «globalizzazione», il problema del conferimento ad un territorio di una forte identità storica e culturale si pone come un contraltare decisivo alla serialità e all'anonimato. E in questo senso, grande fortuna possiedono gli ambiti territoriali che possono annoverare articolate e profonde radici nella storia.

I beni culturali entrano da questo punto di vista come fattore decisivo di ogni iniziativa di promozione di un territorio e dei suoi prodotti. Si spezza in questo modo una contrapposizione che ha fin qui armato gli uni contro gli altri i «produttori» di beni agricoli e industriali da un lato, e i difensori della cultura e dell'arte dall'altro. L'equilibrio storico di un territorio, la preservazione dei suoi valori artistici e ambientali, sono sempre più moneta sonante per chi decide di allocarvi le sue attività produttive. La più stretta integrazione tra questi diversi aspetti comporta vantaggi cumulativi per tutti gli operatori. Ma vi è di più: chi produce su un territorio può, con la sua azione e iniziativa, presidiarlo o deturparlo, valorizzarlo o distruggerlo. E si allunga oggi, per fortuna, la gittata delle responsabilità generazionali. Non siamo più chiamati a consegnare un contesto vivibile soltanto a noi stessi o ai nostri figli. Testimoni di un mondo che si allunga verso il futuro, siamo chiamati a custodi dei nostri posteri, con una responsabilità di più grande di quella che ha investito le generazioni passate. Il respiro delle vocazioni produttive si fa così per forza di cose più lungo e strategico. Nelle nostre società mature c'è sempre minor posto per intraprese di rapina. La ricchezza che consegneremo alle future generazioni è la ricchezza complessiva di un territorio, delle sue produzioni, delle sue culture, delle sue identità

Alla luce delle considerazioni fin qui sviluppate, l'intervento per la valorizzazione e fruizione dei beni culturali nel Mezzogiorno deve essere sostenuto da una grande e dichiarata ambizione, che ne deve in gran parte ridisegnare il profilo: rappresentare un modello di intervento che sia insieme rispettoso del carattere *pubblico* dei beni culturali — e dunque dell'obbligo da parte delle istituzioni di tutelarli e preservarli, in modo da garantirne la fruibilità alle nostre come alle successive generazioni — e attento alla loro «fertilità» in termini di risorsa per lo sviluppo.

Il settore della valorizzazione economica dei contesti culturali e ambientali si presenta dunque non come uno tra i tanti, ma come uno dei fulcri essenziali delle strategie e delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno nei prossimi anni. Le risorse pubbliche disponibili — da quelle regionali a quelle statali a quelle comunitarie — dovranno essere sempre più piegate a questa ricostituzione degli equilibri storico-ambientali, in una logica di partnership con gli operatori privati e con le imprese. In questo settore, anzi, il cofinanziamento di progetti tra pubblico e privato appare come il punto paradigmatico di una concezione aggiornata delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno.

È il caso di esemplificare brevemente i concetti generali fin qui richiamati con un esempio concreto, a cui da qualche tempo un gruppo di studiosi, di imprenditori e di operatori del territorio ha cominciato a lavorare, e per il quale è già stato realizzato un primo studio di pre-fattibilità. Si tratta dell'idea di costituire a Sibari un sito mondiale di cultura centrato sul tema della *Città antica*.

L'idea progettuale che ispira questa riflessione è un parco tematico-territoriale sulla città antica, che abbia come suo centro e fulcro l'area archeologica di Sibari.

Il progetto di uno scavo complessivo dell'area non è ipotizzabile se non entro tempi molto lunghi. In pratica, la messa in luce di tutta l'area archeologica comporta una prospettiva temporale che si dilata ben oltre la portata delle prossime generazioni. Né è opportuno ipotizzare interventi frettolosi e forzati, anche se egualmente deprecabile sarebbe un atteggiamento che limitasse le campagne di scavo ad assaggi puramente simbolici. Il punto di vista più corretto è piuttosto quello di un *cantiere aperto*, che consenta al più vasto pubblico di fruire dei beni in questione, via via che vengono messi in luce, studiati, catalogati e restaurati.

Ma è evidente che alla percezione della città scavata si dovrà accompagnare la possibilità di una rappresentazione virtuale della città ancora da scavare. Non solo. La rappresentazione virtuale dovrà aiutare il visitatore ad immaginare — assai più di quanto fin qui non si sia fatto — anche le aree già scavate, ipotizzando ricostruzioni tridimensionali degli edifici, delle strade e delle piazze, fino a rendere possibile una restituzione integrata dell'immagine della città.

Il problema principale dei grandi siti archeologici meridionali è infatti costituito dalla povertà di immagini che ne rappresentino a pieno le valenze: patrimoni relevantissimi di documentazione storico-archeologica non assumono spesso l'evidenza che il grande pubblico di aspetterebbe. Il Parco che qui si sta ipotizzando ha l'ambizione di proporsi come un modello per soddisfare questo insieme di esigenze, in quanto il proposito su cui si basa il progetto non è quello di limitarsi a mostrare alcuni reperti, ma di mettere alla luce la realtà complessa di una città, o meglio di tre città antiche succedutesi l'una all'altra.

È questo un compito che non riguarda solo gli esperti in archeologia, gli studiosi o gli storici, ma mette in primo piano il problema della rappresentazione, della comunicazione e dell'immagine. Da questo punto di vista, il sito di Sibari possiede una potenzialità straordinaria. Thurii rappresenta un prototipo della città magnogreca, in quanto fu l'unica colonia realizzata nel periodo classico che raccolse e portò alle estreme conclusioni il modello urbano della polis. Concepita secondo un tracciato rigorosamente regolare, Thurii è l'ideale per la realizzazione di un grande gioco di simulazione, per una applicazione spinta e sofisticata delle potenzialità della computer grafica. Questa possibilità — qui sta forse una delle novità più rilevanti — dovrà essere enfatizzata e messa in evidenza non nel chiuso di un museo, ma direttamente sul sito, all'interno stesso del territorio che sarà oggetto della visita.

La rappresentazione dovrà poi continuamente trovare riscontro nella verifica dello scavo. In un certo senso, la realtà degli scavi dovrà anzi via via — ma lentamente — *sostituire* la virtualità della rappresentazione, in un processo che potrà configurarsi come un grande gioco collettivo di disvelamento e di verifica delle ipotesi di lavoro, di cui il pubblico potrà sentirsi protagonista.

Alla rappresentazione dovrà accompagnarsi anche una piena fruizione degli spazi in questione. Il percorso dovrà essere punteggiato non solo di stazioni di osservazione diretta e virtuale, ma anche di altre attrattive: piste ciclabili, spazi di sosta e di ristoro, giardini, orti botanici, ecc.

Dentro, ma anche fuori del perimetro dell'area archeologica, dovranno essere situate tutta una serie di strutture di simulazione, a fini prevalentemente didattici, che potranno offrire una forte attrazione anche per i bambini e i ragazzi: si pensi alla realizzazione di un grande plastico di insieme o alla possibilità di ricostruire in simulazione luoghi come il porto, il mercato, un tempio, un quartiere abitativo, ecc.

Visite guidate e conferenze ad hoc consentiranno ai visitatori di partecipare direttamente anche alle problematiche di scavo. Fuori dall'area archeologica, il parco si estenderà a comprendere alcuni tratti esemplari del territorio circostante. L'area archeologica si colloca, infatti, fra il mare, una bella spiaggia arricchita da elementi significativi di macchia mediterranea, i grandi giardini d'arance, i frutteti. A qualche centinaio di metri c'è poi la foce del Crati, uno dei pochi esempi sopravvissuti di macchia fluviale mediterranea. Percorsi agrituristici consentiranno di cogliere le specificità del paesaggio coltivato, nella sua fascia di pianura, con gli aranceti e i pescheti, e nella sua fascia collinare, con la dominanza dell'ulivo. Si tratterà di mettere in rete questi elementi, in modo da caratterizzare l'area di Sibari attraverso un'offerta integrata.

Anche la zona di ricettività turistica, oggi concentrata tra i «Laghi di Sibari» e «Marina di Sibari», dovrà essere progressivamente qualificata e orientata al fine di integrarsi con le particolari esigenze di equilibrio storico-ambientale richieste dal contesto. La ricettività del porto turistico di Marina di Sibari dovrà anch'essa essere considerata come un ulteriore elemento di completamento dell'offerta. Da lì potrebbero infatti partire escursioni, che potrebbero anche interessare la foce del Crati, una volta ripristinata una sua navigabilità «leggera», per consentire così anche una visione dell'area di scavo «dall'acqua».

Accanto agli spazi all'aperto e alle unità museali, altri punti caratteristici del parco potranno essere una Biblioteca specializzata sul tema della città antica; un Centro espositivo dedicato ai «Viaggi di Erodoto»; una ben dotata Libreria.

Il complesso dell'offerta al visitatore si caratterizzerà dunque per un tempo di fruizione almeno di una intera giornata (assai suggestiva è la prospettiva di una possibile fruizione «notturna» del parco, attraverso un ben studiato sistema di illuminazione artificiale). Lo standard di permanenza nella zona della Sibaritide dovrebbe essere tarato nella misura dei tre giorni. Naturalmente, la vacanza di dovrebbe poi articolare in più ampie ricognizioni del resto del territorio calabrese, con l'offerta di pacchetti turistici integrati.

Anima e presupposto scientifico, in termini di indirizzi di studi e di coordinamento culturale, di tutta l'attività del parco dovrà essere un «Centro studi sulla *polis* e sulla democrazia antica». Un tale centro trova, come si è visto, nella Sibaritide uno scenario straordinario, consentendo, con la successione delle tre città di Sibari-Thurii-Copia, di seguire sul campo l'intero processo evolutivo della città in antico, dalla nascita delle prime colonie greche fino all'età romana imperiale.

POLITICHE PER LA LEGALITÀ

di Michele Emiliano *)

Con qualche licenza la legalità può paragonarsi utilmente ad un prodotto che s'intende collocare sul mercato delle condotte umane possibili.

In questa speciale prospettiva si può pertanto pensare a quali motivazioni spingono i singoli individui a sceglierla in alternativa alle condotte *contra legem*, con la consapevolezza, però, che nessuno pretende di vendere il proprio prodotto a tutti, ma proprio tutti, i soggetti che compongono la società, neppure un imprenditore monopolista. E del resto nessuna società è mai riuscita ad impedire del tutto il crimine e le violazioni della legge, neppure le dittature più dure ed organizzate.

Se si accetta il nostro paragone, ne discende la necessità di attuare politiche sociali, economiche, d'ordine pubblico e giudiziarie secondo un progetto coordinato (in modo non dissimile, sul piano logico, da quello del c.d. marketing mix proprio delle scienze aziendalistiche) che rende appetibile il *bene* legalità per la più gran parte degli individui.

Di qui la necessità di porsi direttamente il problema del tasso di illegalità attraverso l'attuazione di azioni di governo destinate non solo alla semplice repressione delle condotte illegali, ma anche a migliorare il rapporto di ciascun cittadino con la legge e con le altre componenti del corpo sociale.

Nel passato tali azioni sono state spesso immaginate dall'esecutivo come operazioni di educazione civica nelle quali si sono investite in modo non coordinato notevoli risorse umane, prelevate consensualmente dal volontariato e dal libero associazionismo, senza impegnare direttamente alcun'istituzione dello Stato, ma limitandosi ad apprezzare questo movimento spontaneo, sostenendolo con piccole elargizioni e mettendo a disposizione strutture statali preesistenti e destinate ad altro scopo precipuo.

Questo sforzo è stato, infatti, palesemente insufficiente nei confronti dei numerosi giovani che sono rimasti immersi in contesti familiari o comunque extrascolastici a rischio criminale.

All'educazione scolastica doveva evidentemente conseguire l'emancipazione culturale ed economica degli individui dal contesto ambientale mafioso mediante processi d'integrazione nel corpo sociale legale che non potevano essere affidati esclusivamente alle capacità dei singoli individui o dei volontari che a loro si sono interessati.

Questo sforzo di sottrazione degli individui al contesto criminale doveva passare attraverso una serie di azioni di educazione culturale e professionale che restaurassero la competitività culturale, economica e professionale del singolo individuo rispetto alla società legale.

Senza un'azione di questo genere, la stessa egemonia della società legale che appare ovviamente come l'obiettivo da perseguire ha respinto l'individuo che non vi apparteneva per nascita, nell'abito di logiche criminogene che hanno finito per essere, o meglio per apparire al singolo individuo, come più rispettose della propria dignità e delle proprie aspettative di integrazione in un gruppo omogeneo.

Solo il permanere di questa separazione può spiegare le ragioni per le quali il proselitismo mafioso continui incessante tra i giovani, ad un ritmo persino più intenso che nel passato.

*) Direzione Distrettuale Antimafia, Bari

La dimensione di un'azione di governo che indica sulla divisione sempre più netta tra società legale e gruppi (famiglie, quartieri) a rischio criminale, è tale da far apparire quanto sin qui fatto come assolutamente insufficiente.

La reimpostazione della strategia dello Stato deve innanzi tutto passare attraverso la preliminare considerazione dell'entità enorme dei costi vivi che debbono essere attualmente sopportati per rafforzare continuamente ed indefinitivamente l'apparato repressivo per rispondere all'attacco criminale.

Con ogni evidenza occorre sperimentare politiche che a fronte di un complessivo, inevitabile, aumento dell'investimento finalizzato alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché alla migliore e più rapida amministrazione della giustizia, destinino risorse non irrisorie al finanziamento di politiche di *lotta non repressiva* alla criminalità organizzata.

In questa prospettiva l'utilizzo dei fondi strutturali per il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 alle regioni del Mezzogiorno potrebbe quindi costituire, per le regioni meridionali investite da fenomeni di criminalità organizzata di vaste proporzioni, un'occasione irripetibile per sperimentare *forme di maggiore istituzionalizzazione della lotta non repressiva della criminalità*, quali ad esempio l'istituzione di *agenzie*, decentrate sul territorio secondo le necessità, incaricate del coordinamento di tutte iniziative che in passato sono state affidate al volontariato o all'individuazione scelta di questa p quell'altra istituzione dello Stato.

Tali strutture, che potrebbero essere istituite come entità di diritto provato sotto la sorveglianza del Ministero degli affari sociali, dovrebbero avere il compito di entrare in sinergia con le istituzioni scolastiche, giudiziarie e di polizia di ambito locale, nonché con le numerose associazioni di volontariato già operanti nel settore realizzando azioni di contrasto non repressive delle illegalità *operando principalmente sul soggetto a rischio di devianza*.

Esse dovrebbero essere realizzate con strutture elastiche e poco formalizzate, capaci di adattarsi alle singole realtà, di inserire al proprio interno personale volontario e professionale (da selezionare senza vincoli tipici del pubblico impiego, anche tra coloro che abbiano usufruito con successo dell'attività di recupero sociale dalla stessa svolta), di servizi di consulenti e di personale a contratto, di stipulare convenzioni con enti locali, università, enti ecclesiastici ecc., di ricevere in appalto dai singoli comuni, in tutto o in parte, l'organizzazione dei servizi sociali e l'erogazione dei contributi alle famiglie bisognose a rischio criminale indirizzando questi ultimi secondo logiche funzionali ai progetti anticrimine.

Gli uffici periferici di tale struttura potrebbero tra l'altro provvedere alla creazione di un'*anagrafe* dei soggetti e delle famiglie a rischio criminale da vincolare con un segreto simile a quello che copre i confidenti della polizia giudiziaria e ciò al fine da consentire al personale addetto di riscuotere la fiducia più completa degli utenti del servizio.

Tale base informativa, oltre a facilitare le concrete azioni delle *agenzie*, favorirebbe attività di studio dei fenomeni fin'ora confinate nel ristretto ambito dei dati acquisiti nella prospettiva investigativa e giudiziaria.

Le *agenzie* potrebbero tra l'altro essere individuate come le destinatarie dei beni sequestrati ai mafiosi e potrebbero essere abilitate all'assegnazione degli stessi ai soggetti che presentino progetti coordinati alle linee di politica criminale del governo.

La loro istituzione offrirebbe inoltre allo Stato indubbi vantaggi di immagine proprio nei confronti dei soggetti a rischio, consentendogli di presentarsi in una veste nuova che contribuisca a svellere il convincimento diffuso negli ambienti a rischio di devianza della sostanziale indifferenza dello Stato al loro recupero sociale.

Il personale dirigente delle agenzie, l'unico al quale potrebbero concedersi rapporti di lavoro più stabili, ma in ogni modo non dotati d'inamovibilità, dovrebbe essere reclutato tra personalità che si sono destinate nelle attività (di volontariato o all'interno delle istituzioni) di recupero di soggetti a rischio deviante, possibilmente col gradimento delle associazioni che dovrebbero essere coordinate e finanziate dall'agenzia stessa.

Si tratta in definitiva di strutture non pensanti, ma capaci di espandersi rapidamente, se necessario, di adattarsi a qualsiasi esigenza senza preclusioni rigide in materia di competenza, che operino in funzione dell'integrazione dei soggetti devianti nel corpo sociale, anche nella prospettiva occupazionale.

Esse potrebbero promuovere e coordinare attività di formazione professionale in funzione di specifiche attività economiche svolte da terzi o organizzate dalla stessa agenzia in modo stabile o temporaneo; potrebbero inoltre essere abilitate all'intermediazione della manodopera ed anche all'affitto temporaneo di quest'ultima, ricavando utili da reinvestire nell'attività della stessa e fornendo ai soggetti a rischio di devianza sostentamento in cambio di lavoro, anche part-time.

Le agenzie verrebbero così a costituire sul territorio una vera e propria rete d'*assistenza sociale antimafia*, parallela e coordinata all'apparato repressivo dello Stato, secondo metodologie alternative, e forse più proficue sul piano dei risultati sociali, in grado di gestire i successi investigativi e giudiziari nella successiva, delicatissima, fase del recupero alla legalità del soggetto deviante ovvero dei soggetti, spesso minori d'età, a quest'ultimo collegati a ragione di legami parentali o d'ambiente.

In tal modo ogni cittadino avrebbe di fronte una doppia struttura statale, l'una monolitica e rigidamente conforme ai principi costituzionali in materia di repressione delle violazioni dalla legge penale, e l'altra assai più leggete e multiforme, ma anch'essa tesa a realizzare i principi costituzionali di eguale dignità ed importanza che impegnano la Repubblica a tentare concretamente la rieducazione sociale degli autori di ogni tipo di reato.

UNA BANCA DATI SULLE CAPACITÀ E LE INIZIATIVE LOCALI DI REINTEGRAZIONE TERRITORIALE

di *Maurizio Ferrera* *)

Il recente dibattito sull'esclusione sociale, sulle nuove diseguaglianze e sulle sindromi di sottosviluppo in genere ha messo bene in evidenza come la «geografia conti» (geography matters): nell'Europa di oggi gli svantaggi di natura economica e sociale tendono a concentrarsi in specifiche aree, attraverso veri e propri circoli viziosi di segregazione territoriale. Questo fenomeno appare particolarmente evidente nel nostro paese, non solo in riferimento al tradizionale divario Nord-Sud, ma anche in riferimento alla crescente differenziazione interna allo stesso Mezzogiorno.

Per far contrastare questi circoli viziosi, occorrono efficaci politiche di rigenerazione socio-economica territorialmente mirate. Tali politiche debbono porsi, ovviamente, degli obiettivi sostantivi: lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi, la formazione del capitale umano, la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali eccetera. Ma esse devono porsi anche obiettivi per così dire «di processo»: devono in altre parole mirare esplicitamente ad attivare circoli virtuosi di re-integrazione delle aree svantaggiate nelle correnti di sviluppo economico e sociale nazionale e internazionale.

Di nuovo, secondo il più recente dibattito tre tipi di intervento appaiono cruciali per il raggiungimento di questi obiettivi. Il primo è la «costruzione di capacità» (capacity building) a livello locale: capacità di comunicare e di apprendere da parte dei principali attori, capacità di interagire in forma cooperativa, di negoziare e risolvere i conflitti tra interessi contrastanti eccetera. La costruzione di capacità si effettua tramite il trasferimento dall'esterno di specifici «saper fare», tramite la stimolazione dialogica degli attori, tramite specifici incentivi per evitare forme di mobilità in uscita dal territorio che lo deprivano sistematicamente — appunto — di capacità.

Il secondo tipo di intervento mira a istituire/irrobustire i collegamenti fra l'area svantaggiata e i flussi esterni di sviluppo: collegamenti di natura sia materiale che immateriale (fra questi ultimi particolarmente importanti sono i flussi di conoscenza ed idee). Da non trascurare sono anche i collegamenti fra le stesse aree svantaggiate, al fine di creare «comunità di comunità» capaci di raccordarsi, apprendere, esercitare voce collettiva.

Il terzo ingrediente è l'adattamento dei programmi nazionali e comunitari per tener conto non solo delle specificità sostantive locali (vincoli e opportunità in termini di risorse umane, ambientali ecc.), ma anche delle differenti «capacità» di area, nel senso appena precisato.

Proprio per il loro carattere fluido e interattivo, gli interventi mirati di «costruzione di capacità», «collegamento di area» e «adattamento dei programmi» non possono essere semplici oggetti di dichiarazioni programmatiche, di fatto poi abbandonati alla spontaneità degli operatori (sovrnazionali, nazionali, locali). Essi debbono al contrario diventare oggetto specifico di programmazione: una programmazione che possiamo definire «di processo», la quale deve avvenire in forme altrettanto curate e sistematiche quanto la più tradizionale programmazione sostantiva. L'avvio di una seria programmazione di processo rappresenterebbe una novità di grande rilievo soprattutto nel nostro paese. Nel-

*) Università di Bari

la tradizione italiana infatti all'identificazione di grandi e spesso rilevanti priorità sostantive per l'azione pubblica non ha mai fatto seguito la programmazione ed il monitoraggio dei processi effettivi di realizzazione : consentendo in questo modo che molti programmi pubblici cadessero vittima dei processi spontanei di applicazione distorta, appropriazione particolaristica o anche semplicemente non applicazione — per mancanza di quelle capacità di base a livello locale, sopra richiamate.

Programmare oggi in Italia i processi di sviluppo e re-integrazione territoriale significa fare alcune cose molto concrete.

Innanzitutto, occorre un massiccio sforzo per identificare le caratteristiche dei sistemi locali di azione collettiva di quelle aree ove più elevati sono gli indici di sottosviluppo e marginalizzazione socio-economica. Quali capacità e quali collegamenti mancano, concretamente, in tali aree? I dibattiti del «nuovo meridionalismo» hanno detto cose importanti a riguardo negli ultimi anni ed hanno già anche fornito ricche documentazioni. Si tratta ora di mobilitare e incanalare verso fini di politica pubblica questo primo patrimonio di conoscenza ed idee. A seguito di questa mappatura, occorre poi avviare una operazione di stimolazione mirata delle capacità locali rilevanti: che parta dall'alto (mobilitando dunque risorse e personale comunitario, nazionale e regionale) ma sappia in tempi brevi indurre il coinvolgimento di quegli attori periferici la cui collaborazione è un pre-requisito perché si producano circoli virtuosi locali. La istituzione di una sorta di «banca dati sulle capacità locali», che utilizzi gli indicatori normalmente in uso nelle ricerche internazionali (indicatori di natura economica ma anche sociale e politico- istituzionale) potrebbe costituire un primo passo importante in questa direzione, anche sotto il profilo simbolico.

Il secondo passo da fare è quello di mettere a punto un sistema nazionale di benchmarking. Quali iniziative hanno avuto, stanno avendo successo in termini sviluppo e re-integrazione territoriale? Quali sono i processi che le hanno rese possibili? Un sistema nazionale di benchmarking presuppone procedure affidabili e standardizzate di rilevazione delle informazioni, di valutazione in base a criteri riconosciuti, di comunicazione, valorizzazione e marketing dei risultati eccetera. Anche su questo fronte, la tradizione italiana è debole. Ma spunti e sostegno possono essere richiesti all'Unione europea. Sia i servizi della Commissione, sia le ricerche internazionali finanziate negli ultimi anni dal programma TSER (Targeted socio-economic research) hanno prodotto molto in tema di sviluppo locale. Si tratta dunque di collegare adeguatamente la politica nazionale di promozione dello sviluppo e della coesione al livello di azione comunitario: non solo in termini di risorse finanziarie e di obiettivi, ma anche in termini di metodi e procedure.

RISORSE UMANE E ORGANIZZATIVE PER LO SVILUPPO

di *Maurizio Franzini* *)

La dipendenza del processo di sviluppo economico dalla disponibilità di «risorse umane», adeguate per qualità e quantità, costituisce, oramai, un dato acquisito. I programmi diretti a favorire la crescita di tali risorse sono numerosi ed in decisa espansione; non occorre, quindi, soffermarsi sulla loro importanza. È necessario, invece, ragionare sulle possibili strategie di intervento, sugli obiettivi da privilegiare e sui mezzi più convenienti da utilizzare.

Prima di illustrare il tipo di intervento che — tra i molti altri possibili — ritengo opportuno in questo campo, vorrei soffermarmi brevemente su alcuni elementi, in gran parte molto noti, dello scenario meridionale.

Da un'indagine condotta dell'IMES — ora in fase di completamento — sulla formazione professionale di competenza regionale nel Mezzogiorno emergono risultati che confermano il diffuso pregiudizio negativo sulle performance e sull'efficienza della formazione professionale. Ad esempio, il costo medio dei corsi di formazione nel Mezzogiorno supera di molto quello del Centro-Nord e la variabilità di tale costo anche all'interno delle Regioni meridionali è talmente marcata da risultare difficilmente spiegabile. Notevolissimo è anche il *mismatch* tra l'offerta formativa e la domanda di figure professionali espresse dalle imprese (quest'ultima basata sui risultati dell'indagine *Excelsior*). Lo spazio per compiere su questi, e su altri terreni, significativi progressi di efficienza e di performance è, dunque, assai vasto. Vi è, però, da chiedersi se questa azione di razionalizzazione dell'attività formativa, pur necessaria, sia sufficiente per le esigenze di sviluppo del Mezzogiorno.

Tra gli elementi che caratterizzano la situazione meridionale vi è anche la particolare debolezza della formazione continua e la ben debole domanda, da parte delle imprese, di profili professionali più alti e di elevati titoli di studio. Questi elementi sono probabilmente riconducibili, almeno parzialmente, ad una caratteristica negativa della struttura produttiva del Mezzogiorno: la breve vita economica delle imprese che operano sul suo territorio e la connessa tendenza allo schiacciamento verso il basso delle dimensioni aziendali.

All'origine di questo fenomeno vi sono certamente molti fattori, tra i quali primeggia l'insieme di benefici di cui gode l'avvio di nuove imprese. È, però, plausibile che un peso rilevante venga assunto da talune «deficienze organizzative». In altri termini, per fare in modo che l'impresa «persista» sul mercato (e, quindi, anche per promuoverne il consolidamento dimensionale) occorrono idonee architetture organizzative; spesso, gli imprenditori non sono in grado di progettare e realizzare tali architetture. Non è raro che i piccoli imprenditori — talvolta i più responsabili ed accorti tra loro — dichiarino di non «sentirsi in grado» di pilotare la propria azienda verso dimensioni maggiori, con tutto quello che ciò comporta. In molti casi, la scelta di restare «piccoli» prelude all'espulsione dal mercato e, forse, alla rinascita come nuova piccola impresa. In ogni caso, la fragile architettura organizzativa e le connesse limitate dimensioni non agevolano una vasta gamma di investimenti «specifici» che sono così importanti per uno sviluppo solido.

*) Università di Siena

Se lo sviluppo economico nel Mezzogiorno non deve soltanto «partire» ma anche consolidarsi — e se non si ritiene che il problema di cui si è detto possa, come altri, essere risolto in virtù dell'impulso squilibrante che proviene da un nuovo, robusto *take-off* — allora si rende necessario affrontare direttamente la questione degli ostacoli organizzativi al consolidamento delle imprese. Dunque, non è sufficiente proporsi di spendere di più e meglio per le «risorse umane», occorre agire sul contesto entro il quale esse dovranno operare, anche risvegliando una domanda probabilmente latente.

Sono diverse le modalità attraverso le quali realizzare interventi mirati all'obiettivo di migliorare l'architettura organizzativa delle imprese meridionali, in modo da giustificare anche un'attività formativa più alta, specializzata e continua. Numerosi sono altresì i soggetti che tali interventi possono coinvolgere. Appare, comunque, indispensabile, da un lato, che le imprese vengano messe in condizione di individuare ed apprezzare le competenze dalle quali dipende, in modo duraturo, il loro successo e, d'altro lato, che vengano incentivati e premiati *re-engineering* organizzativi, naturalmente ben fondati, che prevedano una rafforzata presenza di profili professionali alti e specializzati. Le competenze per la realizzazione e la valutazione di questi progetti di adeguamento organizzativo sono necessariamente molto alte. Si può prevedere il coinvolgimento delle Università, preferibilmente nella formula, non nuova, di gemellaggio tra Università meridionali e del Centro-Nord.

Nel breve spazio che mi resta, vorrei soffermarmi su un altro aspetto di cruciale importanza per il consolidamento dello sviluppo economico del Mezzogiorno. Si tratta del funzionamento della Pubblica Amministrazione, ed in particolare degli enti locali.

I problemi delle Pubbliche Amministrazioni non sono tutti risolvibili attraverso la formazione delle risorse umane. La tendenza a considerare preminente la questione del «saper fare» individuale dovrebbe, forse, essere accoppiata ad una maggiore attenzione per i problemi delle architetture organizzative e della disseminazione degli incentivi adeguati. Le abilità individuali hanno scarso rilievo se mancano obiettivi, incentivi, strutture, compagini adeguate. Sarebbe di enorme importanza predisporre interventi che spingano (o, anche, forzino) le amministrazioni locali nella direzione indicata.

Anche in questo caso le modalità dell'intervento ed i soggetti coinvolti possono essere diversi. Un percorso plausibile è quello che vede il «centro» e la periferia coinvolti nella definizione di precisi obiettivi quantitativi che dovranno essere raggiunti entro ben determinati periodi di tempo, da parte delle amministrazioni locali. Decisiva è la fase di definizione degli obiettivi; questi dovranno essere concretamente raggiungibili con i mezzi a disposizione e con gli adeguamenti organizzativi che l'orientamento al risultato renderà necessario. L'intervento sull'architettura è, dunque, parte della definizione programmatica degli obiettivi da conseguire. Il mancato ottenimento dei risultati concordati determinerà sanzioni di entità adeguata nei confronti delle amministrazioni inadempienti. È essenziale che le sanzioni, una volta concordate, scattino in modo automatico, senza concedere nulla a pericolose ed invalidanti «ricontrattazioni ex-post».

Gli obiettivi dovranno mirare al «miglioramento» rispetto alla situazione di partenza piuttosto che al raggiungimento di un astratto «ottimo» e dovranno essere fissati secondo la logica degli «accordi volontari», che si sono diffusi in campo ambientale. Anche in questo caso occorrono competenze alte per la progettazione e la valutazione; il ricorso alle Università, o a strutture di comparabile livello, appare, quindi, consigliabile.

Gli obiettivi da privilegiare, che potranno essere fissati in successione nel corso degli anni, sono sia quelli che incidono più direttamente sullo sviluppo delle imprese (rapidità e snellimento procedure, realizzazione sportello unico e suo eventuale *upgrading*, predisposizione strumenti urbanistici, ecc.) sia quelli che incidono sulla qualità della vita e sul benessere dei cittadini (dalla più banale lunghezza delle code, alla lotta all'abusivismo, all'evasione dei tributi locali, ecc.).

Interventi di questo tipo possono concorrere al rafforzamento dello sviluppo economico anche per una via indiretta, diversa da quella della disponibilità delle «risorse umane». Si tratta del loro impatto sulla carenza di «capitale sociale» che molti considerano uno dei principali ostacoli alla crescita del Mezzogiorno. Il «capitale sociale» ha molte dimensioni — e ciò giustifica anche alcuni dubbi sull'effettiva pregnanza di questo concetto — è, però, indubbio che se non si sviluppano istituzioni in grado di assicurare il rispetto delle norme (pubbliche o contrattuali private) la qualità della vita non potrà migliorare ed il processo di crescita ne resterà frenato. Fare dell'architettura delle organizzazioni pubbliche e private il centro di un intervento programmatico consapevole può permettere di dare soluzione, almeno parziale, a questo problema. Anche in questo modo si rafforzerà il contesto entro il quale saranno chiamate ad operare le migliorate «risorse umane» (e non soltanto umane).

POLITICHE DEI PARCHI E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO AMBIENTALE

di *Roberto Gambino* *)

A fronte dell'importanza oggettivamente assunta dai parchi naturali anche nel nostro paese — che anzi per il loro numero e qualità non sfigura certamente nel panorama internazionale — non si può sottacere l'inadeguatezza e l'ancora scarso successo delle politiche in atto, soprattutto sotto due profili principali. Si deve anzitutto constatare che nella maggior parte dei parchi italiani le politiche di gestione stentano tuttora ad uscire da logiche meramente difensive, prevalentemente affidate a misure di tutela passiva ed incapaci di incidere sui processi di sviluppo dei territori interessati. La separazione di fatto tra politiche di vincolo e politiche di spesa (che costituisce, non solo in questo campo, uno dei più gravi handicap nazionali) ha fatto sì che troppi parchi siano «parchi di carta», che solo in pochi casi si siano avviate politiche di autentica valorizzazione e che la stessa azione di tutela si sia rivelata troppo spesso inefficace. A questo riguardo è opportuno ricordare che l'efficacia dell'azione di tutela dipende grandemente (come è stato ripetutamente ed autorevolmente sottolineato dall'Unione mondiale per la Natura) dalla possibilità di avviare processi di sviluppo sostenibile che consentano la gestione conservativa delle risorse, la continuità delle cure manutentive del territorio, ed una accettabile distribuzione dei costi e dei benefici, tale da favorire l'adesione e la partecipazione attiva delle popolazioni locali. È sempre più evidente che non può esservi efficace conservazione del patrimonio naturale se non si rimuovono gli «incentivi perversi» che, spesso silenziosamente e nascostamente, operano contro la biodiversità e a favore del degrado, e non si introducono adeguati «incentivi positivi» che consentano di operare a favore della biodiversità e della qualità. Ciò è particolarmente vero nel nostro paese, in cui gran parte dei territori montani e collinari, storicamente abitati e profondamente modellati dall'azione antropica, sono esposti a drammatici processi di declino o d'abbandono, che tendono a cancellare il patrimonio paesistico e ad aggravare i rischi di dissesto e di degrado. Qui, più che in altri contesti, è necessario che gli obiettivi di tutela siano incorporati in coerenti politiche di sviluppo e che, simmetricamente, i problemi economici e sociali dei territori interessati dai parchi siano attentamente considerati nella definizione delle politiche di conservazione e salvaguardia.

Questa esigenza contrasta irrimediabilmente con la tendenza a confinare le politiche di gestione nelle «isole» protette. Ed è precisamente questa tendenza a costituire la seconda preoccupante ragione d'inadeguatezza delle politiche in atto. Una politica di valorizzazione che consideri isolatamente ogni singolo parco, staccandolo dal contesto territoriale e dalle altre risorse naturali con cui può interagire, può difficilmente avere successo. Come si rilevò alla Conferenza di Rio nel 1992, è sempre più evidente che le aree protette sono del tutto insufficienti a soddisfare le esigenze di salvaguardia della biosfera, «soprattutto quando diventano isole di terra e d'acqua in paesaggi sempre più modificati dalle attività, dagli insediamenti e dalle infrastrutture umane». Si avverte ogni giorno di più l'esigenza di «mettere in rete» queste risorse preziose, da cui dipendono crucialmente la vita e lo sviluppo dei territori abitati. Questa esigenza induce anzitutto a porre l'obiettivo improcrastinabile di costruire un vero e proprio «sistema» nazionale di parchi ed

*) Università di Torino

aree protette — come parte importante del costruendo sistema pan-europeo — capace di rafforzarne l'immagine complessiva, di valorizzarne le specifiche identità e di coglierne le possibili sinergie. È doloroso constatare che finora solo poche regioni hanno tentato qualche timido passo in questa direzione, e che le poche concrete connessioni nascono dalle iniziative individuali di parchi contermini, mentre perdura a livello nazionale una inspiegabile divisione tra i parchi nazionali ed i parchi regionali (che va ben oltre l'ovvia distinzione tra le diverse competenze istituzionali, contrastando la visione unitaria proposta dalla legge quadro 394/1991).

Ma occorre subito aggiungere che una reale integrazione delle politiche di tutela in quelle di sviluppo impone di «andare oltre i parchi», per investire organicamente l'intero territorio. Il passo più importante da compiere in questa direzione è certamente la costruzione della «rete ecologica nazionale» (parte integrante della rete ecologica europea, lanciata dai programmi comunitari, ed articolata a sua volta nelle reti regionali e locali), in cui lo stesso sistema dei parchi e delle aree protette deve essere inserito. I parchi devono cioè essere concepiti e gestiti come nodi o grappoli di nodi delle reti ecologiche, connessi tra loro e con gli altri spazi d'interesse naturalistico da corridoi ecologici adeguatamente protetti e da fasce di continuità, in modo da formare una vera e propria «infrastruttura ecologica» diramata sull'intero territorio ed atta a sorreggerne i processi vitali. È in questa prospettiva che occorre ripensare radicalmente, a complemento del ruolo dei parchi, al ruolo delle fasce fluviali (gravemente mutilate e ridotte spesso, negli ultimi decenni, a canali artificiali) e delle grandi fasce naturali che corrono lungo i principali sistemi montuosi. Il problema non è infatti quello di salvaguardare alcune isole felici, alcuni lembi superstiti di natura, ma di migliorare la qualità ambientale complessiva del territorio, come insostituibile risorsa collettiva.

Questa prospettiva non può che aprirsi, per il nostro paese, al contesto europeo. Una seria politica dei parchi e delle aree protette deve ormai collocarsi in una strategia europea di valorizzazione del patrimonio ambientale. Vi sono evidenti ragioni economiche alla base di questa esigenza: molte delle politiche di sviluppo che possono più pesantemente incidere sulle condizioni ambientali e sulla fruibilità dei parchi e degli altri spazi naturali (come quelle agricole o quelle dei trasporti o quelle dei fondi strutturali) rispondono sempre più a decisioni che maturano a scala europea. I tentativi in corso per la definizione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo lo dimostrano eloquentemente. Ma vi sono anche più specifiche ragioni geografiche: gran parte dei parchi italiani sono snodati lungo le due principali dorsali, quella alpina e quella appenninica. E se la prima tende ormai a costituirsi come ambito privilegiato di cooperazione transfrontaliera (Convenzione delle Alpi) destinato a svolgere un ruolo cruciale nel cuore dell'Europa, a ridosso dei grandi bacini di sviluppo economico e produttivo, la seconda sembra destinata anch'essa a svolgere un ruolo fondamentale come asta di connessione tra l'Europa centrale e l'arco mediterraneo, un ruolo particolarmente coerente con le grandi tradizioni storiche, economiche e culturali del nostro paese. Le iniziative di cooperazione interregionale che già si stanno delineando (come il progetto APE, Appennino Parco d'Europa) ed i riconoscimenti internazionali attribuiti ai nostri grandi parchi meridionali (ad esempio il recente inserimento del Parco del Cilento e Vallo di Diano nella lista dei beni d'interesse mondiale dell'Unesco) rendono credibile la prospettiva di una strategia europea di valorizzazione dell'intero sistema di risorse ambientali snodato lungo la catena appenninica e l'arco ibleo, che potrebbe contribuire a contrastare il «risucchiamento» dello sviluppo economico e sociale verso il Centro Europa, a propiziare una più equilibrata distribuzione delle opportunità di sviluppo a favore del Mezzogiorno, ad affermare l'identità ed il ruolo specifico dell'Italia nello sviluppo del turismo sostenibile. Una prospettiva tanto più interessante in relazione al prevedibile aumento degli intescambi Est/Ovest attraverso il Mediterraneo ed alla comparativamente rapida crescita dei flussi turistici che interessano gli altri paesi mediterranei.

In una prospettiva autenticamente europea, la valorizzazione delle risorse naturali non può in alcun modo disgiungersi da quella del patrimonio culturale. Non si tratta qui soltanto di riconoscere che l'intero territorio nazionale è il prodotto evolutivo, unitario e indivisibile, di una millenaria interazione tra processi naturali e processi economici, sociali e culturali, che hanno conferito ad ogni lembo di natura una valenza anche ed intrinsecamente culturale, ma anche più specificamente di riconoscere che gli stessi parchi naturali — nazionali e regionali — presentano nel nostro paese un interesse paesistico che sovrasta spesso, ricomprendendolo, l'interesse naturalistico. E tale interesse, che caratterizza i parchi italiani come gran parte dei parchi europei, riflette non tanto o soltanto la presenza più o meno densa e diffusa di depositi e manufatti e «cose» d'interesse storico, estetico o culturale, quanto piuttosto le loro interazioni dinamiche reciproche e con gli elementi di natura, interazioni che creano appunto quello straordinario valore aggiunto che imputiamo al paesaggio. Lo spostamento d'attenzione dagli oggetti — naturali e culturali — alle loro interazioni e quindi al paesaggio contrasta certamente con la rigida separazione tra natura e cultura che soggiace a pratiche amministrative, tradizioni disciplinari ed architetture istituzionali consolidate, anche se trova già nell'evoluzione legislativa del nostro paese (in particolare la L.431/1985) e soprattutto nell'art. 9 della Costituzione solidi riferimenti. Ma è soprattutto la valorizzazione paesistica (non disgiunta da quella delle reti ecologiche sopra richiamate) che può dilatare l'azione di tutela oltre i confini delle isole protette, per cogliere — come raccomanda la recente Risoluzione del Consiglio d'Europa sul paesaggio — quell'aspetto essenziale del quadro di vita delle popolazioni, che concorre all'elaborazione delle culture locali e che rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo allo sviluppo degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea».

È in questa prospettiva, ampia e lungimirante, che la valorizzazione del patrimonio ambientale può e deve diventare parte integrante della programmazione nazionale. La costruzione, attualmente in corso, della Carta della Natura, come base per la definizione delle Linee d'assetto del territorio nazionale, rappresenta in questo senso un'occasione molto importante, anche in vista del contributo che l'Italia non può mancare di portare alla definizione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo. Sarebbe davvero grave che le grandi scelte programmatiche che devono maturare a livello nazionale ed europeo non tenessero adeguatamente conto delle risorse e delle straordinarie opportunità che la valorizzazione del patrimonio naturale, paesistico e culturale presenta nel «bel paese».

SISTEMA CREDITIZIO E POTENZIAMENTO DELLA BASE PRODUTTIVA

di *Adriano Giannola* *)

La crisi del mercato creditizio e l'urgenza di fondare su basi migliori il rapporto banca — impresa, impongono di considerare due aspetti strettamente correlati: quello del rapporto delle banche con le imprese sane e quello del rapporto con le imprese problematiche. Questi due aspetti vanno affrontati congiuntamente per il ben preciso nesso che li lega e che si manifesta in un comportamento delle aziende bancarie che tende a traslare sulle imprese sane il peso delle difficoltà che esse mutuano dalle imprese problematiche.

Ne consegue che proprio le imprese sane, per garantirsi la sopravvivenza, hanno di fatto subito un rallentamento nella crescita, quando non una riduzione assoluta della scala operativa (in netta controtendenza rispetto a quel che avviene nel resto del paese, specie nei «distretti industriali»). Se ciò ha consentito loro un relativo autonomizzarsi dal più stringente e tradizionale vincolo finanziario, ha anche determinato un indebolimento della capacità di investimento che, alla lunga, accentua la fragilità del sistema.

Questo corto circuito tra la parte migliore del mondo della produzione ed il mercato del credito e dei capitali non solo pregiudica le prospettive di crescita delle imprese, ma accresce anche la problematicità del portafoglio impieghi delle banche che — a causa di questo «effetto abbandono» da parte della clientela migliore — si trovano di fronte ad uno scadimento dei rapporti di clientela. Tutto ciò, sommato alle inefficienze gestionali che pesano particolarmente nelle banche locali, esaspera anziché ridurre la prassi di scaricare sui rapporti più affidabili costi non collegati al rischio specifico del singolo cliente ed alimenta così un vero e proprio circolo vizioso .

Per contrastare e spezzare questo circolo vizioso, sono proponibili due linee di intervento da attivare, su un arco almeno quadriennale, con un impegno di risorse relativamente modesto: da un lato occorre migliorare il rapporto banche — imprese favorendo il recupero di adeguati equilibri finanziari da parte delle imprese giudicate sane dal sistema bancario e dall'altro occorre attivare un processo di smobilizzo dei crediti problematici attraverso la promozione di un effettivo mercato delle sofferenze bancarie; l'operare congiunto di queste due azioni dovrebbe efficacemente contribuire a far convergere il costo del credito verso i livelli medi nazionali e favorire una ripresa significativa dei livelli di attività e di investimento del sistema di imprese.

Nei riguardi delle imprese (il riferimento è sempre alla tipologia di piccole e medie imprese) si deve favorire una possibilità di recupero di aziende finanziariamente sotto tensione o in difficoltà ma industrialmente sane. L'intervento va articolato attraverso forme di ricapitalizzazione delle imprese, il consolidamento e la ristrutturazione del debito (abbattimento del costo e dello *stock*) contestualmente a una concentrazione del debito in una o poche banche.

Questo tipo di intervento va limitato alle imprese non in crisi irreversibile di liquidità, a condizione che si definisca un idoneo piano industriale e che si manifesti anche l'impegno dell'imprenditore o di nuovi soci a partecipare al processo di ricapitalizzazione dell'impresa.

L'intervento va promosso con anticipazioni o rifinanziamento alla «*main bank*» a tassi agevolati con un costo che potrebbero gravare, nelle forme opportune, per una quota modesta sui fondi comunitari.

*) Università di Napoli

L'architettura dell'intervento, che non prevede contributi a fondo perduto né rischi in conto capitale per le risorse pubbliche erogate, rende possibile il rilancio produttivo mettendo in moto una macchina inceppata con effetti volano per tutta l'economia. Nè va trascurato che esso pone su basi nuove il rapporto tra banche e imprese non solo migliorando gli attivi bancari, ma anche promuovendo rapporti di clientela più intensi, centrati sulla condivisione e supervisione del piano industriale; i vantaggi informativi che si generano dovrebbero di per sé ridurre i costi, i rischi e quindi i tassi ed il razionamento del credito alle imprese. Il che è un significativo contributo a far salire a livelli più fisiologici il rapporto depositi/impieghi delle comunità locali.

È questa anche un'opportunità per sviluppare forme tecniche innovative di relazione con le imprese, sia con riferimento all'esigenza di ricapitalizzazione (fondi chiusi, prestiti partecipativi, oltre al classico *merchant banking*) sia con riferimento alla ristrutturazione del debito (sviluppo delle procedure di cartolarizzazione).

Se la prima linea di intervento punta a ristabilire le migliori condizioni di operatività delle imprese non finanziarie, occorre al contempo preoccuparsi di smobilizzare il «monte sofferenze» che frena l'attività delle aziende di credito a sostegno dell'espansione dell'economia. A tal fine va impostata una azione che stimoli la presenza di «intermediari» sul mercato dei crediti problematici. Questo mercato allo stato attuale di fatto non esiste (surrogato da ben noti provvedimenti, socialmente costosi, presi in situazioni di emergenza). Compito dell'intermediario è quello di rilevare — ai *valori di mercato* — una quota delle sofferenze per curarne il recupero così da favorire una ripresa operativa delle banche che vendono gli attivi problematici.

Il ruolo dell'intervento pubblico dovrebbe limitarsi a favorire lo sviluppo di questa attività attraverso la costituzione di un fondo di garanzia che copra una percentuale (inferiore al 50%) delle eventuali perdite sul recupero dei crediti *acquistati al valore di mercato* (molto diverso dal valore di libro) opportunamente certificato da un'agenzia di *rating*.

Lo smobilizzo dei crediti ceduti (anche tenuto conto dei dubbi esiti già contabilizzati) può far emergere perdite e determinare una riduzione del patrimonio delle banche che potrebbe pregiudicare il rispetto dei *ratios* di vigilanza.

Per limitare questo rischio (che renderebbe difficile la nascita di un tale mercato per un'ovvia resistenza sul lato dell'offerta) va ripartita nel tempo la contabilizzazione delle perdite derivanti da queste operazioni, avendo come riferimento base il periodo medio di presunto realizzo. In questa fase di transizione potrebbe essere consentito il ricorso a prestiti subordinati (qui l'intervento potrebbe materializzarsi in una forma di finanziamento degli interessi), così da reintegrare il patrimonio ai fini di vigilanza.

Una operazione su queste linee favorisce una strategia di modifica degli assetti proprietari, favorendo acquisizioni o partecipazioni che riorganizzino e consolidino il sistema.

In questa fase si apre, inoltre, uno spazio per definire le linee di un «piano di riequilibrio e rilancio aziendale» che deve investire tutti gli aspetti problematici strutturali e gestionali delle banche interessate.

Le due linee di intervento rappresentano quindi aspetti tra loro complementari ed essenziali al fine di rimuovere quei fattori che determinano un costo del denaro e limiti all'accesso al credito sistematicamente più elevati per le imprese locali.

In forma semplificata si può calcolare come gravano sui tassi attivi i costi connessi alla gestione delle sofferenze. Facendo questo esercizio si desume che per il complesso del Centro — Nord il costo delle sofferenze è pari allo 0.6% degli impieghi mentre per il Mezzogiorno è pari circa al 2.5%. Si consideri che il divario nei tassi attivi Centro — Nord Sud è praticamente coincidente alla differenza tra queste due percentuali. Lo smobilizzo sul mercato di una quota di crediti problematici tale da riallineare il rapporto sofferenze — impieghi del Sud sulla media del Centro — Nord consentire una riduzione permanente di oltre il 40% del divario attuale nei tassi attivi.

In aggiunta a ciò va ricordato che il processo di convergenza dei tassi regionali verso i valori del Centro — Nord passa anche attraverso il contributo supplementare di riduzione del rischio e dei costi da interesse per le imprese che può venire dall'entrata in azione della «fase I» dell'intervento, sul terreno della ristrutturazione dei debiti e della ricapitalizzazione delle aziende industrialmente sane.

Come si è detto le attuali tendenze alla ristrutturazione del sistema rischiano di rafforzare anziché dissolvere il sempre lamentato spiazzamento creditizio e finanziario delle realtà economiche meno forti.

Non è certo nuovo il dibattito sul ruolo particolarmente importante che il *relationship banking* gioca per lo sviluppo delle piccole e medie imprese, ed altrettanto vivace il dibattito sugli effetti negativi che i processi di concentrazione o di acquisizione esterne hanno sulla convenienza a sviluppare un modello di *relationship banking* nelle aree relativamente deboli. Nel caso italiano, caratterizzato dal persistere in forme nuove del dualismo, non sembra che questi temi siano percepiti con particolare sensibilità o lungimiranza, nonostante che la «comunità locale» — nelle sue diverse scale territoriali ed istituzionali — figuri sempre al centro della scena.

Una riflessione se sia opportuno o meno definire un modello di regolazione che affronti questi temi in connessione ai processi di trasformazione e ristrutturazione del sistema stenta a partire. In questa ottica una valutazione sui pregi e difetti dell'esperienza messe in atto altrove (come negli Stati Uniti) potrebbe essere una occasione non sospetta di confronto.

RIFLESSIONI SULLE POLITICHE PUBBLICHE

di *Augusto Graziani* *)

Le linee tracciate nel Primo Rapporto dedicato alle Politiche di sviluppo per il Mezzogiorno si distinguono per alcuni aspetti concretamente positivi e per altri meno incisivi.

Vanno considerati come positivi l'impegno a rendere sempre più responsabili i livelli locali di governo, a coinvolgere capitali privati in collegamento stretto con l'azione pubblica, a svolgere una intensa trattativa con tutte le parti interessate. Su questi temi non vi è nulla da aggiungere a quanto già contenuto nelle linee di intervento messe a punto e rese pubbliche. Non si tratta di aspetti facili a realizzarsi, specie per quanto riguarda l'azione da richiedere agli Enti locali e la misura dell'impegno da richiedere al grande capitale privato nazionale e internazionale. Su questi aspetti operativi verrà aggiunta qualche altra considerazione in seguito.

Gli aspetti sui quali potrebbe essere necessaria un'ulteriore riflessione sono quelli riguardanti il contenuto concreto delle azioni da intraprendere.

Le considerazioni che seguono muovono dall'idea che il Programma di intervento faccia leva su due fattori fondamentali: a) l'adeguamento delle infrastrutture, e b) gli incentivi per il contenimento del costo del lavoro e del capitale.

L'intervento sulle infrastrutture in sé non può suscitare che un giudizio di approvazione. La grande opera svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno nei primi vent'anni della sua esistenza aveva trasformato le strutture delle regioni meridionali; ma questa opera appare ormai superata, sia per carenze di aggiornamento e di manutenzione, sia per il velocissimo progresso compiuto dalle grandi regioni europee, ivi incluse quelle italiane del Nord. Là dove, nelle regioni italiane del Nord e del Centro, tutte le principali strade statali tendono ad assumere rapidamente la struttura di una superstrada, nel Mezzogiorno valgono ancora le strade di tracciato ormai superato, pienamente percorribili, ma inadatte allo scorrimento veloce. Considerazioni analoghe, e ancora più pessimistiche, valgono per le ferrovie.

Se una riserva va formulata in merito al programma delle infrastrutture è che esso prevede interventi correttivi e migliorativi in luogo di quegli interventi di ristrutturazione profonda che la situazione richiede. Le linee ferroviarie trasversali (Caserta-Foggia, Paola-Sibari, Lamezia-Catanzaro) sono in condizioni tali da esigere una ricostruzione completa. Invece, per la prima si prevedono interventi parziali e per le altre due nulla.

Sempre nel campo delle infrastrutture, una riflessione a parte va dedicata al problema delle acque. Il Primo Rapporto dianzi citato dedica a questo tema appena 18 righe. Si tratta invece di un tema di rilevanza indiscutibile. Tutti sanno che l'acqua per usi civili scarseggia in tutti i grandi agglomerati urbani del Mezzogiorno; tutti possono immaginare che l'acqua per usi industriali risulta meno scarsa soltanto a causa dell'inadeguato sviluppo industriale del Mezzogiorno. La scarsità di acqua, peraltro non dovuta a mancanza di risorse naturali ma a inadeguata captazione e distribuzione, si profila come la strozzatura maggiore nel caso di un veloce sviluppo industriale del Mezzogiorno.

Poiché il semplice allestimento di infrastrutture, pur costituendo un fattore fondamentale, non può esaurire il programma di intervento, è evidente che pari attenzione deve essere dedicata alla promozione di attività produttive. E poiché sembra difficile pensare che l'economia del Mezzogiorno possa sostenersi unicamente sul turismo, è sulle attività produttive di beni che occorre concentrare l'attenzione.

*) Università di Napoli

Gli strumenti che il governo intende utilizzare in linea principale, anche se non esclusiva, sono quelli degli incentivi volti alla riduzione del costo del lavoro e ad una maggiore flessibilità; ciò nella speranza che un vantaggio nel costo del lavoro possa indurre imprese del Centro-Nord a trasferire almeno in parte la propria attività produttiva nel Mezzogiorno.

È questa una linea di azione che presenta limiti palesi. Anche se l'obiettivo venisse centrato, si realizzerebbe ancora una volta il trasferimento di un'industria acefala, della quale si è così largamente parlato in passato che non è necessario ritornarvi sopra ancora oggi. Inoltre non è detto che lo strumento prescelto risulti davvero efficace. Le imprese di media dimensione del Centro-Nord che hanno avviato trasferimenti di produzione nei paesi in via di sviluppo non troveranno attraenti le occasioni che vengono loro offerte nel Mezzogiorno: per rendersene conto, basti pensare che lo stipendio di un lavoratore nei paesi che si affacciano oggi alla soglia dell'industrializzazione si aggira sulle poche centinaia di migliaia di lire al mese. Restano quindi le imprese di dimensione minore, quelle che non sono in grado di tentare il salto verso paesi lontani. Ma da queste vi è da attendersi il trasferimento di segmenti della produzione a bassa produttività e con scarsi effetti di fecondazione dell'ambiente.

La via da seguire non può essere quella di puntare al trasferimento nel Mezzogiorno dei segmenti poveri della lavorazione; occorre puntare al sorgere nel Mezzogiorno di industrie complete. È probabile che su questo terreno la collaborazione della grande industria sia necessaria, a patto che questa voglia agire nel Mezzogiorno allo stesso modo in cui ha agito nel Nord e cioè svolgendo un'azione di coltivazione dell'ambiente circostante. In questa opera di stimolo e di contrattazione, opera che in passato è stata ingiustamente trascurata, l'azione di un ente pubblico come la nuova agenzia per il Sud, quella che sembra debba chiamarsi Sviluppo Italia, possa risultare efficace.

LO SVILUPPO DI SISTEMI PRODUTTIVI DI CARATTERE INNOVATIVO

di *Gian Maria Gros-Pietro* *)

Lo sviluppo di aree territoriali che registrano un ritardo o un declino, pur facendo parte di un sistema a relativamente alto livello di reddito, quale è l'Europa anche nelle sue zone meno privilegiate, pone problemi di qualità delle attività produttive a cui mirare. Infatti, anche se si prescinde dalla necessità di non generare distorsioni rispetto ad altri territori facenti parte del mercato unico (competizione fondata sugli incentivi), non è pensabile che azioni di sostegno di qualunque tipo possano rendere il costo del lavoro in tali zone competitivo rispetto a quello di paesi esterni al sistema europeo. La difficoltà di reggere il confronto con tali zone è accentuata dalla circostanza che è interesse della stessa Europa favorire lo sviluppo di alcune di esse, specie di quelle territorialmente vicine, favorendo l'importazione di beni e servizi che ne provengono; l'interscambio che così si genera contribuisce a contenere dislivelli reddituali che potrebbero generare pressioni eccessive, anche di tipo migratorio, e al tempo stesso mette a disposizione dell'industria europea beni finali e intermedi capaci di ridurre il costo delle produzioni o dei consumi, così contribuendo alla stessa competitività europea. Ne deriva che anche per le aree europee a sviluppo ritardato o in declino non si può pensare alla creazione di posti di lavoro se non in termini di contenuti professionali e combinazioni produttive che siano in grado di offrire al mercato reali vantaggi d'uso, non facilmente riproducibili in paesi a basso costo del lavoro. Solo in questo modo i posti di lavoro creati possiedono buone probabilità di sopravvivere alla competizione; su un piano meno commerciale, le produzioni così attivate sono in grado di offrire realmente al resto del mondo occasioni di scambio vantaggiose, nonostante il privilegio salariale che proteggono, in quanto completano la gamma dell'offerta con prodotti altrimenti non disponibili.

L'esigenza di far sì che le produzioni avviate contengano elementi non facilmente riproducibili in paesi a bassi salari determina la vera discriminante tra produzioni difendibili e produzioni destinate a soccombere non appena cessino le misure di sostegno. Vale la pena di notare che la distinzione che così si crea non coincide affatto con quella tra alte tecnologie e tecnologie tradizionali. Infatti è noto che alcune fasi produttive tipiche delle industrie ad alta tecnologia sono state impiantate con successo in paesi con salari bassi e bassissimi, ad opera delle stesse multinazionali che avevano inizialmente sviluppato tali produzioni in paesi industrializzati. Tra le fasi produttive oggetto di delocalizzazione in paesi a bassi salari si annoverano anche alcune di quelle che incorporano tecnologie di processo particolarmente sofisticate, a dimostrazione che il livello tecnologico non costituisce, di per sé, una barriera sufficiente a proteggere livelli salariali relativamente elevati rispetto al resto del mondo. Al massimo la sofisticazione tecnologica, in quanto tende a far crescere l'intensità di capitale, può rappresentare una barriera protettiva quando arrivi a determinare una incidenza irrilevante del costo del lavoro e quindi del relativo vantaggio salariale. Neppure il livello educativo richiesto dalle alte tecnologie può ormai essere considerato un riparo sufficiente rispetto alla concorrenza salariale. Alcune delle professionalità richieste anche da industrie ad alto livello tecnologico possono essere agevolmente riprodotte nei paesi a basso salario: i casi dei progettisti di circuiti elettronici e degli sviluppatori di software sono ben noti. Lo sviluppo di tecniche organiz-

*) Università di Torino

zative basate sul telelavoro e la continua riduzione del costo unitario delle telecomunicazioni rende sempre più attuale questo tipo di competizione anche nel campo dei servizi: un centro di prenotazioni aeree può essere benissimo localizzato in Asia, a costi notevolmente più bassi e forse con più facilità di trovare personale in grado di parlare inglese, rispetto alla localizzazione italiana. È interessante notare che la facilità di riproduzione della professionalità nei paesi emergenti è legata solo in parte al suo livello più o meno elevato, e maggiormente al grado di formalizzazione della competenza da trasmettere. La professionalità di un manutentore si può perfettamente riprodurre attraverso un corso di addestramento; riprodurre la professionalità di un matematico è solo più lungo, ma rappresenta un processo non meno certo nel suo esito positivo. Più difficile e aleatorio è invece riprodurre la professionalità di un disegnatore di moda o di un critico d'arte; apparentemente impossibile sembrerebbe riprodurre la personalità di un artista.

Si deve quindi concludere che la barriera competitiva che permette di proteggere differenziali salariali (la cui entità non può essere troppo rapidamente ridotta se si vogliono evitare traumatiche reazioni al processo di apertura dei mercati mondiali) è costituita da elementi scarsamente formalizzati. Essi sono tali in quanto recepiti dall'ambiente culturale in cui il lavoratore vive. Se ci si interroga circa il motivo per il quale tali elementi possono permanere per lungo tempo non formalizzati e difficilmente riproducibili, si giunge alla conclusione che ciò dipende dal fatto che il contenuto della professionalità è in continua evoluzione, sulla base di impulsi ricevuti dall'ambiente economico e culturale circostante; chi non si trova inserito in tale contesto non riesce a mantenere una professionalità aggiornata. Ciò avviene indipendentemente dal livello tecnologico della produzione alla quale la professionalità si applica. Ha per esempio la suaccennata caratteristica di non riproducibilità una figura quale quella del progettista di microcircuiti con caratteristiche di avanzamento tecnologico estreme: le sue competenze sono mantenute aggiornate solo attraverso il contatto continuo con altri specialisti, che all'interno di una divisione del lavoro molto spinta operino su livelli corrispondenti di avanzamento tecnologico, nonché attraverso il contatto con utilizzatori, fornitori, centri di ricerca, esperti di mercato e di finanza caratterizzati da analoghi livelli di sofisticazione tecnologica. Ma considerazioni analoghe possono essere fatte per un progettista di nuovi materiali, per un progettista di automobili, per un progettista di calzature tecniche, per un designer di moda.

Se si condivide l'analisi precedente, il problema fondamentale da affrontare in un'area in ritardo di sviluppo, o in declino industriale, che non sia caratterizzata da decisivi vantaggi salariali, è quello di assicurare lo sviluppo e il mantenimento di specifiche competenze difficilmente replicabili altrove. In questa sede non vengono affrontate altre esigenze, che pure costituiscono altrettante condizioni necessarie allo sviluppo: dai trasporti al regime dei suoli, dai servizi alla sicurezza delle persone e dei beni. Supponendo che tali condizioni necessarie vengano realizzate, la condizione sufficiente allo sviluppo è appunto rappresentata dalla disponibilità di competenze specifiche, tali da indurre a localizzare attività produttive anche in assenza di vantaggi salariali. Lo sviluppo di tali competenze partendo dal nulla sarebbe evidentemente un esercizio fortemente aleatorio. Fortunatamente, nel caso di quasi tutti i territori italiani non mancano basi di imprenditorialità già esistente, rispetto alle quali il problema non è quello di creare competenze da zero, quanto quello di:

- rendere più competitive le competenze esistenti
- renderle meno vulnerabili, ovvero più difficilmente replicabili

In entrambi i casi la soluzione è in gran parte rappresentata dall'innesto, all'interno delle competenze esistenti, di conoscenze nuove capaci di innovare l'offerta di beni e di servizi.

Anche nei territori di più modesto sviluppo preesiste una struttura capace di produrre beni e servizi per il mercato locale. Uno dei motivi che rendono questi sistemi produttivi locali incapaci di affacciarsi su mercati più vasti, e alla lunga li destinano a soccombere sotto l'aggressione esterna, è rappresentato dal loro insufficiente accesso a soluzioni tecnologiche, progettuali e organizzative di tipo innovativo; i punti di forza e di originalità del sistema locale vengono sopraffatti dall'obsolescenza di alcuni aspetti della combinazione produttiva. Il rimedio è rappresentato dall'innovazione della combinazione stessa. Un'innovazione che in prima istanza è soprattutto di inseguimento: deve essere destinata non a creare eccellenze inesistenti, ma a ovviare gli aspetti evidentemente manchevoli di combinazioni produttive che pure hanno i loro punti di forza, se non altro per il fatto che sopravvivono nonostante le evidenti manchevolezze. Il punto chiave dell'innovazione così definita è che è importante la sua reale introduzione nel sistema produttivo, più che non il suo grado di novità assoluto. Se si accetta tale definizione, diviene immediatamente evidente che il passo successivo è l'individuazione delle condizioni sufficienti ad indurre gli operatori ad adottare l'innovazione. Si tratta di un tipico problema di marketing, che si risolve con i normali strumenti di questa tecnica. L'innovazione va proposta attivamente a chi la deve adottare; la proposta deve essere adatta al destinatario, e pertanto è richiesta una preventiva prospezione del «mercato» dei potenziali utilizzatori, allo scopo di «costruire» proposte idonee ad essere rivolte, senza eccessivi adattamenti, a un numero significativo di essi; la proposta va «venduta», cioè personale preparato in materia tecnica e economica deve dimostrarne la convenienza per l'utilizzatore potenziale.

Le caratteristiche sopra evidenziate di una azione per promuovere l'innovazione non hanno niente di sorprendente; rappresentano il normale *modus operandi* di chiunque voglia convincere un potenziale utilizzatore a servirsi di un nuovo strumento, che si tratti di una nuova macchina, di un nuovo software o di un nuovo servizio. In questi casi il privato offerente non ha difficoltà a comprendere come deve svolgere il proprio ruolo. Non c'è motivo perché il comportamento debba essere sostanzialmente diverso quando, anziché offrire un prodotto privato, si intende offrire un insieme di competenze diffuse e non facenti capo a un singolo fornitore. Il problema in questo caso è semplicemente dato dall'assenza di un singolo operatore che abbia interesse a promuovere l'adozione dell'innovazione; bisogna allora disporre di un operatore che agisca sulla base di un mandato pubblico, poiché dall'adozione ripetuta di innovazioni da parte di numerosi piccoli operatori ci si attende un vantaggio collettivo.

Le considerazioni che precedono si possono ritenere solo parzialmente rispettate dalle iniziative che in Italia hanno sinora avuto il compito di promuovere l'innovazione per fini di pubblico benessere. Il motivo di allontanamento dal quadro delineato più gravido di conseguenze negative è stato l'aver affidato la promozione delle innovazioni non a personale dotato di idonei requisiti professionali, bensì a personale proveniente dal mondo della ricerca e spesso tuttora inserito in tale mondo. Gli effetti negativi di tale impostazione si possono così riassumere:

- disinteresse professionale degli addetti per la funzione di promozione (l'interesse continua a essere rivolto alla produzione di conoscenza)
- stato giuridico che penalizza chi si dedica alla diffusione di innovazioni concrete di inseguimento (quindi immediatamente efficaci) per premiare chi si occupa di pubblicare idee, indipendentemente dalla loro effettiva applicazione
- assoluta mancanza di conoscenze relative alle tecniche di approccio al cliente
- assoluta mancanza di risorse organizzative adatte a avvicinare i potenziali utenti (le risorse disponibili non hanno le caratteristiche professionali richieste, non sono collocate dove stanno gli utenti, sono difficilmente inducibili ad avvicinarsi agli utenti).

La conclusione che si deve trarre dall'esperienza sinora raccolta in Italia è che l'azione per la promozione dell'innovazione va portata decisamente al di fuori degli Enti di ricerca e deve avere con essi un rapporto del tipo cliente/fornitore, o meglio, intermediario/fornitore. Occorre cioè creare una struttura decisamente orientata alla promozione pura, con criteri di marketing, che abbia anche il compito di stimolare i potenziali produttori di ricerca a erogare conoscenze suscettibili di valorizzazione economica. In questa veste la struttura in questione potrebbe anche essere vista come un catalizzatore dell'evoluzione del mondo della ricerca pubblica: da un lato nuovi spazi di autonomia potrebbero permettere, alle strutture pubbliche di ricerca che lo desiderano, di procurarsi sul mercato i mezzi finanziari per incrementare i mezzi umani e materiali a loro disposizione; dall'altro la struttura dedicata al marketing dell'innovazione avrebbe il compito di indirizzare la domanda selettivamente verso gli organi di ricerca disponibili a lavorare per il sistema produttivo. La domanda, sia pure stimolata e assistita da un intervento pubblico, avrebbe così un ruolo di collaborazione nella ristrutturazione del sistema pubblico di ricerca.

I «BENI TERRITORIALI» NEI PROCESSI DI SVILUPPO LOCALE

di *Duilio Gruttadauria* *)

I documenti recenti in materia di sviluppo territoriale sottolineano concordemente la necessità di un ruolo attivo delle amministrazioni locali nella individuazione e nella gestione delle azioni positive di riequilibrio e di incentivazione economica. I monitoraggi e le testimonianze sui risultati delle principali occasioni competitive tra comuni — ad esempio, per la programmazione negoziata o per i programmi di riqualificazione urbana — hanno ampiamente contabilizzato l'impegno degli amministratori nel sostenere la causa dei territori da loro amministrati.

Mi sembra però che assai spesso tale volontà di affermazione si limiti ad organizzare il consenso attorno alle procedure previste dalle specifiche occasioni per cui «si gareggia» (che è un fatto nuovo e produttivo), ovvero ad esprimere tutte le forme di pressione che il sistema della rappresentanza politica consente per accelerare o far pendere a proprio favore le azioni degli organismi decisori (che è invece un fatto vecchio). È invece più difficile individuare un campo specifico di azioni positive che le amministrazioni locali mettono nel bilancio della concertazione .

Persino le cosiddette «accelerazioni procedurali» non sempre sono ritenute possibili, perché troppo spesso dipendono da comportamenti e decisioni di organismi sovraordinati. Tipico esempio sono le varianti urbanistiche necessarie per l'attuazione dei programmi. Le procedure, la sostanza del consenso e i tempi sono in gran parte definiti dalle regioni. I comuni possono pertanto «contrattare» con gli operatori privati solo il loro impegno all'attuazione di procedure delle quali non sono neppure gli attori principali.

Anche gli aiuti e le risorse per investimenti pubblici vengono quasi sempre da trasferimenti.

È allora necessario trovare una materia di cui l'ente locale disponga effettivamente e che possa utilmente negoziare ai fini della formazione di nuova attività economica e di nuovo «capitale fisso sociale». Senza attendere una drastica riforma fiscale che attribuisca agli enti locali importanti risorse per gli investimenti.

Le risorse territoriali contrattabili sono quelle che tramite il processo negoziale, e quindi il passaggio nella disponibilità di un altro operatore pubblico o privato, acquistano per la collettività un valore superiore a quello che precedentemente la collettività gli aveva attribuito. Ritengo che tali risorse siano costituite essenzialmente (ma non esclusivamente) dai beni immobili e dagli usi del suolo.

Se si restringe il campo ai casi più generalmente proponibili si tratta di verificare a quali condizioni di fattibilità e con quali ragionevoli attese le collettività locali possono finanziare il processo di creazione di nuove attività economiche fornendo come capitale d'impresa la proprietà o l'uso di beni immobili, ovvero il valore che deriva da nuovi usi dei suoli.

Si cercherà di valutare in seguito i limiti e le potenzialità della dimensione del capitale che pur essere «liberato» tramite queste operazioni. Possiamo però dire subito che i beni immobili e gli usi del suolo sono beni tipicamente posizionali, scarsamente fungibili, e pertanto in grado di alimentare il processo di concorrenza in un modo «virtuoso», tale

*) Ecosfera, Roma

da suscitare un processo di valorizzazione in cui solo raramente l'affermazione di un progetto d'impresa contrasta una analoga intrapresa: è capace piuttosto di valorizzare in modo complementare le specificità territoriali.

La considerazione più generale sulle potenzialità d'uso di questa risorsa dipende dal fatto che il suo valore è determinato dalla disponibilità a pagare degli acquirenti finali dei beni e dei servizi prodotti, e questa fa riferimento ad un ambito territoriale già strutturato e definito. Il capitale fornito alle nuove imprese dai patti territoriali pur essere scambiato su qualunque mercato; la valorizzazione dei beni immobili e delle aree dipende dal bacino d'utenza in cui il bene è collocato e quindi risente del grado di ricchezza già presente nel territorio stesso. Un vero problema quando l'obiettivo è quello di intervenire in aree per definizione svantaggiate.

Per poter tentare una valutazione del contributo che possono fornire allo sviluppo economico i «beni territoriali» bisogna innanzitutto capire quali sono le categorie di beni più facilmente valorizzabili.

In prima istanza essi riguardano:

- L'uso di immobili di proprietà pubblica per lo svolgimento di attività economiche;
- La gestione di patrimoni pubblici, remunerata tramite la percezione di canoni, fitti e tariffe;
- La disponibilità a consentire il cambiamento della destinazione d'uso di un bene immobile, qualora ciò sia funzionale allo svolgimento di attività economiche;
- Le varianti nell'uso dei suoli da destinare ad attività economiche;
- La concessione per la realizzazione e gestione di opere pubbliche;
- Il completamento con risorse private e la successiva gestione di opere pubbliche incomplete.

Il valore di queste operazioni h, come si diceva, più elevato nelle aree ricche. Va tuttavia osservato che esse possono acquistare senso economico anche in aree svantaggiate quando i servizi siano rivolti ad una domanda esterna, come nel caso della formazione di attività destinate al turismo.

La domanda esiste inoltre quando questa è proveniente da pubbliche amministrazioni (si pensi alla domanda obbligatoria degli enti locali nel campo dell'igiene ambientale). È ancora domanda quando i servizi finali siano destinati a soddisfare esigenze primarie delle famiglie (si pensi alla domanda di servizi sanitari e parasanitari).

La proposta che emerge, implicita, da queste considerazioni pretende che si individuino gli strumenti per permettere, incentivare e persino costringere le amministrazioni locali ad intervenire nella programmazione negoziata attraverso un proprio contributo in termini di beni territoriali da destinare alla formazione di nuova attività economica.

Se ciò non è avvenuto non è certo perché sia vietato. Le attuali procedure, però, non stimolano tale evento. Gli algoritmi per la valutazione dei Patti territoriali sono orientati prevalentemente a misurare l'efficacia della spesa pubblica per il patto, e non già la specifica fonte di provenienza del capitale diverso da quello impiegato dallo Stato. Va inoltre considerato il progressivo irrigidimento della normativa di riferimento della programmazione negoziata, circa l'ammissibilità per settore delle iniziative proposte, che al momento escluderebbe l'attivazione di interventi in numerosi campi di possibile valorizzazione del patrimonio fisico.

Risorse di capitale prodotte dai beni territoriali innescherebbero però meccanismi di sviluppo autopropulsivo, effetti di riqualificazione urbana e formazione di cultura territoriale la cui importanza non pur sfuggire neppure ai fini della valutazione dell'efficacia globale della spesa pubblica a medio termine in questo campo di investimento.

Le ragioni dello scarso successo di questa linea di formazione del capitale derivano però da un certo grado di complessità della sua fattibilità. Questa deriva essenzialmente dai seguenti fatti:

Gli enti locali non dispongono di un quadro conoscitivo dei beni suscettibili di produrre gli effetti di valorizzazione;

La valorizzazione passa attraverso procedure autorizzative che vedono un forte ruolo delle regioni. In generale tali enti, anche nel caso in cui hanno fatto delle pronunce legislative favorevoli alla linea di cui si discute, non hanno dimostrato grande capacità organizzativa e decisionale per favorirla;

Vi è la necessità di un ruolo di assistenza tecnica che sia effettivamente capace di sostenere le amministrazioni nei procedimenti amministrativi attraverso cui tali operazioni devono necessariamente passare;

I tempi necessari per la realizzazione di queste iniziative sono lunghi e spesso sembrano non congruenti con la rapidità con cui le amministrazioni locali intendono arrivare alla conclusione delle attività che portano all'ottenimento delle risorse pubbliche attualmente «in palio».

Al riguardo si può osservare che nei casi in cui le procedure hanno stimolato (o addirittura rese obbligatorie) tali iniziative, queste sono state avviate dalle amministrazioni locali. È significativo il caso dei programmi di riqualificazione urbana finanziati dal Ministero dei Lavori Pubblici con i fondi dell'art. 2 della legge 179.

Se si vuole che tali investimenti si realizzino è necessario costruire con sufficiente preparazione e chiarezza le forme di partenariato con le regioni. Le sedi della programmazione negoziata e delle intese istituzionali di programma devono definire con le regioni gli strumenti e soprattutto la forma organizzativa con cui le amministrazioni regionali collaborano con le autorità locali per tutte le procedure connesse con le variazioni degli usi del suolo. Si tratta di abbandonare la strada prevalente dell'urbanistica che autocontempla le sue regole per sperimentare forme di governo del territorio, professionalmente consapevoli, che siano poste al servizio dello sviluppo economico e della qualità della vita. Alcune regioni lo stanno già facendo, dunque è possibile. In ogni caso le intese istituzionali di programma devono verificare la formazione degli strumenti organizzativi per gestire le procedure conseguenti.

Per quanto riguarda l'assistenza tecnica va detto che al momento prevale, anche per le scelte assunte dal Ministero del Bilancio, un privilegio quasi esclusivo delle competenze di tipo aziendalistico, almeno per quanto riguarda l'esperienza dei patti territoriali e dei contratti d'area. Molti dei soggetti chiamati all'assistenza tecnica non hanno spesso alcuna preparazione sulla gestione delle procedure inerenti le trasformazioni territoriali, per cui ben poco possono dare su tali terreni alle amministrazioni locali.

Esiste ormai una lunga lista di soggetti locali che aspirano a realizzare forme di programmazione negoziata. Troppo lunga perché sia giustificata la fretta con cui si intendono confezionare tali operazioni. È dunque tempo per premiare e favorire gli ambiti locali che organizzino più proficuamente la valorizzazione dei beni territoriali.

Per ultimo: la programmazione negoziata non è tutto. Il nuovo Q.C.S. pur facilmente orientare la formazione delle misure — anche negli aspetti procedurali, ma soprattutto organizzativi — per rendere obbligatorio il cofinanziamento degli investimenti con beni territoriali, ogni volta che sia possibile.

LA SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA DI POMPEI NEL SUO CONTESTO SOCIO-TERRITORIALE

di *Pier Giovanni Guzzo* *)

La separatezza che ha, da sempre, contraddistinto gli scavi archeologici di Pompei, e delle altre principali aree archeologiche del comprensorio, inizia, forse, a cedere il passo ad una nuova tendenza.

Nei decenni d'inizio delle scoperte sia la natura giuridica delle attività archeologiche (direttamente derivato dalla Corte) sia le rarefatte condizioni di popolamento avevano portato a considerare Pompei antica nulla più che un accidente riservato a pochi eccentrici. E questi, inoltre, erano lontani anni luce dalle medie condizioni sociali di coloro che vivevano in quel territorio. L'esiguo frutto che dalla prosecuzione degli scavi derivava veniva suddiviso fra gli sterratori, troppo preoccupati dalla sussistenza per poter programmare investimento e redditività a termine, e gli operatori, direi così, di supporto (dagli antiquari ai fiaccherai, dalla guardie ai ciceroni agli impresari) che costituivano, comunque, un'esigua percentuale, per di più estranea al contesto in quanto propria piuttosto alla capitale del Regno.

L'estraneità degli scavi al contesto si disvela con chiarezza nella fase storica che vide l'istituzione ed il primo sviluppo del Santuario del Beata Vergine del Rosario. La preoccupazione del Beate Bartolo Longo era quella di fornire un sostegno spirituale ai braccianti che continuavano a preoccuparsi della sussistenza propria e delle proprie famiglie, operando in ambiente malsano, ancora del tutto isolato e sprovvisto di ogni infrastruttura. Il generoso programma sociale del Longo si tinge, talvolta, di polemica contrapposizione alla «pagana» città sepolta dall'ira del Vesuvio. In questa dialettica che può apparire ingenua sul piano ideologico e sovrastrutturale, si può, tuttavia, scorgere una forte, e condivisibile, motivazione sociale. In quanto che i Governi che si erano succeduti sembrava si fossero più preoccupati di investire nei lavori archeologici che nel miglioramento delle condizioni di vita e di opportunità a favore dei contemporanei.

Il tempo trascorso, da allora fino ad oggi, non sembra aver modificato, nella sostanza, la situazione degli inizi. Lo svolgersi delle linee di sviluppo industriale e le ragionevoli riserve di crescita e di potenzialità produttive che le aree archeologiche rivestivano. L'antica preoccupazione alla sussistenza, alla rivolta alle elementari funzioni, oggi è trasformata nell'urbanizzazione e nell'edilizia selvagge. Continua, ininterrotta ed inalterata, la separazione tra coloro che ricavano reddito dalle attività derivanti dal patrimonio archeologico: gli abitanti del comprensorio forniscono i livelli medio-bassi di occupazione; redditi, di diversa natura ma probabilmente ben più elevati, si dirigono ai tour operators anche internazionali ed i gestori di attività ricettive localizzate all'esterno del comprensorio.

La presa di coscienza della situazione produce reazioni contrastanti. Da un lato si continua volutamente ad ignorare l'esistenza e la potenzialità delle aree archeologiche; dall'altro si tende di impostare programmi di utilizzazione di tali aree. Comunque, ne continua uno sfruttamento a livello basso, senza neanche tentare quel minimo di miglioramento dell'esistente che parrebbe possibile solo se lo si volesse realmente.

*) Soprintendenza di Beni Archeologici, Pompei

A quanto sembra, l'ostacolo principale a realizzare progetti di utilizzazione delle aree archeologiche a favore del comprensorio socio-territoriale di riferimento consiste nel profondo degrado, sotto più aspetti, del comprensorio stesso. A causa della già accennata mancanza di lungimiranza e dell'acquiescente, se non peggio, ignavia da parte degli organi di tutelare le aree archeologiche sono attualmente strangolate ed immerse in contesti edilizi, più che urbani, all'interno dei quali appare arduo tentare di mettere ordine per trasformarli in vivibili ed accoglienti.

Le infrastrutture di collegamento soffrono di asfissia, a causa dell'imprevisto, in quanto per lo più abusivo, sovraccarico di residenti. Le principali attrattive naturalistiche, ambientali e paesaggistiche soffrono anch'esse di strangolamento ed offrono servizi non adeguati alle richieste, peraltro ormai standardizzate e quindi facilmente prevedibili, dei potenziali utenti. La frammentazione amministrativa e la contrapposizione politica fra i diversi livelli locali completano le difficoltà che si frappongono ad un'organica programmazione ed alla conseguente ordinata realizzazione. Da tale situazione, oltre alla ovvia perdita di occasioni produttive, deriva un profondo disincanto ed una mesta rassegnazione nelle popolazione; che, quindi, si rivolge senza freni alla cura del *particolare*, offrendo così terreno di coltura alle attività illegali.

L'inversione dei tendenza che si impone alle coscienze ed alle volontà dispone, oggi, di strumenti nuovi: fra questi, uno dei probabilmente minori ma non per questo forse privo di efficacia, è costituito dal comitato previsto dal comma 5 dell'articolo 9 della legge 352/1997. Il comitato è composto dai 23 sindaci i cui territori ricadono nella competenza della Soprintendenza Archeologica di Pompei; da rappresentanti della Provincia di Napoli e della Regione Campania; dal Soprintendente Archeologo di Pompei e dal Direttore Amministrativo della stessa Soprintendenza. I compiti assegnati al comitato si riferiscono all'analisi di tutti quei problemi che riguardano congiuntamente la Soprintendenza e gli Enti Locali, compresi i possibili sviluppi dell'occupazione.

Se l'utilizzazione produttiva del patrimonio culturale costituisce una delle linee di un nuovo sviluppo, sociale ed economico, si può affermare che al nuovo comitato non mancherà lavoro. E, d'altro canto, i rapporti e le collaborazioni che si sono intrecciati negli ultimi anni nel contesto territoriale, per esempio a Castellammare di Stabia, a Torre Annunziata, ad Ercolano, hanno preparato un clima favorevole alla crescita ed all'efficienza del comitato da poco costituito.

Appare che uno dei compiti principali, di questo organo collegiale consisterà nello studio di uno strumento di ideale pianificazione dell'uso del territorio: così che vi sia possano sviluppare tutte quelle attività utili a favorire e, progressivamente rafforzare quell'inversione di tendenza che sopra si riteneva necessaria. L'aggiunta dell'aggettivo «ideale» appare essere d'obbligo: in quanto che il comitato non ha alcuna competenza formale che lo renda sostitutivo dei Consigli Comunali e delle altre istituzioni rappresentative e deliberanti, alle quali le leggi assegnano competenze sostanziali in argomento di uso del territorio. Ma questo stesso aggettivo, ideale, ben si attaglia ad un'attività, quella della tutela del patrimonio culturale, della quale occorre ricavare stimoli e forze, in specie quando si constata che presunti sviluppi non basati sulla cultura del territorio ma ottusamente derivati da modelli importanti da altrove non hanno raggiunto lo scopo di una crescita sociale, ma hanno ingigantito i conflitti e peggiorato la convenienza civile.

PER LA COMPETITIVITÀ DEL MANIFATTURIERO MERIDIONALE

di *Francesco Jovane* *)

In un contesto globale, caratterizzato da rapidi mutamenti economici, sociali e tecnologici, le macro-regioni «ricche» — e fra queste l'Europa e quindi l'Italia — sono sottoposte ad una duplice sfida: produrre ricchezza e posti di lavoro; assicurare, allo stesso tempo, la qualità della vita.

L'esperienza USA ha mostrato che il settore Manifatturiero, se reso competitivo, produce ricchezza e genera, al proprio interno e/o nei servizi che induce, posti di lavoro.

Il Manifatturiero, inoltre, attraverso i suoi prodotti e processi, utilizza gran parte delle risorse impiegate a livello globale e, pertanto, ha un notevolissimo impatto sulla Crescita Sostenibile, determinando così la nuova frontiera: la Produzione Sostenibile.

Obiettivo strategico per l'Europa e l'Italia risulta, pertanto, il mantenimento di un alto livello di competitività e sostenibilità del Manifatturiero; componente fondamentale per il perseguimento di tale obiettivo sono le attività di Ricerca per l'innovazione a livello Europeo e Nazionale. La loro definizione richiede un modello di riferimento.

Il Manifatturiero è caratterizzato da tre componenti fondamentali: prodotti, processi e attori che devono risultare in equilibrio con il contesto mercato-ambiente-tecnologia.

Pertanto, il Manifatturiero, nell'ambito di ciascuno dei settori che lo compongono, nella condizione corrente è rappresentabile:

- il prodotto, quale rapporto tra qualità sostenibile (prestazioni e risposta ai vincoli ambientali) e sua struttura,
- la matrice del ciclo di vita del prodotto e dei processi che lo sostengono,
- gli attori, cioè le imprese correlate in rete, che realizzano ciascuna fase della matrice predetta.

Il perseguimento di un obiettivo strategico di competitività e sostenibilità richiede la risposta alla curva di domanda di qualità sostenibile, in termini di innovazione incrementale e, di tanto in tanto, radicale di prodotto, processi, organizzazione e competenze.

Occorre, quindi, che:

- le Istituzioni, a livello sovranazionale e nazionale, concepiscano e attuino Programmi, Iniziative di Ricerca per l'Innovazione,
- gli attori di ricerca, dalle Imprese ai Centri di Ricerca e alle Università, realizzino progetti specifici di ricerca per l'innovazione che interessino prodotti e processi, dalla concezione al riciclo.

Considerando per i vari settori del Manifatturiero i processi che sostengono il ciclo di vita del prodotto e, in particolare quello produttivo, emerge un modello comune: la Fabbrica, intesa quale organismo integrato costituito da tecnologia, organizzazione e competenze, che copre dallo shop floor alla Impresa Rete.

Poiché una significativa parte della tecnologia impiegata nei vari settori del Manifatturiero, cioè le filiere della meccanica, del legno, della plastica, delle pelli, dell'elettronica e così via, è incorporata nei Beni Strumentali, (macchine e sistemi, hw e sw), il ruolo della tecnologia nel Manifatturiero può essere pertanto rappresentato attraverso la Matrice

*) ITIA-CNR, Milano

dei Beni Strumentali. In fig.3 è riportata quella relativa alla fase «produzione», sviluppata dall'ITIA, l'Istituto di Tecnologie Industriali e Automazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche, nel contesto della sua azione europea, correlando:

- le esigenze di ricerca, relative a tecnologie di produzione, progettazione, gestione;
- le filiere industriali: meccanica, legno, cuoio, plastica, tessile, elettronica, ecc.;

consente, in particolare, di definire le tecnologie critiche transettoriali relative ai Beni Strumentali la cui innovazione ha valore strategico per il Manifatturiero.

Competitività e Sostenibilità del Manifatturiero dipenderanno così come la posizione italiana sul V Programma Quadro, condivisa dagli altri paesi dell'Unione, ha messo in evidenza — dalla innovazione dei Beni Strumentali nella logica della Matrice del Beni Strumentali, e recepita nell'azione chiave «Prodotti Innovativi, Processi, Organizzazione».

Germania e Italia producono il 70% dei beni strumentali Europei.

L'analisi precedentemente svolta mostra che lo sviluppo industriale Europeo e quindi di una parte d'Europa — il Mezzogiorno — passa per un Manifatturiero innovativo, nel cui ambito, i Beni Strumentali gioca un duplice ruolo:

- beni meccatronici di media-alta tecnologia per l'export;
- strumenti per un manifatturiero innovativo.

L'aggancio all'Europa industriale del Mezzogiorno deve quindi avvenire lungo i due assi predetti attraverso il meccanismo delle reti di imprese operanti su scala geografica sovranazionale.

Dovranno quindi essere realizzate:

– reti produttive: la produzione dei prodotti complessi, integrando dai produttori finali ai subfornitori

– reti innovative, associate a quelle produttive, per lo sviluppo di nuovi prodotti e processi, integrando Imprese (End user and Technology suppliers) e Università/Istituti di Ricerca.

I nuovi strumenti di intervento per il Mezzogiorno — regione d'Europa — devono quindi favorire l'ingresso:

– delle Imprese nelle reti produttive europee, che integrano — per i prodotti complessi — dai subfornitori ai produttori finali;

– delle Imprese — dagli End user ai Technology suppliers — e delle Istituzioni di Ricerca (Università e Centri di Ricerca) nelle reti innovative, intimamente associate a quelle produttive, che sviluppano nuovi prodotti e processi.

È soltanto con il collegamento predetto — richiesto e validato dal mercato — che è possibile valorizzare le forze «vive» — imprenditoriali, scientifiche e tecnologiche — presenti nel Mezzogiorno, in Italia. Gli strumenti per farlo sono disponibili.

METODI E CONTENUTI DELLE POLITICHE INFRASTRUTTURALI

di *Francesco Latella* *)

La prospettiva di una progressiva esclusione delle regioni più deboli del nostro Paese dai Fondi Strutturali dovrebbe orientare i decisori delle Politiche di Sviluppo Regionali a immaginare programmi che per la loro dimensione e per i loro contenuti innovativi presentino una visibilità tale da trovare anche nel futuro l'interesse e il sostegno comunitario. Ciò significa che per dare forza ai diversi programmi, occorre immaginare, in prevalenza, progetti necessariamente su scala sovra regionale

Tale orientamento è supportato dall'idea che lo sviluppo economico regionale dipende in modo rilevante non solo dalle innovazioni e dagli investimenti introdotti all'interno di una regione data, ma anche dalla capacità di relazionarsi con gli altri sistemi produttivi con cui si intrattengono rapporti di scambio. Per cui ciascuna regione, più che pensare di competere con il territorio confinante dovrebbe immaginare iniziative comuni al fine di avviare grandi progetti capaci di competere con gli interessi di cui sono portatori sia le regioni tedesco-orientali, sia le regioni del Sud Europa, che le stesse regioni appartenenti ai nuovi paesi membri sia Centro Orientali.

All'interno di un tale quadro, l'obiettivo principale della politica regionale si sposta dal «cosa fare» al «chi e come fare».

Il tradizionale approccio della politica di sviluppo regionale era basato su prevalenti momenti di programmazione macro settoriale che privilegiavano gli aspetti di natura finanziaria. La conseguenza di una tale impostazione rendeva incapaci i soggetti attuatori di cogliere le strette interconnessioni esistenti tra sviluppo economico e l'organizzazione del suo territorio.

Infatti, in una prospettiva di una sempre maggiore integrazione tra i problemi dello sviluppo economico regionale e la riorganizzazione del proprio territorio, i momenti più importanti di quest'ultimo aspetto sono sempre più assegnati alla capacità di governo e alle iniziative degli Enti Pubblici Territoriali. Queste racchiudono al proprio interno i nodi delle reti di trasporto e di comunicazioni, così come sono i depositari degli incubatori delle attività economiche più innovative nei confronti sia della formazione del capitale umano che nel trasferimento fisico di tecnologie. Ciò consente loro, attraverso il radicamento sociale e territoriale di prospettare, a vari livelli, realistiche strategie di sviluppo.

Pertanto, il sistema della grandi città e di quelle intermedie deve rappresentare la «rete di nodi» dello sviluppo economico regionale entro cui vanno individuati programmi integrati a scala sovra regionale. I contenuti di tali programmi devono essere immaginati attraverso una articolazione che mantenga al loro interno sia la dimensione della rete (tra città, tra imprese, settori, ecc.) che quella della lettura per filiera di attività economica. ciò al fine di consentire una riorganizzazione dello spazio economico regionale maggiormente funzionale alla ottimizzazione della gestione dei flussi di persone, beni e informazioni.

Le argomentazioni di cui sopra muovono, pertanto, nella direzione di orientare il policy maker verso due principali obiettivi.

Il primo deve essere teso a ricomporre i vincoli che sono alla base della *path dependency* che storicamente ha interessato il contesto economico di ciascuna regione. Solo in tal senso si portano a spiegazione i differenziali di sviluppo (quantitativo, ma soprattutto

*) Università di Messina

qualitativo) di ciascuna regione e si evita l'errore di immaginare elenchi di «cose da fare». Tali azioni devono integrare in modo più stretto gli interventi sul sistema produttivo e tecnologico con quelli tesi alla realizzazione delle infrastrutture e alla pianificazione del territorio. L'obiettivo è quello di fluidificare gli scambi delle informazioni, delle persone e dei beni sia nello spazio economico regionale, che nei rapporti con l'esterno.

Il secondo deve spingere l'azione programmatica nelle seguenti direzioni:

a) Agire sulla pressante domanda di rifunzionalizzazione delle Autonomie Locali (riorganizzazione interna ed attuazione generale del principio di sussidiarietà), dato che l'efficienza e l'autonoma capacità programmatica di tali Enti andranno ad avere sempre più delle ricadute sulle performance del sistema produttivo regionale;

Intervenire su un possibile rapporto di composizione del «mercato regionale» nelle sue due principali componenti: le «Organizzazioni private» e le «Organizzazioni pubbliche».

Ribadire quanto sopra è importante in quanto ancora oggi è forte la tentazione di immaginare salti, scorciatoie che portano velocemente a situazioni di sviluppo economico senza pensare di dovere fare i conti con le difficoltà esistenti nelle regioni meridionali. Tali valutazioni vanno applicate anche nell'analisi del rapporto infrastrutture sviluppo.

Con quanto sopra non si vuole assolutamente fare passare il messaggio che non bisogna pensare in grande scala e fare in fretta. Ciò che occorre evitare attiene l'idea secondo cui si possa fare sviluppo a livello regionale senza tenere conto del livello e della dislocazione spaziale delle attività produttive e senza coinvolgere in varia misura gli attori locali.

Tale indicazione letta in termini di politica infrastrutturale significa che questa deve essere intesa essenzialmente come politica del territorio. Vale a dire: *le politiche infrastrutturali potranno produrre effetti di sviluppo a livello regionale nella stessa misura in cui si incardinano sul territorio e rendono funzionali, liberandole attraverso opportune politiche di accompagnamento, le domande latenti di mobilità di persone e merci*. Solo in tal senso, quindi, le infrastrutture possono generare momenti di sviluppo: altrimenti esse rappresentano soltanto opere più o meno grandi che possono produrre solo effetti moltiplicativi nel breve periodo ma che non generano sviluppo economico nel lungo.

Interconnettere, Valorizzare e Potenziare le Reti Infrastrutturali a Supporto dello Sviluppo Economico Regionale: questo può essere il messaggio da evidenziare al fine di realizzare tutte le cose che servono solo quelle che servono.

Passare dalla logica dell'emergenza alla normalità nella programmazione delle opere pubbliche significa consegnare al Mezzogiorno un quadro di obiettivi chiari e da perseguire con tenacia nell'azione di governo regionale, sostituendo vaghe aspettative su un'infinità di opere con concrete procedure per realizzare quanto al Mezzogiorno effettivamente serve con priorità ora e servirà con priorità domani.

Ciò significa programmare secondo i vincoli di spesa pubblica che ciascuna regione si dovrà imporre, responsabilizzando l'amministrazione al perseguimento degli obiettivi prefissati nei tempi stabiliti, allargando le opportunità per il concreto intervento del capitale privato nella erogazione dei servizi infrastrutturali necessari.

Se davvero si vuole uscire dalla perenne emergenza che da sempre caratterizza la politica delle infrastrutture fisiche nel Mezzogiorno, occorre specificare che ciò non si può risolvere nella individuazione di pochi o molti elenchi settoriali di interventi più o meno consolidati. A questo fine è necessaria una visione di carattere strategico che proponga una nuova prospettiva per i molti interventi necessari, secondo due linee fondamentali:

a) la riappropriazione della capacità di pianificazione; non si tratta di predisporre schemi «chiusi e preordinati», ma un sistema di priorità, di obiettivi e di metodi di lavoro capaci di fornire un indirizzo coerente al processo di infrastrutturazione del Paese;

b) la consapevolezza che non vi potranno essere tempi di attesa; ogni riorientamento dovrà progressivamente intervenire, senza frenare quanto è possibile fare subito.

In termini di politiche infrastrutturali ciò significa che occorre mettere in moto processi decisionali, dinamici, dove ciascun attore si confronta fra vari livelli di governo e fra vari interessi, avendo come riferimento i seguenti punti:

a) la individuazione chiara degli obiettivi strategici che si intendono perseguire, mettendo in risalto quanta parte di essi motiva l'investimento in nuove, grandi infrastrutture e quanta parte invece richiama la necessità di un'opera di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio esistente, tramite il riordinamento del mercato dei servizi infrastrutturali (concorrenza, tariffe, responsabilità di gestione, aumento della produttività, ecc).

b) la definizione di tutti i passi intermedi che portano a giustificare ogni singolo punto che si va inserendo nel programma, pensando e perseguendo in parallelo le azioni necessarie per il breve come per il lungo periodo. Per troppo tempo, troppe opere pubbliche sono state realizzate non perché servissero o indipendentemente dal fatto che servissero. Non sono isolati gli esempi di opere progettate e realizzate di fatto per generare flussi finanziari, spesso usando le esigenze del sostegno dei livelli di occupazione come forma di pressione: uno scopo per il quale l'opera andava iniziata, ma non necessariamente conclusa.

c) la creazione di organici tecnici competenti, capaci di coordinarsi nel leggere ed interpretare la situazione del Paese, nel dedurre le azioni più efficaci.

d) una precisa chiarificazione sul contenuto della struttura normativa, anche se non mancano le leggi dai contenuti innovativi: dal febbraio 1994 si dispone di una nuova legge quadro sui lavori pubblici, ma solo ora si sta pervenendo alla sua graduale applicazione. Fino ad oggi si è opposta una notevole resistenza soprattutto all'idea che tanto la progettazione quanto i lavori andassero assegnati sulla base di gare trasparenti in grado di assicurare la più larga partecipazione possibile.

e) le garanzie circa i criteri di economicità. I vincoli di finanza pubblica, nei quali il Paese è costretto dal peso del debito pubblico e dei vincoli dell'UE impediscono che il bilancio dello Stato possa essere generoso con le esigenze di infrastrutturazione del Mezzogiorno. Occorre avviare momenti normativi tesi ad un più agevole coinvolgimento dei privati nel project financing di opere e servizi infrastrutturali (secondo i criteri della bancabilità e della redditività delle iniziative). Là dove ci sono progetti esecutivi, che hanno introitato i criteri sopra ricordati, i finanziamenti si trovano. Il ritardo infrastrutturale è imputabile solo in parte al vincolo finanziario.

Gli obiettivi e i vincoli di cui sopra dovranno diventare le basi su cui andrà a posizionarsi il nuovo QCS nel campo delle politiche infrastrutturali. Questo dovrà contenere indicazioni in modo che ciascun Piano relativo agli anni 2000–2006 possa contenere:

1. criteri per la valorizzazione delle conoscenze e delle potenzialità presenti sul territorio

2. elementi di coordinamento con analoghe attività in corso di sviluppo nei diversi settori di attività;

3. momenti di progettazione a scala europea;

4. criteri che garantiscano il partenariato, la partecipazione e la concertazione al fine di garantire una effettiva codecisione;

5. criteri che garantiscano l'efficienza e l'efficacia nell'utilizzazione delle risorse disponibili da parte degli operatori responsabili dell'attuazione.

CULTURA, ECONOMIA E TURISMO NEL MEZZOGIORNO

di *Alessandro Laterza* *)

Per un curioso paradosso, la fin troppo consumata affermazione della centralità della cultura come fattore immateriale di sviluppo civile ed anche economico di un Paese si sta traducendo in una concreta urgenza per il Mezzogiorno. Di ciò si può cogliere l'aspetto positivo in prospettiva (in termini di sviluppo di una diversa sensibilità diffusa presso l'opinione pubblica, le parti sociali, gli operatori economici, il ceto politico e amministrativo). Ma si deve prendere atto che le gravi deficienze oggi registrabili — soprattutto nel rapporto tra cultura ed economia — nel breve termine potrebbero generare notevoli problemi. Ciò rende essenziale l'impostazione di una vera e propria «questione culturale meridionale» e l'adozione di strategie di investimento conseguenti.

L'orizzonte della «questione culturale meridionale» è definito da una serie di «necessità» e «opportunità» di diversa natura: 1) necessità di razionalizzazione, finalizzazione, trasparenza della spesa pubblica («nuova programmazione»); 2) relativa scarsità delle risorse disponibili; 3) necessità di sintonizzare le politiche nazionali con il quadro e gli standard procedurali comunitari; 4) necessità di rilanciare le grandi aree metropolitane (Bari, Catania, Napoli, Palermo); necessità di sviluppare l'occupazione; 4) opportunità di innescare processi di sviluppo a partire dalle specifiche potenzialità e vocazioni economiche delle diverse aree territoriali del Mezzogiorno (qualificazione comparti produttivi e distretti industriali); opportunità di sviluppare l'industria turistica; opportunità di valorizzare la dislocazione del Mezzogiorno come naturale snodo di traffici e contatti tra Europa, Mediterraneo, Balcani nell'ambito di un sistema di comunicazioni che ha valenza «globale». È in questo contesto, quindi, che si ambientano le linee di intervento di seguito proposte.

Il sistema della concertazione per la destinazione degli investimenti pubblici e la logica procedurale di strumenti come gli accordi di programma e i patti territoriali presuppongono che i rappresentanti politici, le parti sociali, gli operatori economici delle diverse Regioni dispongano di un quadro informativo chiaro e articolato delle differenti realtà territoriali, delle loro necessità, dei mezzi necessari per creare un favorevole contesto di sviluppo. Ciò è tanto più rilevante se si considerano le forti dissimetrie del tessuto produttivo (definito «a macchia di leopardo», cioè per distretti aggregatisi spontaneamente). Da questo punto di vista va rilevato che: 1) scarseggiano analisi e dati attendibili sulle realtà economiche distrettuali e sulle potenzialità da esprimere; 2) non esistono analisi e, soprattutto, proiezioni sulle esigenze di infrastrutturazione sia «pesante» (autostrade, aeroporti, porti, ferrovie, nodi intermodali) sia «leggera» (collegamenti stradali secondari, allacciamenti alle reti di distribuzione dell'elettricità e dell'acqua); 3) non esistono «mappe» dei servizi per le imprese e delle opportunità insediative (a partire dalle aree edificabili). In queste condizioni è estremamente difficile operare scelte finalizzate non impressionistiche, motivare in modo adeguato l'impegno di risorse del Quadro comunitario di sostegno, stabilire le indispensabili priorità e propedeuticità di intervento.

Per dare al problema una prima risposta, spendibile già nel corso del 1999, si propone di investire su un rapporto sull'economia e sul contesto infrastrutturale regionale, commissionato dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica o dai diversi Enti Regione alle locali sedi Universitarie con l'eventuale apporto di altri

*) Giusi Laterza & Figli, Bari

centri di ricerca, sulla base di uno schema di lavoro comunque predeterminato dal Ministero stesso; tale rapporto, distribuito tra i vari interlocutori del tavolo di programmazione, potrà costituire la base per una serie di progetti di ricerca, commissionati dagli Enti Regione, che approfondiscano le tematiche ritenute di maggiore rilievo a livello di concertazione regionale. In questo modo sarà possibile definire, in progresso di tempo, gli strumenti per un trasparente progetto di politica economica regionale ed anche conseguire l'obiettivo di gettare un ponte tra Ministero, Università, Enti locali, Associazioni di categoria, Sindacati, ecc., finalizzando ad un «uso sociale» il lavoro degli specialisti e colmando la cronica lacuna di rapporti tra mondo della ricerca e vita economica e sociale del Mezzogiorno.

Inoltre, è indispensabile sviluppare la progettazione e implementazione di una serie di banche dati, utilizzabili sia a livello ministeriale sia a livello periferico, per classificare e rendere accessibili dati relativi alle economie regionali (ancora una volta: soprattutto in riferimento alle specifiche aggregazioni territoriali e di comparto produttivo) ma anche per offrire, in sede di «sportelli unici» locali, tutte le notizie sulle opportunità insediative per la aziende (servizio indispensabile sul piano operativo, ma anche complemento per qualsiasi efficace azione di «marketing territoriale»).

Tutte le analisi oggi disponibili convergono sul fatto che l'industria turistica meridionale è fortemente sottodimensionata e, per di più, anch'essa caratterizzata da forti squilibri territoriali. Altrettanto indubbio è che il settore turistico è tra quelli a maggiore potenzialità di sviluppo e di creazione di nuova occupazione. Ora, tralasciando per brevità i problemi relativi alla creazione di un sistema di comunicazioni efficiente ed economico, alla tutela dell'ambiente e dei beni artistici e architettonici, alla certificazione di qualità dei servizi, all'incentivazione per la creazione di posti-letto e strutture dedicati anche al turismo congressuale, ecc., è da sottolineare che l'offerta culturale diventerà sempre più un fattore di attrazione e destagionalizzazione dei flussi turistici e un elemento qualificante per i diversi contesti territoriali. Infatti, per quanto ciò oggi non sia affatto un dato acquisito, si assume che gli standard di «accoglienza» dovranno necessariamente allinearsi ad un livello alto: sarà quindi l'offerta culturale a svolgere un essenziale ruolo di diversificazione e potenziamento della proposta turistica. In tal senso è opportuno che le Regioni e le Province, attraverso una specifica «conferenza dei beni culturali», effettuino un censimento descrittivo delle strutture museali e monumentali; delle attività teatrali, musicali, cinematografiche; delle manifestazioni di tradizione religiosa e popolare e dei poli del turismo religioso locale, nazionale, internazionale. Sulla base di tale censimento e del parere di un gruppo qualificato di esperti riconosciuti a livello nazionale (per evitare di cadere in campanilismi deteriori), gli Enti locali potranno operare per: a) indirizzare risorse per la creazione di itinerari tematici museali, monumentali, archeologici, religiosi dotati di stazioni di percorso ben determinate. Queste ultime dovrebbero essere opportunamente segnalate anche sul piano della comunicazione (dalla depliantistica pubblicitaria alla cartellonistica stradale) e collegate da un sistema di allestimenti omogeneo (per esempio, postazioni multimediali multilingue che offrano al visitatore informazioni organizzate in modo uniforme e connesse ad altre stazioni dell'itinerario); b) individuare l'esigenza e provvedere alla formazione di personale qualificato per organizzare servizi di accompagnamento turistico di livello differenziato (per es., dal turismo «scolastico» al turismo religioso, al turismo congressuale) e per un'utenza internazionale; c) indirizzare risorse per consolidare una rete qualificata di «occasioni» teatrali, musicali, cinematografiche (festival, rassegne, premi) e di manifestazioni di tradizione popolare (per es., i riti della settimana santa) che presenti, senza sovrapposizioni di calendario e di contenuti, una sorta di «cartellone» regionale di interesse particolare, da promuovere specificamente sia in Italia sia all'estero.

Per questa via, senza nulla togliere alle numerose altre iniziative che si potranno sostenere a livello locale, si creerà un ben definito «pacchetto» di offerta culturale che, oltre alla valenza turistica, avrà una positiva ricaduta in termini di occupazione qualificata, di sviluppo di un know-how tecnologico ed organizzativo esportabile, di autentica e ragionata pianificazione della valorizzazione dei beni culturali ed artistici.

È ormai luogo comune che l'Italia e, in particolare il Mezzogiorno, hanno come «missione» lo sviluppo delle relazioni economiche e culturali con i paesi del Mediterraneo e dei Balcani. Non è questa la sede per definire più in dettaglio queste affermazioni (che, ad avviso di chi scrive, sono più che fondate). Ma non c'è dubbio che nel ribadire il ruolo mediterraneo dell'Italia è urgente, nel contempo, precisare che esso non rappresenta una fantasia neocoloniale, né una via di fuga dall'Europa. Al contrario, esso consiste nell'assumere la funzione di punto d'incontro e snodo privilegiato di relazioni tra Comunità europea e paesi del bacino del Mediterraneo. In questo senso, è possibile sviluppare, sotto il profilo culturale, almeno due iniziative significative.

In primo luogo la fondazione di un grande festival (musica, teatro, danza) e/o di un grande festival cinematografico che abbia visibilità internazionale e mantenga come obiettivo lo scambio e il confronto di esperienze tra paesi europei (tutti) e altri paesi del bacino del Mediterraneo: un momento di incontro, quindi, e non un'osservazione separata, in vitro, delle espressioni culturali nordafricane, mediorientali, balcaniche. Caratteristica di questa iniziativa dovrebbe essere quella di essere itinerante e di girare su quattro «piazze» corrispondenti alle quattro grandi aree metropolitane del Mezzogiorno (Bari, Catania, Napoli, Palermo) realizzando, così, anche l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della attrattività, vivibilità e promozione d'immagine dei punti critici del sistema urbano meridionale. Per rispettare eventuali esigenze specifiche, ciascuna «sede» del festival si potrebbe riservare l'organizzazione di una sezione a sé stante, non itinerante.

In secondo luogo, la commissione da parte degli Enti regionali di programmi di ricerca, da svolgersi presso le locali Università ed eventualmente completati da programmi di scambio con Università straniere, aventi come scopo l'individuazione dei problemi ovvero delle possibilità di sviluppo delle relazioni economiche e degli scambi commerciali tra Europa e altri paesi del Mediterraneo, nonché degli elementi di differenza e di vicinanza sotto il profilo storico e culturale. Ciò in parte avviene già oggi (esiste, per esempio, una Comunità delle Università Mediterranee), ma in forma semi-clandestina e, come già evidenziato nel paragrafo 1 della presente scheda, senza che ciò abbia il benché minimo «uso sociale» al di fuori del circuito accademico.

I problemi oggi più avvertiti nel Mezzogiorno sono senza dubbio quelli dell'alto tasso di disoccupazione e inoccupazione e del lavoro nero. In prospettiva, tuttavia, emergerà con chiarezza che l'oggettivo incremento del costo del lavoro (per effetto del venir meno della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi) nel Mezzogiorno, intrecciato alla perdurante minore produttività pro-capite, potrà causare quantomeno una staticità del quadro occupazionale. In questa direzione, grande valore strategico hanno l'investimento nella creazione di rapporti organici tra mondo della scuola e mondo del lavoro e nella formazione post-scolastica mirata alla domanda del mercato del lavoro.

Sul fronte dei rapporti tra mondo della scuola e mondo del lavoro, anche senza arrivare ai processi di integrazione caratteristici del sistema formativo tedesco, è possibile ipotizzare che, sotto il controllo delle autorità scolastiche e delle organizzazioni sindacali, gli studenti dell'ultimo triennio delle scuole medie superiori effettuino stage presso aziende alle quali andrebbe riconosciuto un contributo regionale per gli oneri che un iter di formazione (in particolare, la «distrazione» di forza lavoro in organico) comporta.

Sul fronte della formazione professionale propriamente detta, il nodo essenziale è quello della individuazione dei bisogni formativi e del monitoraggio della domanda del mercato del lavoro: la parte più vitale del tessuto produttivo meridionale è composta da piccole e medie imprese che faticano a richiedere programmi di formazione per massicce

quantità di manodopera già predestinata all'assunzione; la domanda è frammentaria e frammentata, il timore di effettuare scelte poco oculate è forte (nel Mezzogiorno, i licenziamenti individuali sono virtualmente impossibili). È quindi necessario organizzare una struttura regionale, con articolazioni provinciali, che effettui previsioni sul mercato del lavoro, raccolga dati sulla domanda delle aziende (al fine di poterla aggregare in masse critiche che giustifichino il «lancio» di corsi di formazione professionale), verifichi gli esiti occupazionali e la qualità dei corsi erogati. Questi ultimi dovrebbero, a loro volta, essere regolarmente messi a gara (con la possibilità di ammissione anche di aziende o consorzi di aziende) di modo da porre fine agli automatismi che vedono sempre privilegiati vecchi enti di formazione professionale, costosissimi e del tutto distaccati dal mondo delle attività produttive.

IL TURISMO: FATTORE STRATEGICO PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

di *Giancarlo Lunati* *)

Il turismo è per sua natura un comparto economico complesso, perché presuppone la presenza di un'attività di base il pernottamento in alberghi o in altre strutture correlata ad altre attività che solo in parte sono progettate ad uso dei turisti. Queste ultime comprendono la fruizione delle risorse culturali e ambientali di una certa destinazione, ma anche l'accesso a sistemi di informazione, assistenza e guide, l'utilizzo di servizi di ristorazione e shopping e la fruizione dei sistemi di trasporto.

Nel caso di una destinazione che intenda promuovere uno sviluppo turistico, va da sé che tali elementi, opportunamente tarati sulla base delle tipologie di visitatori che si intendono attirare, devono essere offerti contemporaneamente e con standard qualitativi di offerta coerenti. Solo alcune delle attività descritte hanno inoltre una natura economica e possono sorgere sulla base di prevalenti motivazioni di mercato, altre sono invece essenzialmente pubbliche e derivano da un preciso impegno di sviluppo da parte degli enti locali territoriali.

Il caso delle infrastrutture di trasporto, per l'accessibilità e la mobilità interna a una destinazione turistica, rappresenta un caso esemplare, ma altre condizioni di base, come la formazione o la sicurezza, potrebbero essere citate. Si può affermare che la realizzazione di un sistema locale di offerta turistica — o addirittura di un vero e proprio distretto turistico raramente ha un fenomeno spontaneo, ma piuttosto è il risultato di un'attenta programmazione, tanto più necessaria in destinazioni, come quelle del Mezzogiorno, dove le condizioni al contorno in termini di infrastrutture, sicurezza e servizi di pubblica utilità, risultano spesso precarie.

Una ulteriore considerazione riguarda la tipologia di attività imprenditoriali generate dall'incremento dei flussi turistici. Si tratta infatti, in prevalenza, di attività ricettive, di ristorazione, di tour operating di piccole e media dimensione che, se da una parte sono auspicabili a causa del declino di modello di sviluppo legato alla grande impresa industriale, dall'altra presentano i noti problemi legati alla difficoltà di avviare programmi di formazione, ricerca e innovazione, i quali presuppongono una soglia critica ben oltre la dimensione media dell'impresa turistica. Anche nel caso dello sviluppo imprenditoriale, fondamentale appare dunque il ruolo di supporto di organismi centrali quali il sistema delle università o delle camere di commercio.

Ancora, non deve essere dimenticato che anche attività ordinarie, come la commercializzazione e il marketing, sono attuabili con efficacia solamente al di sopra di una certa scala dimensionale. Da questo punto di vista la realtà italiana appare drammaticamente frammentata. La prima catena nazionale, Jolly Hotel, controlla poco più di 6.000 camere, contro ad esempio le quasi 500.000 offerte dall'Hospitality Franchise System. Nel Mezzogiorno l'aggregazione alberghiera ha praticamente sconosciute e analoghe considerazioni potrebbero essere fatte per altre tipologie di offerta turistica.

Ancora una volta, dunque, è necessario prevedere apposite forme di programmazione e finanziamento, con l'obiettivo di promuovere la creazione di consorzi, marchi di qualità e meccanismi di aggregazione o affiliazione. La diffusione di tali strumenti ha ormai imprescindibile considerata l'attenzione destinata al turismo, in quanto veicolo di crescita

*) Insud- e Touring Club Italiano

economica e occupazionale, dai paesi concorrenti del Mediterraneo (e oltre). In tale direzione si muovono le azioni già intraprese da due organismi specializzati quali Insud e Touring Club Italiano, la cui filosofia operativa e le cui proposte sono deliniate a seguire.

A) Pre-condizioni per uno sviluppo effettivo del sistema turistico

Adeguatezza delle infrastrutture di accessibilità e mobilità locale. I Piani regionali dei Trasporti (mancanti ancora in alcune regioni) vanno pensati e coordinati a livello interregionale e intersettoriale come elementi chiave del sistema turistico

Presenza di una formazione di qualità, iniziale e continua, per tutti i profili professionali presenti nel sistema turistico, da quelli operativi a quelli manageriali. Questo per offrire ai mercati prodotti e servizi di qualità, in un settore «labour intensive» come quello turistico in cui spesso il valore aggiunto è dato dal fattore umano.

Disponibilità costante delle informazioni relative agli strumenti finanziari e di supporto alle attività imprenditoriali, comunitari, nazionali e locali

Garanzie di controllo del territorio che consenta al turismo di sviluppare le sue attività in un ambiente percepito come sicuro dai visitatori.

B) Linee guida di programmazione

Sviluppare la cultura del turismo sostenibile: le risorse, culturali, ambientali e sociali vanno riconosciute per il loro potenziale di attrazione turistica; quindi protette, gestite e valorizzate, sottraendole ad usi alternativi non compatibili.

Migliorare fruibilità e qualità dei servizi: le stesse risorse vanno rese accessibili all'intera gamma dei visitatori potenziali da modi, reti ed organizzazioni di trasporto adeguate, e la loro fruibilità effettiva va agevolata sia da un sistema di servizi essenziali e complementari, sia da un tessuto urbano all'altezza della qualità degli attrattori e della concorrenza internazionale.

Realizzare ed offrire prodotti market oriented: gli attrattori turistici vanno connessi al sistema di offerta per creare un prodotto turistico integrato, con caratteristiche tali da soddisfare le esigenze del turista di oggi.

Rafforzare la presenza sui mercati internazionali: le risorse, divenute prodotto turistico, vanno presentate, promosse e commercializzate da intermediari ed operatori capaci di imporsi in un mercato sempre più globale.

C) Le proposte le esperienze di Insud e TCI per la crescita del Sud

I meccanismi di programmazione e finanziamento disponibili possono essere utilizzati al fine di perseguire gli obiettivi di sviluppo dei distretti turistici e delle reti di prodotti turistici.

Lo sviluppo di sistemi locali di offerta turistica (distretti turistici)

Per quanto riguarda lo sviluppo dei distretti, un ruolo fondamentale pur essere ricoperto dalle intese istituzionali di programma, che prevedono una quota di risorse da destinare alla realizzazione di piani di fattibilità, anche nel settore turistico. Interventi tipici potranno essere quelli relativi alla realizzazione di reti di portualità turistica, alla riqualificazione della ricettività rurale o in dimore storiche, e allo sviluppo di sistemi di offerta locale per la fruizione dei beni culturali e ambientali. A cascata, tali piani dovrebbero fornire le linee guida e le priorità per le attività di sviluppo legate a contratti d'area e patti territoriali, di cui naturalmente viene auspicata una rapida estensione al settore turistico. Allo stesso modo, gli incentivi della legge 488 — ed eventuali altri programmi di finanziamento europei — potranno essere convenientemente calati in un quadro programmatico già definito.

Per quanto riguarda il passaggio dall'attuale quadro comunitario di sostegno 1994-1999 al prossimo 2000-2006, particolare attenzione potrà essere destinata allo strumento dell'accordo di programma quadro previsto dalla legge 662/96, che dovrebbe consentire

alle regioni di definire gli obiettivi prioritari di sviluppo (e di finanziamento) fino a che non verranno implementate le azioni previste dai citati studi di fattibilità (presumibilmente a partire dal 2002).

Un ulteriore strumento è rappresentato dal contratto di programma, che pur costituire il mezzo per avviare rilevanti piani di investimento da parte dei privati (anche stranieri). Il suo utilizzo nel settore del turistico è stato sinora limitato al caso del progetto turistico integrato Principessa di Castellaneta, in Puglia, ma le sue potenzialità andrebbero pubblicizzate e sostenute in misura maggiore.

Lo sviluppo di prodotti turistici interregionali

In aggiunta allo sviluppo dei sistemi locali di offerta turistica, è fondamentale la promozione di meccanismi di aggregazione e affiliazione, soprattutto nel comparto alberghiero, in grado di offrire prodotti standardizzati su una scala interregionale tali da favorire il turismo itinerante e la ripetitività della fruizione da parte dei segmenti di turismo d'affari e di vacanza.

È ovvio che la presenza di una «regia» super partes potrà favorire lo sviluppo di iniziative comuni a più regioni (ad esempio la riqualificazione degli alberghi di livello medio-economico) che potranno successivamente essere promosse, ed eventualmente gestite, in maniera aggregata.

Anche in questo caso, definite le priorità a livello nazionale, potranno essere coerentemente adottati programmi di finanziamento europeo, a livello multiregionale.

UN CONTRIBUTO ALLA POLITICA DEI SERVIZI IDRICI NEL MEZZOGIORNO

di *Rosario Mazzola* *)

L'obiettivo primario del prossimo QCS non può che essere quello di fornire il quadro economico-finanziario necessario ad accelerare la realizzazione della Legge 36/94 (cd. Legge Galli) nel Mezzogiorno attraverso un processo controllabile teso al raggiungimento nei prossimi 5-7 anni degli standard di servizio previsti nella normativa europea e italiana in corso di definizione.

Le esigenze di razionalizzazione e di riordino dei sistemi di gestione della risorsa idrica sia per il settore idrico-potabile sia per quello di fognatura e depurazione costituiscono del resto il diretto riscontro della necessità di recuperare significativi livelli di efficienza economica, di salvaguardia e di valorizzazione delle risorse locali e, per ciò stesso, sono parte integrante e significativa delle politiche di riequilibrio e di risanamento della finanza pubblica, anche nel breve periodo.

Non si tratta quindi tanto di avviare un piano di realizzazioni infrastrutturali, quanto piuttosto di fare in modo che, attraverso strumenti mirati, l'intero sistema idrico possa disporre di risorse quantitativamente e qualitativamente adeguate, gestite da soggetti industriali in forme economicamente autosufficienti e ambientalmente sostenibili.

In questa prospettiva di programmazione, è essenziale che le Regioni possano raccordarsi, con lo strumento degli accordi quadro, ad un servizio di assistenza tecnica istituzionale finalizzato a sostenerle ed accompagnarle nello svolgere fino in fondo il loro ruolo centrale di promotori e di acceleratori del processo di riordino e razionalizzazione, propedeutico alla reale industrializzazione dell'intero comparto, nonché di garanti del raggiungimento degli obiettivi programmatori.

Al perseguimento dei fini suddetti fanno da ostacolo le attuali caratteristiche dei sistemi acquedottistici e delle relative gestioni nel Mezzogiorno, quali la frammentazione tecnica, la separatezza di gestione, la molteplicità dei regimi amministrativi, la sovrapposizione e concorrenza dei livelli istituzionali di competenza sia per le reti di distribuzione che per l'adduzione. A questi problemi di per sé già gravi si sommano nel caso della raccolta, allontanamento e trattamento/smaltimento delle acque reflue la frammentazione e dispersione degli investimenti minori unita in molti casi alla sottoutilizzazione dei cospicui capitali investiti nei sistemi maggiori.

Ne risulta in ultima analisi una situazione decisamente precaria, pur con qualche caso di discreta organicità ed efficienza, che può essere così schematizzata:

- esiste un ritardo infrastrutturale nel completamento dei sistemi di approvvigionamento esterno (potabile, irriguo, industriale, misto);
- le reti di distribuzione interna, di raccolta delle acque reflue e del sistema depurativo, piuttosto frammentate, hanno un funzionamento molto insoddisfacente;
- il livello delle perdite nelle reti e talvolta anche negli adduttori è elevatissimo;
- il parco progetti, insufficiente per quantità e per qualità, va revisionato per orientarlo decisamente verso l'efficacia della fase di gestione delle opere e la sostenibilità ambientale;

*) Sogesid S.p.A.

– la mappa delle preesistenze industriali di settore è caratterizzata da molte gestioni in economia e da grandi entità territoriali di proprietà regionali o statali, che necessitano di profonde innovazioni industriali e organizzative; analoghe situazioni sono spesso riscontrabili nelle poche imprese gestionali di proprietà degli Enti Locali; le imprese private presenti sono anch'esse poche e di dimensioni medio-piccole.

– la mancanza della consuetudine a corrispondere il corrispettivo tariffario che copra i costi di un servizio spesso inefficiente, rende particolarmente problematico l'avvio di strumenti finanziari alternativi al contributo a fondo perduto per la realizzazione di nuove opere, quali il project financing; tuttavia va sottolineato che i reali costi di già sostenuti dalla collettività per il servizio sono talmente alti da rendere in teoria perseguibili queste strategie finanziarie alternative;

– anche se l'avvio della legge 36/94 nel Mezzogiorno è avanzata negli ultimi 16 mesi, è presumibile che non potrà completarsi prima di tre-cinque anni;

– occorre un grande sforzo riorganizzativo delle competenze delle Regioni e degli Enti Locali; quindi è necessaria una fase di accompagnamento che consenta loro di approntare gli strumenti programmatici e conoscitivi essenziali per l'avvio della fase di industrializzazione del sistema, a prescindere dalla natura pubblica o privata dei soggetti ai quali sarà affidata la gestione a regime.

In queste condizioni è evidente che il complesso iter di identificazione di un soggetto gestore d'ambito e possibilmente unico, ha tempi molto lunghi e certamente incompatibili con l'avvio di una politica di interventi infrastrutturali nel Meridione.

Appare quindi necessario identificare un complesso di iniziative atte a ridefinire rapidamente il quadro pianificatorio di riferimento e a surrogare solo temporaneamente i compiti che la Legge assegna a regime a Regioni, Autorità d'Ambito per evitare che una nuova stagione di investimento non venga vanificata dalla mancanza di un sistema industriale maturo; fra di esse vanno considerate almeno le seguenti:

– Un quadro di programmazione che renda possibile agli attuali gestori di porre in essere tutte le azioni non palesemente incompatibili con gli obiettivi settoriali esplicitati a livello regionale e di ATO;

– Una politica anche tariffaria che renda possibili gli investimenti e che consenta di individuare precisi segmenti all'interno del servizio idrico integrato, la cui gestione possa essere affidata, con iniziative di «finanza di progetto» come il Build-Operate-Transfer (BOT), a soggetti industriali senza necessità di aver completato l'intero iter di affidamento previsto dalla Legge 36/94.

All'uopo basta pensare che gli stessi strumenti innovativi previsti nella nuova Legge sugli appalti, in via di approvazione, cioè la Merloni-ter, in relazione al «project financing» non possono trovare facile applicazione nel settore idrico ove il ripagamento attraverso la tariffa è identificabile solo se definito nell'ambito dell'intero sistema e non certamente come singolo elemento. Infatti nessuna certezza finanziaria può essere assegnata ad un singolo investimento per gli effetti di spiazzamento che altri interventi potrebbero indurre sulla sua efficacia ai fini del raggiungimento degli obiettivi.

In questo contesto la fase ricognitrice, riordinatrice e pianificatrice va affrontata rapidamente, per evitare che il Q.C.S 2000-2006 risulti efficace non solamente come capacità di opere, ma aiuti il sistema idrico nel Mezzogiorno, a raggiungere gli standard di servizio che lo rendano paragonabile al resto dell'Europa, e non rappresenti l'ennesima occasione perduta.

La politica dei servizi idrici deve essere coerente con i principi dello sviluppo sostenibile e cioè l'uso attuale deve essere compatibile con l'ambiente attuale e salvaguardare le necessità delle generazioni future.

L'intervento finanziario dello Stato e della finanza pubblica in genere deve assumere una funzione residuale, integrativa e incentivante; deve e può darsi l'obiettivo di correggere gli squilibri, ma deve appoggiarsi, e non sostituirsi al circuito finanziario «normale» rappresentato dal meccanismo tariffario.

Un altro punto che è necessario ribadire, anche nei fatti, è la priorità della gestione rispetto alla realizzazione dell'opera. La gestione deve venire prima dell'opera.

Inoltre esiste uno spazio insoddisfatto di domanda di tecnologie sviluppate più specificamente per contesti di tipo mediterraneo e per realtà ad urbanizzazione diffusa. Queste situazioni, largamente presenti nel Mezzogiorno, sono sostanzialmente simili in molte aree del Mediterraneo, e conseguentemente la tecnologia adottata può essere facilmente esportabile.

Le più importanti debolezze di capacità tecnologica riguardano:

- il riuso delle acque reflue, con particolare riferimento all'impiego in agricoltura,
- l'allontanamento delle acque piovane e l'abbattimento dell'inquinamento ad esse legato,
- l'utilizzo di fonti non convenzionali per le aree marginali del territorio e/o per le aree caratterizzate da forti stress idrici,
- l'abbattimento dell'inquinamento derivante dagli scarichi dei centri minori e delle zone semi-urbanizzate,
- le tecnologie per il risparmio e/o il riciclo di acqua nei processi produttivi.

Una politica attiva dello sviluppo tecnologico, finalizzata al consolidamento del *know-how* nazionale per lo meno sulle tecnologie meno standardizzate a livello internazionale, e coinvolgente sia le istituzioni di ricerca che gli utilizzatori potenziali appare quindi quanto mai raccomandabile. Ed è altresì essenziale che le conoscenze e le competenze tecnologiche così sviluppate possano essere direttamente fruite dagli attori dell'attuazione della programmazione settoriale ed in primo luogo dalle Regioni e dagli Enti di ambito costituiti.

Partendo dai punti fermi sopra delineati si possono individuare tre categorie di interventi:

a) Interventi di adattamento e manutenzione straordinaria delle reti acquedottistiche e fognarie, da affrontare (ossia progettare, realizzare, gestire e finanziare) con gli strumenti ordinari della gestione di ambito (piano di ambito, gestione ordinaria, tariffa).

b) Interventi di completamento degli impianti e delle reti acquedottistiche e fognarie, come ad esempio l'adeguamento ai requisiti della direttiva 91/271; si tratta di interventi che ancora riguardano l'ATO, ma che per le loro dimensioni e il loro impatto economico di breve periodo possono prevedere un ruolo integrativo della finanza pubblica.

c) Interventi di nuova infrastrutturazione; con riferimento al settore dell'approvvigionamento idrico, rientrano in questa categoria i nuovi invasi e i nuovi schemi di trasferimento anche sovra-ambito, come pure sistemi di tipo innovativo, i grandi progetti di risanamento integrato.

Lo sforzo della finanza pubblica va concentrato sulla seconda e soprattutto terza categoria di interventi. L'esperienza negativa del passato sconsiglia peraltro di utilizzare gli strumenti tradizionali del contributo finanziario a fondo perduto, quasi sempre erogato in condizioni di emergenza, nell'impossibilità di esprimere valutazioni di merito circa le priorità da seguire, per di più in situazioni nelle quali la disponibilità di progetti realmente eseguibili fa premio più dell'effettiva utilità o priorità dell'opera dal punto di vista dell'interesse generale.

Si propongono a questo scopo due possibili assi di intervento:

I) Individuare di concerto con le Regioni un certo numero di progetti «di interesse nazionale»;

II) Predisporre alcuni programmi finalizzati, dedicati a tematiche ben individuate (piani straordinari di settore).

In entrambi i casi, alla finanza pubblica deve essere assegnato un ruolo integrativo, anche se proporzionalmente rilevante. Oltre che basarsi sul miglioramento della capacità di selezione e di indirizzo da parte dei soggetti centrali, occorre ridisegnare i meccanismi di apporto finanziario pubblico, in modo che essi siano incentivanti per l'assunzione diretta di responsabilità da parte dei soggetti locali. Questo discorso vale a tutti i livelli, sia statale che regionale.

Con riferimento al secondo asse, al fine di assicurare coerenza agli interventi, si propone di raggrupparli in una serie di piani di settore:

– Piano conoscenza (GIS, modelli idraulici e gestionali reti idriche e fognarie, revisione piani regolatori delle risorse idriche, monitoraggio qualitativo e quantitativo delle risorse);

– Piano progettualità, che ha l'obiettivo di assicurare la crescita delle capacità progettuali delle aree deboli del paese ed è strettamente legato al precedente;

– Piano risparmio idrico (art. 5 L. 36/94): risanamento e graduale ripristino delle reti idriche con perdite rilevanti, installazioni di contatori singoli, installazione di reti duali, diffusione di apparecchiature per il risparmio idrico;

– Piano per il riutilizzo delle acque reflue depurate (art. 6, L. 36/94) e per l'adeguamento delle reti fognarie e dei sistemi depurativi alle direttive 91/271/CEE (art. 7, L. 36/94); quest'ultimo è rappresentato dal Piano Straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque (Decreto 29 luglio 1997) revisionato per tenere conto dei Piani d'Ambito degli ATO e dei meccanismi finanziari qui proposti;

– Piano per l'efficacia delle reti irrigue e per il miglioramento delle tecniche di irrigazione;

– Piano per l'introduzione delle tecniche di ricircolo negli usi industriali.

Per accelerare gli investimenti limitando gli effetti sulle tariffe, è necessario sostenere finanziariamente i primi anni del piano degli investimenti di Ambito.

Detto sostegno dovrà avvenire, però, in un quadro di contrattazione delle modalità attuative e di controllo dell'avanzamento del programma con il Soggetto d'Ambito il quale dovrà comunque:

– garantire altri apporti finanziari a carico del Soggetto gestore Unico (se è già avvenuto l'affidamento della gestione del Servizio idrico integrato) o degli Enti Locali interessati;

– sottoporsi a rigorosi metodi di monitoraggio e valutazione del programma (o stralcio di esso) oggetto dell'intervento;

– dotarsi di appositi supporti specialistici di Project Management per l'implementazione delle attività previste.

Lo schema proposto consente di massimizzare l'effetto accelerativo sui processi decisionali in atto relativi alla costituzione dei Soggetti d'Ambito ed alla esecuzione delle attività propedeutiche alla redazione del piano degli interventi.

La costituzione delle Autorità di bacino, prima, e degli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.) (generalmente ancora in corso), poi, costituiscono un passo importante verso la costruzione di un assetto istituzionale più adeguato, ma non esauriscono i problemi operativi da risolvere e, in particolare, non offre indicazioni sufficienti circa le «tappe» del processo sostanziale di adeguamento al disegno della «Legge Galli».

Pertanto può ragionevolmente ritenersi che occorra procedere per stadi progressivi di avvicinamento, la cui individuazione costituisce la prima delle operazioni di «riordino». Le azioni da realizzare per prime sono:

a) avvio della progressiva unificazione tecnico-gestionale ed economica dei sistemi idrico-potabile allo scopo di determinare infrastrutture unitarie per l'intero ciclo, alle quali applicare i moderni metodi di accertamento/valutazione dei costi e di costruzione di attendibili bilanci economico-finanziari;

b) razionalizzazione dei sistemi di raccolta, allontanamento, depurazione delle acque reflue, individuando relativamente a questi ultimi le azioni volte ad assicurare l'effettivo funzionamento (specie per gli impianti di minore dimensione), il completamento dei raccordi con le infrastrutture fognarie (specie per i grandi impianti) e l'attivazione delle opportune strutture tecnico-operative di gestione e manutenzione;

c) in stretto collegamento con lo sviluppo del Piano progettualità sopradetto, attivazione di competenze e strutture tecnico-specialistiche, presso le Regioni e i costituenti A.T.O., che consentano la diffusione delle conoscenze del settore, anche innovative, nonché la elaborazione di standards tecnologici impiantistici e di funzionamento e controllo.

La complessità delle operazioni «sul campo» che tali scelte comportano, richiede l'attuazione di alcune iniziative-guida, da raccordare ai piani di piano di settore già descritti.

In questa direzione si profila una precipua esigenza del Governo di accompagnare la fase di elaborazione e messa a punto del QCS, disponendo di un supporto tecnico adeguato a tradurre operativamente le esigenze enunciate attivando nel breve periodo alcune «iniziative-guida» riguardanti:

– l'accertamento dello stato delle gestioni nelle regioni del Mezzogiorno e, in particolare, l'accertamento dei costi e dei ricavi delle stesse, allo scopo di definire una o più ipotesi di bilancio economico-finanziario del settore idrico-potabile, del settore fognario e della depurazione; in questo contesto vanno verificati dei livelli di frammentazione e separazione delle diverse componenti funzionali dei servizi idrici (approvvigionamento, adduzione, distribuzione per l'idrico-potabili; collettamento, allontanamento, trattamento, riuso, smaltimento per la fognatura/depurazione) allo scopo di individuare il processo di riagggregazione tecnica per procedere verso l'ottimizzazione della gestione economica dei servizi stessi;

– la promozione di strutture tecniche regionali e di Ambito, anche sperimentali e provvisorie, in grado di perseguire in tempi brevi le scelte di cui ai precedenti punti a), b), c).

La SOGESID, attraverso il perfezionamento degli accordi quadro con le singole Regioni meridionali, potrebbe utilmente farsi carico di procedere celermente ad entrambe le operazioni, predisponendo uno specifico progetto di attività, facendo anche ricorso alle professionalità disponibili sul mercato.

Consolidato questo quadro, ove la Regione ha il ruolo di «garante», la contrattazione potrebbe svilupparsi con più Soggetti interlocutori opportunamente legittimati, quali gli Enti acquedottistici, i Consorzi di Bonifica, i Consorzi di Sviluppo Industriale, coordinati dall'Autorità d'ambito o, in caso di loro mancanza, dalle Amministrazioni provinciali, fermo restando il presupposto di un piano di interventi che abbia un respiro di Ambito territoriale e che preveda, oltre agli investimenti infrastrutturali, le altre azioni, a cura dei Soggetti partecipanti al «Patto» concorrenti al conseguimento dell'assetto industriale

del settore, con priorità assoluta per quelle imposte dalla legge 36/94, nonché i meccanismi di monitoraggio con gli indicatori di avanzamento predeterminati e la struttura di Project Management per la gestione operativa del «ciclo del progetto».

In base alle capacità progettuali dei Soggetti interlocutori ed alla complessità del contesto soggettuale e del programma dovrebbe essere inserita anche la figura delle «Società di promozione ed attuazione del Patto» secondo lo schema in atto per i «Patti territoriali».

In questo contesto il ruolo strategico che la SOGESID S.p.A. deve coprire, è di «elemento acceleratore e sinergico» per il raggiungimento dell'assetto definitivo previsto dalla L. 36/94, evitando scelte che invece potrebbero ritardare questi obiettivi, quali la creazione di soggetti definitivi che tenderebbero a vincolare ulteriormente le scelte di competenza degli ATO sull'organizzazione della gestione nelle forme previste dalla L. 36/94 e dalle normative nazionali e comunitarie.

FORMAZIONE MANAGERIALE PER IL MEZZOGIORNO

di Riccardo Mercurio *)

L'attuale sistema della formazione nel Mezzogiorno presenta problematiche di non poco conto, collegate alla mancanza di un chiaro disegno progettuale e di una serie di legami stabili tra i diversi attori interessati a tale settore. I punti deboli sono presenti non solo nella formazione manageriale, ma anche e soprattutto in quella professionale, che peraltro assorbe la quota più alta di finanziamenti pubblici. I problemi di fondo che caratterizzano il sistema formativo manageriale del Mezzogiorno sono resi evidenti dalla limitata creazione e diffusione di una cultura d'impresa nel sistema economico e amministrativo locale.

Il primo aspetto che va sottolineato è in quello che *non si deve fare*. Bisogna abbandonare i modelli che hanno caratterizzato il finanziamento dei progetti di formazione manageriale nel passato: progetti finanziati senza una puntuale e profonda analisi del fabbisogno e soprattutto senza una diretta verifica delle esigenze o delle richieste della domanda finale (Aziende, Pubblica Amministrazione, ecc.). I progetti sono stati proposti, nella quasi totalità dei casi, dall'ente produttore dell'offerta formativa, che — senza un diretto coinvolgimento dei destinatari finali nella fase progettuale nella migliore delle ipotesi hanno svolto analisi dei fabbisogni formativi di tipo 'macrò su dati statistici, con elevati rischi di spreco di risorse finanziarie e di limitata finalizzazione degli interventi.

Si avverte, quindi, come aspetto prioritario l'esigenza di un reale coinvolgimento della domanda nello sviluppo dei progetti formativi da finanziare e nella creazione di una prassi consolidata di analisi dei fabbisogni formativi qualitativi (ad es. sulle nuove figure professionali) e quantitativi della domanda finale.

La mancanza di collegamenti non si avverte solo nella fase progettuale, ma anche in quella operativa e, soprattutto, in quella finale di «spinta» dei soggetti formati verso la prevista posizione lavorativa. Rari sono, infatti, i casi di effettivo e significativo coinvolgimento in partnership di Soggetti produttivi nella costituzione di scuole di formazione e/o nella stipula di convenzioni con Università per promuovere — e partecipare a creare — un determinato prodotto formativo. Ancora più rara è la presenza soprattutto nelle Università — di efficaci servizi di *placement* post-formazione capaci di «vendere» sul mercato laureati e diplomati. Solo il 33% delle istituzioni superiori del Sud forniscono servizi di orientamento, contro il 62,5% del Nord e il 76,5% del Centro, e in ogni caso con qualità non paragonabile alle aggressive strutture estere.

Per quanto riguarda l'attuale organizzazione del sistema per la formazione manageriale, dal lato dell'*offerta* i soggetti coinvolti sono Università, Scuole di Formazione post-universitarie, Scuole di Formazione operanti direttamente all'interno di realtà produttive (Pubblica Amministrazione e imprese di grandi dimensioni) e Enti e società impegnate nella promozione di politiche di sviluppo imprenditoriale (ad es.: Imprenditoria Giovanile S.p.A.). La gamma dei prodotti formativi offerti, sicuramente ampia, è costituita principalmente da:

- Corsi di laurea;
- Diplomi di Laurea;
- Scuole di specializzazione;
- Dottorati di ricerca;

*) Università degli Studi di Napoli — Federico II

- Master universitari e di Scuole di formazione post-laurea;
- Prodotti formativi destinati a persone già inserite in realtà produttive.

Questi prodotti spesso manifestano la mancanza particolarmente evidente nel contesto locale — di uno specifico posizionamento, rispetto alle esigenze di inserimento lavorativo.

La domanda finale è, infatti, sostanzialmente formata:

– da aziende locali di dimensione piccola e media, che solo da poco si stanno affrancando da un'economia di indotto collegata e dipendente dal Committente pubblico. Lo sviluppo di una nuova realtà più competitiva implica anche per questo mondo di imprese la presenza di problemi di gestione e managerialità, e quindi l'esigenza di una più chiara visione delle figure adatte alle loro dimensioni e caratteristiche. Un ruolo di analisi e valutazione dei fabbisogni formativi spetta in questo caso agli organi istituzionalmente preposti alla loro rappresentanza (CONFINDUSTRIA, CONFAPI, CNA, ecc.), che devono fornire indicazioni e priorità per la definizione più specifica di un programma.

– dalla Pubblica Amministrazione e dalle Aziende di Pubblici Servizi. Il processo di cambiamento in atto in queste realtà propone con forza l'esigenza di una nuova cultura più legata alla managerialità e ad una visione aziendale. In questo caso l'inesperienza e le resistenze della struttura non sempre consentono alla stessa P.A. di fornire un quadro dei loro fabbisogni formativi. Per creare coerenza tra i processi formativi e le azioni di mutamento in atto, o comunque imposte dalla nuova normativa, può essere necessaria una fase di ricerca preventiva dei bisogni o comunque un tipo di formazione/intervento meno standardizzato e più capace di seguire sul campo anche con metodi di project work le persone da formare.

– da aziende di maggiori dimensioni, operanti anche al di fuori del territorio meridionale. In questo caso il problema non è tanto quello della valutazione dei fabbisogni formativi, che queste aziende sono capaci di esprimere, ma piuttosto della cattiva informazione, conseguenza della lontananza di tale realtà dai soggetti che si occupano di formazione manageriale nel Mezzogiorno.

Pur se già oggi emerge, che buona parte dei partecipanti a corsi Master o ad altre specializzazioni post laurea vengono assorbiti da grandi imprese, operanti nel Nord Italia, sembra importante avvicinare maggiormente queste realtà ai Soggetti istituzionalmente dedicati alla formazione nel Sud Italia.

Sarebbe auspicabile un maggior ruolo di *sponsorship* delle Aziende di grandi dimensioni che operano in Italia per la creazione di iniziative specifiche presso le Università meridionali, ad esempio con l'istituzione di centri di formazione e di ricerca. Per promuovere con forza tali partnership si potrebbero introdurre meccanismi di incentivazione fiscale (ad esempio il credito d'imposta) a favore delle aziende che si impegnano in tali iniziative.

L'esigenza di una nuova logica di finanziamento più legata alla presenza della domanda si collega in ogni caso ad un processo di maggiore trasparenza e competizione per l'affidamento dei corsi di formazione.

Oltre all'analisi dei fabbisogni della domanda è mancata, infatti, una sorta di competizione tra le varie istituzioni per poter accedere ai finanziamenti, con posizioni monopolistiche di alcuni soggetti più legati al sistema delle Amministrazioni locali e nazionali.

Per superare tali ostacoli una modalità di finanziamento potrebbe essere quella della «gara» (si veda ad esempio la recente gara per i progetti di formazione per i Presidi delle scuole superiori) ma con degli accorgimenti a tutela degli attori operanti nel Mezzogiorno; la presenza di vincoli (ad esempio: elevate dimensioni del fatturato per analoghe attività svolte in precedenza) potrebbe escludere in partenza dalla competizione molte Università e Scuole di management del sud, che pure attraversano una fase di seria collocazione sul mercato.

Le «gare» dovrebbero essere basate su standard e indicatori di qualità e dovrebbero facilitare la partecipazione di consorzi tra le Università, e tra queste ultime e le Imprese.

In aggiunta a tali elementi portanti si possono ipotizzare numerose altre possibili alternative operative per promuovere un sistema per la formazione manageriale nel Mezzogiorno:

Individuazione di percorsi di «spinta» di neo-formati nelle realtà produttive.

Diverse sono le alternative per lo sviluppo di tale politica:

– attivazione di un sistema di borse di studio — non generalizzato, ma legato a criteri di merito e di reddito — per la partecipazione a Master e a corsi di specializzazione o direttamente finalizzate all’inserimento; destinatari dell’intervento potrebbero essere sia i laureandi e i laureati, sia in dottori di ricerca;

– servizi di orientamento (*placement*) più efficaci e capaci di creare canali informativi competitivi anche verso realtà internazionali; l’efficienza di tali servizi potrebbe essere, inoltre, un indicatore della qualità dei diversi corsi e delle diverse Università;

– promozione di maggiori contatti tra Università e aziende attraverso *stages* definiti nei loro caratteri generali già in anticipo;

Maggiori legami tra gli attori del sistema. Ad esempio attraverso:

– convenzioni per corsi di formazione con una più attiva partecipazione di *testimonial* aziendali; all’estero è molto utilizzata questa prassi che coinvolge in prima persona, anche nelle docenze, le aziende;

– relazioni tra le Università, o tra le Scuole di management, o con entrambe le istituzioni per poter accedere a finanziamenti europei o semplicemente per poter meglio coordinare l’offerta formativa.

SVILUPPO DI SISTEMI PRODUTTIVI LOCALI INDUSTRIALI

di *Marcello Messori* *)

Identifico i sistemi produttivi locali industriali con i vari tipi di distretto industriale in senso lato (in particolare: distretti di specializzazione, a diffusione, interstiziali), che sono presenti in Italia, e i sistemi locali terziari con le agglomerazioni di servizi, più o meno specializzati, che fungono da esternalità per le singole imprese industriali ma che sono interni ai distretti. È un dato assodato che i fattori, caratterizzanti i distretti industriali e i connessi sistemi di servizi, non sono riconducibili a variabili strettamente economiche. Economisti e sociologi concordano, del resto, nel sostenere che i sistemi locali di imprese si fondano su una complessa e territorialmente circoscritta combinazione di fattori: (i) rapporti di concorrenza ma anche di cooperazione fra le imprese (medie, piccolo-medie e artigiane); (ii) istituzioni economiche e politiche efficienti; (iii) rapporti sociali articolati ma non conflittuali e cementati da un elevato grado di reciproca fiducia; (iv) eredità storiche in grado di sedimentare valori acquisitivi condivisi.

Numerose aree territoriali italiane del Centro, del Nord-est, della Lombardia e del Piemonte possono contare su tali fattori e sono stati in grado di combinarli in maniera efficace. L'area meridionale, considerata — in prima approssimazione — nel suo complesso, ha stata viceversa a lungo caratterizzata dal prevalere di fattori di segno opposto: (a) attività produttive che cercano di proteggersi dalla concorrenza e dai vincoli di mercato, dalle istituzioni e dalle regole di politica economica, dall'ambiente sociale ostile mediante l'immersione nel sommerso; (b) istituzioni locali che denunciano ritardi rispetto a un uso efficiente degli strumenti decentrati di policy e che, talvolta, perseguono fini di conservazione dell'esistente anziché di sviluppo economico e di modernizzazione sociale; (c) rapporti sociali che, essendo inquinati da pratiche di sostegno clientelare dei redditi familiari e dall'operare di radicate organizzazioni illegali di tipo mafioso, sono improntati alla reciproca sfiducia; (d) eredità storiche estranee a un sistema di valori acquisitivi.

Per parafrasare una formula analitica di successo, mentre nel recente passato il Centro-nord-est ha realizzato una (relativamente) efficiente ed efficace «costruzione sociale del mercato», in genere nel Mezzogiorno tale costruzione va ancora avviata dopo aver superato le attuali e profonde distorsioni che impediscono al mercato di funzionare come tale e che rendono spesso distorsivi gli interventi di policy. A ciò si contrappone però il fatto che, specie negli ultimi anni, in varie aree del Mezzogiorno (per esempio: parte della fascia adriatico-jonica, zone della Campania e della Basilicata, enclaves sarde e siciliane) si sono avviati o sviluppati sistemi produttivi locali che sono competitivi nei mercati nazionali, hanno una buona apertura internazionale e possono vantare positive prospettive di crescita economica.

Queste premesse servono a fondare tre considerazioni che sono, per molti versi, scontate ma che hanno una certa rilevanza per il disegno di adeguate politiche di investimento pubblico nel Mezzogiorno:

Il complesso dell'area meridionale non va assimilato a un'automobile ben funzionante, cui manca solo la benzina per partire e andare avanti velocemente, bensì a un assemblaggio distorto di pezzi che va scomposto e ricomposto perché possa imboccare sentieri di sviluppo equilibrati e socialmente efficaci;

*) Università Tor Vergata, Roma

Essendo un assemblaggio non organico di pezzi, alcuni sottoinsiemi hanno sin da ora la capacità di ben funzionare purché non siano soffocati dalle parti più inefficienti della macchina;

Per essere realizzabile, l'obiettivo degli investimenti pubblici non deve essere univoco ma deve modellarsi sulle profonde diversità dei vari sottoinsiemi e definire una coerenza temporale delle scelte.

A mio avviso, i punti (1)-(3) hanno fra l'altro — le seguenti implicazioni di policy.

Dal momento che la funzione del benessere individuale di larga parte della popolazione meridionale dipende soprattutto dallo sviluppo autonomo dell'area e dalla connessa creazione di occupazione produttiva e regolare, gli investimenti pubblici in infrastrutture e in capitale umano devono essere funzionali alla creazione di esternalità positive per i sistemi di imprese del Mezzogiorno. Ciò significa che tali investimenti devono contribuire, in modo determinante, alla costruzione sociale e istituzionale del mercato.

Per ottenere un simile risultato, occorre che gli interventi pubblici: garantiscano un ambiente economico e sociale sempre più favorevole alle imprese di successo in modo da favorirne il consolidamento e la trasformazione in sistemi di imprese nonchi la propagazione territoriale e produttiva; creino forti e graduali vantaggi per le imprese del sommerso che hanno le potenzialità ma non la convenienza a emergere; stimolino la nascita di nuove imprese e di nuovi imprenditori in sub-aree con condizioni ambientali non univocamente sfavorevoli; migliorino le infrastrutture e le relazioni economico-istituzionali nelle sub-aree più sfavorite.

Come ho già accennato, questo insieme di compiti è così articolato da imporre la definizione di priorità. Al riguardo, la fragilità media del tessuto produttivo meridionale suggerisce di concentrare una parte significativa dei nuovi investimenti pubblici in sub-aree relativamente forti così da consolidare lo sviluppo dei sistemi di imprese di successo, trasformandoli in uno «zoccolo duro» da cui partire e in «casi» positivi da studiare e da imitare. Solo dopo aver consolidato le aree di relativa forza, diventerà proficuo utilizzare la maggior parte delle risorse per sviluppare in modo non distorto le sub-aree più penalizzate. Gli interventi in queste ultime sub-aree avranno una minore probabilità di successo rispetto alle prime; tale probabilità sarà, tuttavia, accresciuta grazie al preventivo irrobustimento e sviluppo delle sub-aree migliori.

È banale aggiungere che, per quanto importanti, gli investimenti pubblici nell'area meridionale non possono sostituirsi agli investimenti e all'iniziativa private. Nel Mezzogiorno, l'intervento pubblico deve svolgere la funzione non marginale di rendere più efficienti gli elementi micro-istituzionali e il quadro generale nel cui ambito si possano realizzare le iniziative private sostenute dagli strumenti e dai servizi finanziari necessari.

I ragionamenti fatti permettono di avanzare qualche ipotesi più concreta circa l'utilizzo dei fondi strutturali europei alle regioni del Mezzogiorno per il periodo 2000-2006. Mi concentro su quattro ipotesi di intervento: a favore delle imprese di successo, a favore del sommerso in grado di emergere, a favore delle aree più penalizzate, a favore dello sviluppo degli strumenti finanziari offerti nell'area. Mi dilungo soprattutto sulla prima ipotesi per una ragione sostanziale e per una formale. La ragione sostanziale è che, insieme alle iniziative a supporto degli strumenti finanziari, si tratta dell'intervento temporalmente prioritario (cfr. sopra); la ragione formale è che, nell'esame delle altre ipotesi, mi limiterò a porre in luce le differenze rispetto alla prima.

Per irrobustire le proprie potenzialità di sviluppo, le (ancora troppo scarse) imprese meridionali di successo necessitano di almeno cinque condizioni:

(C.1.a) disponibilità di servizi territoriali esterni (dalla viabilità alle reti informatiche), analoghi a quelli offerti ai concorrenti localizzati in altre regioni italiane o europee;

(C.1.b) accessibilità ai servizi 'reali' esterni non legati al territorio e offerti in altre parti del paese;

(C.1.c) presenza di istituzioni economico-giuridiche (dalle istituzioni locali ai tribunali) che abbiano standard di efficienza allineati a quelli delle altre regioni italiane o europee;

(C.1.d) disponibilità di capitale umano per adattarsi rapidamente alle innovazioni organizzative e produttive;

(C.1.e) disponibilità di servizi finanziari adeguati a sostenere la crescita, un'efficiente gestione finanziaria e un equilibrato governo societario delle imprese.

La realizzazione di queste cinque condizioni richiede altrettanti interventi di policy da finanziarsi, in parte, con i fondi comunitari e, in parte, con le fonti private (finanza di progetto) e da realizzarsi, o almeno da concordare, con le istituzioni locali e/o regionali:

(P.1.a) varo di progetti infrastrutturali che possono servire sia a colmare lacune di base (per es., strade di comunicazione) sia a soddisfare esigenze più sofisticate (per es., linee delicate di comunicazione), e che lasciano emergere gli stretti legami intercorrenti fra i problemi dello sviluppo di sistemi produttivi locali e quelli delle infrastrutture di collegamento, fisico e immateriale, con le altre aree;

(P.1.b) offerta di informazione e di contatto rispetto alle più efficienti risorse di servizio disponibili nel resto dell'Italia o in Europa in quanto, anche se di successo, le imprese meridionali potrebbero avere dimensioni troppo ridotte e canali troppo limitati per essere in grado di sfruttare al meglio i servizi disponibili in mercati più ampi di quello meridionale;

(P.1.c) iniziative per la semplificazione normativa e per la modernizzazione delle istituzioni locali che, nell'ambito della legislatura esistente, permettano alle imprese di contenere i costi (costi di transazione) derivanti da difficoltà burocratiche e istituzionali;

(P.1.d) sostegno di attività che facilitino la formazione di capitale umano, appropriato alle esigenze tecnologiche e organizzative delle imprese di successo;

(P.1.e) interventi volti a incentivare la correzione degli squilibri e dei ritardi del sistema bancario, operante nel Mezzogiorno, così da assicurare adeguati flussi di finanziamento ed efficienti servizi finanziari alle imprese di successo.

A questo livello di generalità gli interventi di policy, da mettere in atto perché la parte migliore delle attività sommerse possa emergere, non si distinguono da quelli disegnati per le imprese di successo se non su due punti. Piuttosto che impegnare molte risorse nelle (P.1.b) e (P.1.d), appare necessario: disegnare incentivi (di tipo fiscale, ma non solo) che possano 'ammorbidire' il difficile passaggio da attività sommerse ad attività emerse; fornire stimoli e incentivi a favore dei nuovi comportamenti imprenditoriali.

In questo caso, gli interventi di policy più urgenti sono riconducibili a quelli prima raggruppati sotto i punti (P.1.a), (P.1.c) e (P.1.e).

Si tratta del capitolo di policy forse decisivo. Qui non entro nel merito di tale capitolo per il fatto che esso non pur, e non deve, essere realizzato mediante interventi statali o pubblici ma mediante l'operare del mercato e delle istituzioni di regolamentazione. Gli interventi statali e pubblici possono, al più, fornire incentivi finanziari o supporto finanziario a iniziative diseguate e realizzate da altri soggetti.

PARCHI NATURALI

di Anna Natali ^{*)},

Uno dei tratti caratterizzanti la 'nuova programmazione è l'intento di essere sensibile al territorio e alle sue particolarità, date da non uniformi dotazioni ambientali, diverse caratteristiche economiche e sociali, una pluralità di tradizioni storiche, civiche e produttive, una varietà di forme e reti di relazioni che legano tra loro istituzioni pubbliche, imprese, società civile. I parchi naturali — siano essi nazionali o regionali — sono immersi in questa varietà territoriale, e non solo ne sentono gli effetti, ma vi partecipano attivamente. Un'area del Mezzogiorno in cui viene istituito un parco non si trova per questo più simile alle aree parco del Centro-Nord che alle aree extraparco geograficamente più prossime. Ma è anche vero che i parchi, ovunque situati, condividono un medesimo progetto: quello di creare intorno alla cura e alla manutenzione di risorse naturali e culturali di pregio, un'economia capace di offrire beni e servizi di qualità. Il disegno dunque è comune, e lo sono anche le difficoltà che, nonostante le diverse condizioni di partenza e di contesto, le aree parco incontrano nel perseguirlo. Quali sono gli ostacoli, i punti critici più rilevanti che impediscono ai parchi di trasformarsi in 'sistemi locali che producono ricchezza? Quali strategie potrebbero aggredirli con successo? Quali tipi di interventi potrebbero imprimere una accelerazione alla trasformazione auspicata? A quali obiettivi è opportuno orientare i nuovi programmi per i parchi?

Soprattutto nei grandi parchi nazionali del Sud di recente istituzione, che interessano territori assai ampi e numerosi Comuni e Comunità montane, ma anche in altri parchi nazionali e regionali del Centro-Nord di consistenti dimensioni, l'Ente di gestione del parco si trova a fronteggiare le pretese e le richieste concorrenti di una pluralità di amministrazioni locali, ognuna delle quali intenzionata a ottenere il massimo possibile dalla presenza del parco come soggetto di spesa. Nella maggior parte dei casi, queste pretese riguardano la localizzazione della sede e delle strutture dell'Ente di gestione, dei Centri Visita, delle aree e dei percorsi attrezzati per la fruizione, delle strutture ricettive: una serie di 'opere fisiche che sono in grado di portare benefici al luogo in cui vengono previste, in fase sia di realizzazione sia di gestione.

Le scelte relative a queste opere dovrebbero essere compiute *super partes* sulla base di una visione complessiva dell'area del parco, e secondo criteri di razionalità e di efficacia; ma la pressione degli interessi localistici spesso non permette all'Ente parco di decidere nel modo migliore. Questo per varie ragioni. In parte perché l'Ente parco non ha sufficiente autorevolezza istituzionale per affermare una *propria* visione, complessiva, nell'elaborare il piano degli investimenti. In parte perché molti strumenti che sarebbero importanti a questo scopo non sono disponibili: il Piano territoriale del parco è nella fase di cantiere o di pre-cantiere, l'organico dell'Ente è da creare o da completare per gran parte, le competenze professionali che potrebbero essere mobilitate nell'area ancora non sono state individuate o forse non esistono. Infine, perché le 'opere fisiche', gli investimenti *materiali*, sono le uniche destinazioni della spesa in conto capitale del parco. In assenza di progetti *immateriali* di organizzazione di nuove attività o avvio di nuovi servizi, le 'opere' finiscono per rappresentare la naturale merce di scambio per ottenere il consenso di amministrazioni e comunità locali.

^{*)} Unità di Valutazione, DPS

Per cambiare questo stato di cose, che genera scelte irrazionali, sprechi di risorse e scarso impulso allo sviluppo locale, le strategie possibili sono più d'una. Si può decidere di non finanziare più al parco l'«opera fisica singola» ma sempre e solo un programma di intervento di cui si possa cogliere e valutare la razionalità, e che possa motivare e giustificare il singolo intervento materiale. E dunque, per esempio, il singolo Centro visita, nel quadro di una valutazione complessiva di dove convenga prevedere nel territorio tutti i Centri. Questo modo di procedere avrebbe particolare rilevanza per la ricettività. La domanda che si rivolge ai parchi, infatti, tende ad essere sempre più composita e differenziata, e a includere vari segmenti che si distinguono fortemente tra loro per esigenze e servizi richiesti. Se vent'anni fa la maggior parte dei visitatori dei parchi erano comitive di escursionisti, in genere giovani, in seguito è venuta crescendo la presenza di altri tipi di fruitori: coppie, famiglie, anziani, e in parte anche disabili (non molto numerosi, per ora, ma potenzialmente destinati a crescere se fosse organizzata un'adeguata offerta di servizi di accoglienza). Il rifugio, l'ostello, o la struttura ricettiva organizzata per grandi camerate a più letti, è diventata rapidamente una tipologia non adatta ad accogliere gran parte dei 'nuovi visitatori dei parchi. Chi organizza oggi soggiorni turistici all'interno delle aree protette, va alla ricerca di strutture ricettive differenziate: sia il rifugio o l'ostello per gruppi (il cui numero di posti letto dovrebbe essere almeno pari al numero di posti di un pullman), sia locande e piccoli alberghi con camere da due-tre letti e servizi, assai più curati e confortevoli. Per rispondere in modo efficace all'evoluzione della domanda, sarebbe opportuno che ogni area parco elaborasse e realizzasse un vero e proprio *piano della ricettività*, in cui considerare e decidere la dislocazione tra i vari centri di una varietà di strutture ricettive, tra loro diverse per tipologia costruttiva e quantità e qualità dei servizi offerti. Si può decidere (in alternativa, ma forse meglio in aggiunta) di fornire al parco l'assistenza tecnica di un gruppo di valutazione che dia supporto nella messa a punto dei programmi di investimento. Si può decidere di aiutare il parco a dotarsi delle competenze tecniche che occorrono per l'elaborazione dei programmi e la progettazione degli interventi. È questo un intervento di sostegno che appare opportuno soprattutto per i parchi nazionali del Sud, che appaiono tuttora dotati di personale tecnico e professionale del tutto insufficiente a far fronte agli impegni. La carenza di persone — dipendenti dell'Ente o collaboratori esterni — in grado di predisporre progetti è segnalata come una delle cause del cospicuo ammontare di residui passivi, oltre 400 miliardi, che questi parchi hanno accumulato negli ultimi anni. Si può decidere non solo di permettere, ma anzi di incoraggiare i parchi a predisporre 'piani stralcio che anticipino le indicazioni del futuro Piano territoriale per alcune zone cruciali, soggette o vocate a una rapida trasformazione (perché situate lungo le principali direttrici di accesso, o perché più ricche di servizi e più pronte a ospitare l'embrione di una nuova offerta turistica). È questo un intervento di sostegno che appare opportuno soprattutto per i parchi nazionali del Sud, che appaiono tuttora dotati di personale tecnico e professionale del tutto insufficiente a far fronte agli impegni. La carenza di persone — dipendenti dell'Ente o collaboratori esterni — in grado di predisporre progetti è segnalata come una delle cause del cospicuo ammontare di residui passivi, oltre 400 miliardi, che questi parchi hanno accumulato negli ultimi anni. Si può infine decidere di togliere all'Ente parco, o ridurre ai minimi termini, il ruolo di finanziatore di opere pubbliche, per enfatizzare il suo ruolo di promotore dello sviluppo locale: per esempio assegnando la maggior parte delle risorse per investimenti non già alle opere materiali ma agli interventi immateriali, ai progetti-pilota, alle sperimentazioni, alle campagne di informazione e di educazione, alla formazione, alla creazione di servizi e alla promozione d'impresa.

La presenza di un patrimonio ambientale consistente e di valore è una premessa importante, ma certo non sufficiente, perché si sviluppino attività di valorizzazione turistica. Non si sostiene che è una premessa *necessaria* perché ci sono molti esempi di beni ambientali di valore modesto ottimamente valorizzati (così come, per contro, esistono

beni di straordinario interesse lasciati cadere in rovina), ed è difficile sostenere che sia il valore *intrinseco* del bene a rendere possibile una buona valorizzazione. È sempre *il racconto sul bene*, fatto mediante l'allestimento fisico, la comunicazione, l'attività didattica, la divulgazione, usando i numerosi mezzi a questo scopo impiegabili, a rendere quel bene attraente, non il bene in sé. E, naturalmente, la qualità del racconto *non è* connessa con la qualità del bene: può essere molto alta, e generare una fruizione di livello elevato e grande godimento, anche se il bene a cui si riferisce, in sé, non è nulla di eccezionale. e le infrastrutture fisiche di cui il parco si dota, dai Centri visita ai sentieri attrezzati agli ostelli, sono premessa importante ma non sufficiente. Perché l'ambiente si trasformi in elemento di attrazione, e le strutture siano gestite nel modo giusto, occorrono specifiche *competenze*. Occorre, cioè, *sapere come* produrre informazione, accogliere i visitatori, regolare i flussi, organizzare la fruizione, progettare i servizi, gestire i servizi, costruire le proposte, vendere i prodotti, e così via. Una serie cospicua di conoscenze e competenze, che solo in parte si imparano a scuola, e che è molto difficile *introdurre* in un luogo, o cercare di sviluppare in aree che non abbiano già alle spalle una buona tradizione di ospitalità turistica.

Molte aree parco si trovano in questa condizione difficile: di cercare di introdurre una cultura e delle competenze che non fanno parte della loro storia, spesso solo pastorale o contadina. Spesso non vi è piena consapevolezza della estrema difficoltà di questa operazione. Alcuni parchi hanno tentato la strada di affidare la gestione di proprie strutture a cooperative locali, nate appositamente per questo. Altri progettano di fare la stessa cosa, confidando nel fatto che sia possibile, per i giovani del luogo, 'imparare sul campo'. Questa strategia, se anche è in grado di produrre effetti positivi, lo farà in tempi assai lunghi, e a prezzo di disillusioni, tensioni e conflitti. Il parco rischia di dare vita a iniziative imprenditoriali solo di nome, ma nella realtà totalmente dipendenti dalla costante erogazione di spesa pubblica. E la ragione è appunto quella indicata: avere una struttura fisica da gestire (di nuovo torna il tema della centralità dell'*opera materiale*) non significa avere automaticamente anche le capacità per gestirla.

La formazione dunque svolge, almeno potenzialmente, un ruolo importante. Ma occorre considerare *quale tipo* di formazione. Non si sostiene che è una premessa *necessaria* perché ci sono molti esempi di beni ambientali di valore modesto ottimamente valorizzati (così come, per contro, esistono beni di straordinario interesse lasciati cadere in rovina), ed è difficile sostenere che sia il valore *intrinseco* del bene a rendere possibile una buona valorizzazione. È sempre *il racconto sul bene*, fatto mediante l'allestimento fisico, la comunicazione, l'attività didattica, la divulgazione, usando i numerosi mezzi a questo scopo impiegabili, a rendere quel bene attraente, non il bene in sé. E, naturalmente, la qualità del racconto *non è* connessa con la qualità del bene: può essere molto alta, e generare una fruizione di livello elevato e grande godimento, anche se il bene a cui si riferisce, in sé, non è nulla di eccezionale. La possibilità che un corso di seicento, mille o anche più ore, metta un diplomato o un laureato nelle condizioni di muoversi con successo nella gestione di una struttura ricettiva o, cosa ancora più difficile, nell'organizzazione e gestione di un servizio (ricreativo, sportivo, di visita, didattico, ecc.) è piuttosto bassa. Il corso può trasmettere una serie di conoscenze *codificate*: circa leggi, norme, regolamenti, autorità, modelli di gestione, contabilità, organizzazione del lavoro, e così via; può illustrare esperienze di successo e sollecitare lo studio di casi; può stimolare l'elaborazione di idee progetto adatte al contesto territoriale nel quale si andrà a operare. Ma una quantità di aspetti rilevanti non sono facilmente codificabili, e restano nascosti sino a quando non ci si misura davvero con la nuova attività. Se il contesto nel quale si vuole agire non ha già sedimentato nel tempo il sapere che può venire in aiuto a questo stadio come di consueto avviene nei parchi, occorre intervenire con azioni speciali di sostegno.

La strategia possibile consiste nel favorire processi di *trasferimento di competenze*, in modo che l'impresa che, all'interno di un'area, comincia per prima a gestire una nuova attività legata alla presenza del parco, possa *apprendere da altre imprese* che, all'interno di altre aree, hanno già affrontato e risolto con successo i problemi connessi a quella attività. Il trasferimento può avvenire stringendo accordi di 'gemellaggio tra aree (tra parco e parco, se è il caso, ma anche tra il parco che ha bisogno di arricchirsi di competenze e un'area che, pur non essendo parco, queste competenze ha già sviluppato). Oppure può avvenire *favorendo l'ingresso* nel parco di imprese esterne ricche di esperienza, che siano in grado di affiancare le imprese nascenti locali nella gestione di strutture e servizi, o che accettino di gestire per un certo periodo quelle strutture impegnandosi a coinvolgere persone del luogo adeguatamente selezionate. Favorire l'ingresso di imprese esterne sarebbe una scelta che si colloca agli antipodi degli orientamenti attuali di molti Enti parco, che pensano al contrario che sia opportuno 'proteggerò le imprese locali (tipicamente cooperative di giovani privi di esperienza), dalla concorrenza di imprese esterne già consolidate sul mercato, e decidono di conseguenza di privilegiare le imprese locali -se è loro possibile — quando si tratta di concedere la gestione di aree e strutture.

La circolazione di esperienze tra i parchi è in Italia assai debole, se non del tutto assente. La condivisione riguarda molto più spesso i problemi e le difficoltà (normative, giuridiche, organizzative, economiche) che affliggono gli Enti nei loro diversi ambiti di attività, che non le esperienze di gestione a cui essi stessi danno vita con diversi gradi di successo. Purtroppo la conoscenza, per quanto frammentaria e parziale, di queste esperienze, è fonte di idee per tentare la sperimentazione e la diffusione di modelli innovativi di gestione.

L'informazione diffusa. I Centri visita (oltre alla sede dell'Ente parco) sono in generale i luoghi deputati all'accoglienza del pubblico. La qualità dei Centri, sempre in generale, non è straordinaria: vi si possono trovare cartine del parco, altri materiali informativi, pubblicazioni, fotografie, poster, e una sezione espositiva in cui si cerca di rappresentare visivamente le principali risorse e bellezze paesaggistiche del parco. In questo modo il pubblico è accolto *in un punto*. I Centri visita possono naturalmente essere più di uno, ma sono sempre punti specializzati, deputati solo a quello, gestiti direttamente dall'Ente parco o dati in gestione dall'Ente a un'impresa locale. Per migliorare l'accoglienza al visitatore, e anche per avvicinare il parco alle comunità locali, si potrebbe affiancare (forse in parte sostituire) ai Centri visita una pluralità di punti informativi non specializzati diffusi in molti esercizi commerciali dei centri e dei nuclei abitati del parco. Non sarebbe possibile, qui, che distribuire materiali e dare informazioni su dove andare, cosa fare, dove mangiare, dove dormire. Le informazioni più sofisticate resterebbero al Centro visita, che anzi sarebbe indotto a potenziarle, per differenziarsi dalla funzione informativa semplice offerta da tutti. Per realizzare l'idea, occorre un programma di azioni che includono: il coinvolgimento degli esercenti del parco, la creazione di un'organizzazione semplice ma efficiente di produzione e distribuzione di materiali aggiornati, la preparazione di progetti standard di 'angoli informativi (bacheche, piccoli scaffali) da sistemare nei negozi, l'assistenza tecnica all'allestimento, minime attività di preparazione all'accoglienza del visitatore, e così via.

L'accesso controllato. I parchi sono per gran parte accessibili e visitabili in automobile. L'esperienza insegna che il 90% delle persone che visitano un parco mossi da un generico interesse ricreativo, non escursionistico (e si tratta di gran parte della domanda che si rivolge ai parchi) non si allontanano più di 20-30 minuti a piedi dal parcheggio dell'auto. La visita veloce, addirittura affrettata, che fa scivolare via tanti punti di interesse in cui sarebbe possibile fermarsi, è la regola. Si può però cercare di *rallentare i tempi* di visita, e aumentare la permanenza in loco. Una strategia può essere quella di inibire all'accesso delle auto private i luoghi naturalisticamente più interessanti, e attivare mezzi e ser-

vizi di trasporto alternativi: navette elettriche, cremagliere, cavalli. Dati i costi consistenti di interventi di questo genere, appare opportuno approfondirne la fattibilità in relazione a luoghi definiti e definiti tipi di domanda.

Le aree faunistiche. Motivati soprattutto alla ricreazione e al relax, moltissimi visitatori di parco apprezzano la vista degli animali, anche se in condizioni di palese (seppure non esibita) cattività. Le aree faunistiche, o i recinti — ampi anche svariate decine di ettari — in cui gli animali, lasciati liberi, possano essere avvistati percorrendo definiti percorsi, potrebbero riscuotere grande successo. L'esperienza è già stata fatta nel Parco nazionale d'Abruzzo, ed ha mostrato una forte capacità attrattiva. Anche in questo caso, occorre studiare la fattibilità del progetto e, in fase di realizzazione, prestare particolare attenzione alla preparazione di chi accompagna nella visita e offre servizi di supporto.

L'albo fornitori. I parchi, per organizzare la fruizione, debbono distribuire lungo le strade e i sentieri cartelli, mappe, segnali, aree di sosta, aree picnic, panchine, e così via. Una serie di opere minute, in parte di informazione e in parte di arredo, la cui qualità è importante, e richiede l'intervento di imprese capaci non solo di produrre oggetti resistenti, ma anche di armonizzarli il più possibile con l'ambiente. L'assenza o l'estrema debolezza delle reti di connessione tra i parchi, fa sì che ogni parco debba affrontare da solo, e ogni volta dall'inizio, la ricerca dei fornitori. Lo stesso problema si presenta in relazione ad altri aspetti della vita del parco. È stato di recente siglato un accordo tra Ministero dell'Ambiente e Ministero della Pubblica Istruzione, per favorire l'educazione ambientale nelle scuole. I parchi sono oggi i primi beneficiari di un'espansione di questa attività, che comporta ormai sempre più spesso, oltre che la didattica presso la scuola, anche 'soggiorni natura' o 'settimane naturalistiche' all'interno delle aree protette. Gli stessi parchi tendono a offrire laboratori e spazi in cui fare educazione ambientale, come componenti importanti del proprio sistema di offerta. Ma esiste naturalmente, per il parco, il problema di vagliare la qualità delle imprese che organizzano l'educazione ambientale, perché è questa un'attività troppo vicina alla sua missione istituzionale per considerarla alla stregua di una qualsiasi attività turistico-ricreativa ospitata nell'area a beneficio dell'economia locale. In questo caso, una migliore informazione su chi opera nel settore, come opera e quali servizi offre, potrebbe essere pure affiancata da una qualche forma di codificazione di standard di qualità e certificazione, perseguita a livello di sistema (nazionale o regionale) dei parchi. Questo permetterebbe ai singoli Enti di avere più saldi punti di riferimento nelle loro relazioni con i possibili fornitori/collaboratori. La creazione di un 'albo dei fornitori dei parchi', da promuovere naturalmente al livello di sistema, potrebbe non solo rendere l'azione degli Enti più efficiente e rapida, ma anche rendere esplicita l'esistenza di mercati nei quali i parchi svolgono un ruolo come soggetti di domanda, e creano, sia pure indirettamente, occupazione.

La Scheda suggerisce di imprimere una forte accelerazione all'attività dei parchi, che appaiono in questa fase autoreferenziali e incapaci di assumere iniziative efficaci per lo sviluppo locale. Due obiettivi, in particolare, appaiono prioritari: aumentare la razionalità degli investimenti che riguardano le opere materiali (elaborando piani complessivi di localizzazione delle strutture di visita e ricettive); realizzare interventi immateriali per lo sviluppo di competenze e capacità imprenditoriali. Le strategie possibili a questo scopo sono varie e non alternative tra loro: a) fornire agli Enti parco il supporto di un gruppo esterno specializzato nella valutazione degli interventi; b) insediare gruppi di progetto all'interno dei singoli Enti parco; c) riordinare gli interventi di formazione e rafforzarli con iniziative di trasferimento di competenze da altre aree, anche chiamando dall'esterno imprese di turismo naturalistico di successo, disponibili a svolgere attività di tutoraggio.

LE POLITICHE DI ISTRUZIONE, FORMAZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE

di Daniela Oliva *)

L'istruzione scolastica (IS) e la formazione professionale (FP) rappresentano le due politiche principali di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane (RU). In particolare, nell'ambito dei fondi strutturali, la FP ha avuto e può avere un ruolo cruciale, ma anche le politiche scolastiche possono, nel prossimo futuro, sfruttare il valore aggiunto dei fondi strutturali con maggiore forza di quanto è successo in passato.

Fino a ieri, i nodi critici che hanno condizionato non solo lo sviluppo, ma anche l'efficacia di queste due politiche, si possono così riassumere:

1. un assetto istituzionale che prevedeva la compresenza di due principali e in parte paralleli segmenti formativi, uno statale (istruzione scolastica, istruzione professionale, università) e uno regionale (formazione professionale);

2. una non chiara e non omogenea attribuzione di ruoli e competenze tra i diversi livelli istituzionali, in materia di FP: tra Regioni e Province (nessuna delega, attribuzioni di deleghe più o meno forti o trasferimenti totali di funzioni alle Province), tra Regioni e Ministero del Lavoro che, proprio attraverso i fondi strutturali, sta sempre più consolidando un ruolo di gestore diretto di politiche di FP, nonostante la legge 845/78 attribuisca alle Regioni tutte le competenze in questo campo, ma anche tra Ministero del Lavoro e della Pubblica Istruzione (in particolare, per la gestione autonoma e/o privilegiata dei fondi comunitari);

3. il permanere di ogni funzione in materia di servizi per l'impiego allo Stato;

4. la scarsa efficacia del sistema scolastico e universitario sia a livello di offerta (alti indici di dispersione), sia a livello di domanda (debole incidenza del titolo di studio nelle politiche di reclutamento delle imprese);

5. significative differenze, a livello regionale, nei tassi di scolarizzazione della popolazione in generale, nel livello di istruzione fra maschi e femmine, nel grado di istruzione della forza lavoro, nella capacità dell'istruzione e della formazione di configurarsi come politiche attive del lavoro.

In questi ultimi tempi la situazione si sta modificando sensibilmente. L'evoluzione del sistema di istruzione e formazione professionale si è fatta strada in sordina, attraverso miriadi di progetti sperimentali nel campo della FP regionale e dell'istruzione statale, che hanno ispirato, in misura più o meno forte, diversi atti, normativi e non. Fra i cambiamenti e gli atti di impegno più significativi per le politiche in oggetto si ricordano:

1. la revisione delle qualifiche del sistema di istruzione professionale statale sulla base del Progetto '92 e '92 post-qualifica;

2. il riconoscimento dell'autonomia degli Istituti scolastici superiori;

3. la proposta di riordino dei cicli scolastici;

4. le azioni per la promozione dell'occupazione e per la riforma del sistema di FP (Pacchetto Treu, Comitato Nazionale per la riforma della legge 845/78, Documento del Coordinamento delle Regioni);

*) Istituto per la Ricerca Sociale, Milano

5. la formalizzazione di percorsi integrati tra istruzione professionale e FP, nonché tra scuola secondaria superiore e FP;

6. l'Accordo per il Lavoro del Settembre 1996 che, sviluppando impegni già assunti nell'Accordo 1993, si impegna espressamente per la costruzione di un sistema di formazione continua;

7. il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di servizi per l'impiego, nonché degli istituti professionali, come riconoscimento definitivo del ruolo privilegiato dei mercati del lavoro locali e delle Regioni nel campo della istruzione e FP;

Questi diversi atti, impegni, sperimentazioni, pur nella loro apparente frammentarietà e autonomia, fanno in realtà riferimento a un disegno che appare sostanzialmente convergente nella seguente direzione:

- ricerca di un nuovo assetto istituzionale del sistema formativo che riconosca un ruolo privilegiato dello Stato nella istruzione, nell'educazione e nella formazione «di base» dei cittadini, lasciando alle Regioni il compito di organizzare percorsi più professionalizzanti in coerenza con le specificità dei mercati del lavoro locali;

- creazione di strumenti in grado di assicurare il governo di un sistema decentrato (sistema nazionale di certificazione, analisi nazionale dei fabbisogni formativi, riconoscimento di crediti formativi maturati anche fuori dal sistema di istruzione e formazione professionale iniziale e delle competenze professionali);

- assegnazione di un ruolo cruciale alle parti sociali, in particolare per lo sviluppo di un sistema di formazione continua (Adapt, Obiettivo 4) e istituzione di un fondo per la formazione continua (0.30) completamente ad essa dedicato;

- innalzamento dello standard formativo di base attraverso la sistematicità e la capitalizzazione dell'iter formativo (innalzamento dell'età per l'obbligo scolastico e per il diritto alla formazione), la certificazione dei soggetti gestori della formazione, l'autonomia degli Istituti scolastici;

- potenziamento dell'offerta formativa nella direzione dell'alternanza, della formazione continua, della formazione superiore;

- sviluppo di capacità e abilità tecnologiche in un'ottica polivalente per un successivo e diversificato utilizzo delle acquisizioni in ulteriori percorsi formativi e nel processo produttivo.

In un contesto quale quello attuale, caratterizzato ancora da importanti nodi critici e da un quadro evolutivo ben lontano dall'aver concluso il suo percorso, la possibilità di utilizzo dei fondi strutturali si configura non solo come una risorsa strategica, ma come una condizione vincolante per lo sviluppo futuro di queste politiche. La prossima programmazione, perciò, facendo forza anche su una capacità progettuale teoricamente maggiore di quella fino ad oggi sperimentata, dovrebbe potersi concentrare con sufficiente efficacia sulla soluzione di problemi concreti.

Due i piani sui quali si potrebbe agire in sede di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali per il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006: uno di metodo e uno di contenuto.

Sul piano del metodo si può riflettere sui seguenti aspetti.

1. Il *modello e la struttura della programmazione* fino ad oggi, si è basata su approcci di tipo razionale (individuazione di obiettivi, risorse, strumenti e destinatari) spesso confusi, sovrapposti, e con scarsa aderenza ai bisogni effettivamente esistenti. Tale modello e struttura di programmazione, inoltre, ha creato non pochi problemi in sede di valutazione dei risultati, rendendo di fatto molto difficile comprendere a quali bisogni rispondevano obiettivi inevitabilmente poco identificabili nella forma in cui erano espressi. Dunque, ancor prima dei benefici e dei beneficiari, diventa sostanziale identificare i *bisogni* (all'interno dei settori di investimento dati, se si pensa che ciò possa facilitare il compito)

ai quali si vuole rispondere. Ciò implica, evidentemente, un coinvolgimento diretto della *policy community* delle politiche in questione, degli attori che definiscono il processo di messa in opera delle politiche.

2. L'individuazione dei bisogni non può prescindere dalla valutazione delle politiche nazionali. Va consolidata l'idea che *i fondi strutturali devono essere utilizzati come volano di politiche nazionali e locali* e non parallelamente o, peggio, indipendentemente da queste ultime. Nel caso specifico, la programmazione circa l'utilizzo dei fondi strutturali dovrebbe ricercare forti sinergie con le ipotesi di sviluppo del sistema scolastico, del sistema regionale di FP e del Piano Nazionale per l'Occupazione (Linee guida Lussemburgo).

3. *L'identificazione dei bisogni non può essere generale date le forti differenze interne, ma deve essere fortemente correlata alle specificità locali.* Se, per fare un esempio, può essere certamente identificato un bisogno «nazionale» di occupazione giovanile, non si può pensare che il target di destinatari e le tipologie di azioni ipotizzabili siano necessariamente le medesime per tutti i contesti regionali. In alcuni casi potrebbe riguardare il gruppo bersaglio di giovani tra i 20/24 anni, in altri casi gruppi con età e/o livelli di istruzione diversi e per i quali dovrebbero essere pensate azioni specifiche. Dunque, se è certamente possibile e probabilmente necessario dal punto di vista amministrativo identificare *dei macro-bisogni a valenza nazionale, i diversi Obiettivi dovrebbero prevedere un certo margine di flessibilità regionale* nell'individuazione dei «gruppi bersaglio» nell'ambito del target di utenza destinataria genericamente individuato e delle tipologie di azioni ammissibili. In questo senso, l'esperienza dei Programmi di Iniziativa Comunitaria, ma anche lo stesso Piano Nazionale per l'Occupazione, forniscono una utile indicazione in termini di identificazione dei bisogni.

4. Dato il quadro fortemente in evoluzione, inoltre, *la riprogrammazione di medio termine non dovrebbe consentire solo una redistribuzione dei finanziamenti là dove è più facile l'allocazione delle risorse, ma anche una ridefinizione sostanziale dei «gruppi bersaglio» e/o delle tipologie di azione.*

5. Infine, il tema delle *tipologie di azione ammissibili* è molto cruciale. Da un lato, infatti, come dimostra l'esperienza, si tratta di un aspetto fortemente condizionato dalle capacità del sistema di offerta dei servizi (si finanziano le azioni che il sistema di offerta è capace di progettare e gestire. Valga per tutti, l'esempio dei corsi di formazione professionale). Dall'altro c'è il costante rischio, soprattutto in Italia, di non identificare correttamente il confine fra le azioni finalizzate a risolvere problemi collettivi e le azioni a sostegno di problemi collettivi, ovvero che si pongono fini di natura prettamente assistenziale. *Appare, tuttavia, necessario superare la rigidità e la scarsa creatività nella identificazione delle tipologie di azioni ammissibili.* Un processo di programmazione che parta dalla identificazione dei bisogni dovrebbe incentivare una maggiore creatività nella definizione delle possibili tipologie di azione.

Sul piano dei contenuti, le riflessioni che si possono fare relativamente alle politiche di istruzione, formazione e valorizzazione delle RU sono varie. Molto sinteticamente, la riflessione potrebbe riguardare i seguenti punti.

1. È condivisibile, nella sostanza, l'obiettivo implicito delle politiche attualmente in atto, di rendere il percorso di istruzione scolastico qualitativamente più elevato e con maggiori caratteristiche di polivalenza e flessibilità, delegando, attraverso un modello di integrazione e di capitalizzazione dei crediti formativi, l'onere di fornire un know how professionale più immediatamente spendibile rispetto al mercato del lavoro, al sistema di FP programmato e gestito dalle Regioni. Ciò significa, in sostanza, il *riconoscimento dell'esistenza e dell'importanza di segmenti formativi distinti e autonomi*. Si tratta di un processo ancora fortemente imperfetto e caratterizzato da «ripensamenti» importanti. Su questa partita i fondi strutturali potrebbero avere un ruolo decisivo nell'imprimere una direzione di marcia senza possibilità di inversione.

2. Per consolidare l'esistenza dei due segmenti nell'accezione su richiamata, è possibile identificare un *macro-bisogno a rilevanza nazionale (rafforzamento dei due sistemi)* e una serie di *possibili bisogni specifici che hanno un ordine di priorità definito a livello di politica*. Per fare solo qualche esempio, in campo scolastico, si possono identificare come bisogni prioritari il sostegno all'*autonomia degli istituti superiori*, il sostegno al raggiungimento generalizzato di *maggiori livelli di efficacia interna* (aumento dei tassi di passaggio, diminuzione delle dispersioni e degli abbandoni), ecc.. Nel caso della formazione professionale, invece, il tema del rafforzamento del sistema potrebbe andare innanzitutto nella direzione di sviluppare in tutti i contesti regionali una *offerta di servizi formativi* (non solo corsi) sufficientemente omogenea a livello nazionale (in termini di opportunità, non necessariamente di contenuti), nello sviluppare e consolidare *strumenti di integrazione* con la scuola da un lato e con i servizi per l'impiego dall'altro, ecc.

3. Oltre al rafforzamento di due segmenti formativi distinti e finalizzati, i fondi strutturali potrebbero ben essere utilizzati per affrontare, all'interno di ogni segmento, quelli che sono i già noti nodi critici. Nel caso *della formazione destinata ai giovani, post obbligo scolastico e post diploma*, le politiche formative dovrebbero rispondere al bisogno di facilitare l'accesso nel lavoro, individuando una serie di azioni che, da un lato, siano più propriamente formative nel senso che consentono di professionalizzare un percorso di istruzione generale ottenuto a scuola. Dall'altro, dovrebbero avere il pregio di incentivare l'accesso nel mercato (esperienze di lavoro, tirocini, periodi di socializzazione lavorativa, ecc.). Nel caso *della formazione per quanti sono già inseriti nel mercato del lavoro*, il bisogno può essere identificato sia in termini di permanenza (come non essere espulsi dal mercato) sia in termini di qualità della permanenza stessa (come migliorare il percorso professionale e la propria permanenza all'interno del mercato del lavoro).

4. Infine, parte dei fondi strutturali potrebbero essere utilizzati per rispondere al bisogno di *integrare i due sistemi formativi tra di loro e con il mercato del lavoro*. Se, infatti, da un lato è opportuno rinforzare i due segmenti formativi agendo sulla loro distinta e specifica autonomia, è necessario, nel contempo, prevedere azioni in grado di creare e sviluppare strumenti di integrazione che dovrebbero avere come sostanziale finalità quella di valorizzare e incentivare al massimo tutte le esperienze sia formative che professionali degli individui. Dunque, azioni per progettare e implementare un sistema nazionale di *capitalizzazione dei crediti formativi* con conseguente possibilità di passaggio tra i diversi indirizzi scolastici e di formazione professionale, un sistema di *valutazione e traduzione delle esperienze professionali in crediti formativi* spendibili alla stessa stregua di quelli acquisiti nell'ambito del sistema formativo, un sistema di *equivalenze con i sistemi formativi europei* in modo da facilitare la mobilità formativa e professionale; un sistema che faciliti il rientro nel sistema formativo in qualsiasi periodo della propria vita (*formazione continua lungo l'arco della vita*) utilizzando e spendendo quanto acquisito in precedenza, sia nell'ambito del sistema formativo che professionale.

IMPRENDITORIA CULTURALE E NUOVE TECNOLOGIE

di *Peppino Ortoleva* *)

È giusto partire, per un intervento efficace, della leva formativa. È necessaria, in primo luogo, l'adozione di format innovativi anche sul piano dei tempi: né curricula dilazionati e a impegno relativamente scarso come gli studi universitari, né raffiche di centinaia di ore in pochi mesi, come tanto corsi finanziati localmente o con fondi comunitari, ma percorsi formativi di sicuro impegno che lascino ampio spazio per momenti di autoapprendimento e di formazione comune.

È necessaria, in secondo luogo, la formulazione nei confronti delle università presenti sul territorio di proposte vincolanti, che mirino a valorizzarne le risorse spesso inutilizzate senza accettarne le procedure organizzative e i ritmi di lavoro, ormai generalmente del tutto inadeguati. In terzo luogo, è bene procedere a un censimento delle attività formative esistenti in questi settori nelle regioni meridionali, in modo da identificare le situazioni di eccellenza che possono costituire risorsa diffondibile e da procedere alle opportune realizzazioni. Si propone quindi la sperimentazione di alcuni modelli formativi realmente nuovi:

a) la creazione di sedi miste di formazione-produzione, nelle quali i prodotti siano effettivamente finalizzati a verifiche di mercato e al tempo stesso i professionisti posti alla guida della produzione siano effettivamente in grado di assumere funzioni di docenza qualitativamente alta; è opportuno che questi centri siano relativamente decentrati rispetto alle tradizionali sedi universitarie, per evitare che ne diventino satelliti;

b) la creazione di corsi miranti non alla formazione dei singoli e spesso volatili profili professionali ma alla formazione congiunta di équipe produttive integrate: dove il momento della formazione più specialistica e quello della formazione orizzontale dell'équipe siano strettamente collegati;

c) la creazione di un fondo-catalogo delle esperienze formative, che conservi sistematicamente la memoria storica delle attività educative effettuate, in vista sia dell'elaborazione di prodotti didattici che possono avere anche sbocchi di mercato e in ogni caso riducono i costi di formazione successiva, sia dell'autocorrezione dell'intervento. Il fondo catalogo dovrebbe essere messo a confronto con analoghe esperienze di altri paesi europei, in vista della costituzione di un unico fondo comune.

La capacità di integrare produttivamente con le risorse di sapere presenti sul territorio, quelle incarnate nelle persone ma anche quelle depositate sotto forma di «beni culturali» (un termine in sé infelice), è uno strumento essenziale della nuova impresa culturale, ed è compito dell'intervento stimolarla.

Pensiamo, per limitarci a un solo esempio, alle potenzialità degli info-point, veri e propri terminali informativi sul territorio, che finora sono stati usati quasi esclusivamente come erogatori di informazioni turistiche semplificate, ma che possono assumere anche valenza di finestre di dialogo (con possibilità di memorizzare le richieste dell'utenza) e di strumenti di visualizzazione a distanza e di valorizzazione di beni culturali non imme-

*) Cliomedia, Firenze

diatamente visibili. La produzione di terminali di questo genere è compito degli enti locali in cooperazione con l'impresa. Un intervento pubblico unitario può però essere necessario:

- alla loro standardizzazione
- alla loro standardizzazione
- alla definizione di alcune esigenze base cui devono assolvere
- a fare convergere i diversi progetti locali di comunicazione della cultura del territorio su un modello comunicativo quanto meno compatibile
- a promuovere questo modello di informazione anche al di là del nostro Paese.

Lo sviluppo di una rete info-point di alta qualità nelle regioni meridionali con forti incentivi pubblici può porle all'avanguardia anche rispetto ad analoghi interventi in altre regioni del paese. Sempre parlando di presenza sul territorio, è inoltre opportuna una forte attenzione alla possibilità di uso di tecnologie innovative di telepresenza (fino al desktop videoconference, che consentono di mantenere il radicamento locale e insieme di partecipare a reti di imprese non provinciali, accedendo al mercato internazionale e cogliendo le opportunità europee di joint venture. Ciò è tanto più opportuno per le aree che più rischiano di restare anche geograficamente marginali. Su questo è possibile introdurre incentivi mirati alle imprese stesse e alle aziende fornitrici.

L'articolazione e la complessità della catena produttiva in questo settore pone il problema di una presenza regolativa che non vincoli eccessivamente le spinte innovative, e di una presenza pubblica che aiuti ma non sostituisca troppo precocemente potenzialità di azione da parte del mercato.

Appaiono opportuni

- lo stimolo discreto (anche sotto forma di convegni locali) alla formazione di un associazionismo professionale articolato: associazioni tra le imprese, associazioni tra i portatori di specifiche competenze. Ed è opportuno che gli enti pubblici committenti introducano standard contrattualistici studiati al fine di incentivare il riconoscimento e il consolidamento di figure professionali e diritti all'interno delle imprese, sulla base della normativa europea
- incentivi alle agenzie che offrano servizi di intermediazione tra le imprese, e tra queste e il mercato, innovativi sul piano tecnico e garantiti sul piano giuridico
- forme di premiazione altamente visibile della buona qualità dei prodotti e dei servizi in questo settore.

POLITICHE DI SVILUPPO PER CONTESTI TERRITORIALI

di Pier Carlo Palermo *)

Una concezione delle politiche di investimento pubblico per «grandi assi di intervento» piuttosto che per settori tradizionali rappresenta un'innovazione potenziale rispetto agli orientamenti più comuni. Ma forse un passo ulteriore potrebbe essere opportuno per impostare una programmazione coerente con gli obiettivi dichiarati: non ragionare soltanto per campi problematici, ma tentare di *ricomporre le interpretazioni e proposte* che possono emergere da «assi» differenti (valorizzazione di risorse, qualità, sviluppo, connessioni) in *contesti territoriali significativi*. Questo punto di vista è quasi ovvio per chi si occupa abitualmente di politiche insediative e infrastrutturali; credo però che la sua rilevanza possa essere più generale. Cercherò di illustrare brevemente le ragioni e alcune implicazioni di questo orientamento, iniziando per semplicità proprio da temi infrastrutturali e insediativi.

In questi settori, per varie ragioni, negli ultimi decenni si è accumulato in Italia un deficit consistente di investimenti e (soprattutto) di realizzazioni; ora una domanda imponente preme sul sistema pubblico. Come è noto, secondo stime recenti del Ministero dei Lavori Pubblici sarebbero necessari più di 250.000 miliardi solo per portare a compimento un primo insieme di progetti relativamente maturi. L'orizzonte delle politiche è fortemente condizionato dal peso delle domande pregresse. Una strategia di governo che non voglia essere solo incrementale e di breve periodo deve prendere atto che in Italia gli scenari relativi ai grandi progetti infrastrutturali sono ampiamente prefigurati da impegni e bisogni ereditati dal passato per i prossimi 10-15 anni (il periodo nel quale una politica lungimirante potrebbe formulare anticipazioni e indirizzi plausibili sulle possibilità evolutive del contesto; a tempi più lunghi, scenari e interessi diventano inevitabilmente più vaghi). Il problema più immediato sembra essere dunque l'ordinamento, la selezione, forse la riformulazione delle domande emergenti, più che il rilievo e la mobilitazione di ulteriori bisogni (che rischiano di non trovare rappresentazioni adeguate). Una parte cospicua delle risorse disponibili dovrà essere impegnata per il completamento di progetti già in corso di attuazione. Sarà necessaria una verifica e una revisione selettiva degli innumerevoli progetti in attesa, secondo criteri di coerenza e (per quanto possibile) di integrazione. Si porrà ancora una volta l'esigenza di migliorare la capacità pubblica di programmazione dell'offerta, invece di interpretare la politica solo come la ricerca di rimedi parziali alle pressioni inesauribili delle domande. L'insuperabile inadeguatezza delle risorse rispetto alle dimensioni dei fabbisogni dichiarati imporrà scelte redistributive difficili, come la ricerca di misura, equilibrio e consenso tra le ragioni dell'*eccellenza* e quelle della *cura*: tra le esigenze crescenti di efficienza e competitività di una società sempre più globale, e i valori e i problemi dei contesti locali (identità, qualità, tutela, sostenibilità, cura). Vecchi problemi e note questioni, che in questa fase, forse, sono affrontati in modi in parte rinnovati (ma ancora ampiamente sperimentali).

Negli ultimi 10-15 anni sono sensibilmente mutate in Italia le concezioni, i modi e (in parte) le forme delle politiche pubbliche. Tra la vana retorica delle grandi visioni sinottiche e la realtà più comune di politiche di spesa essenzialmente settoriali, incrementali e

*) Politecnico di Milano

disgiunte, si sta delineando una originale ripresa di interessi per una *programmazione per progetti*, che tende a privilegiare forme d'azione concrete e specifiche rispetto ai problemi emergenti, verifiche di fattibilità e di congruenza, controlli e valutazioni degli esiti e delle interdipendenze e così via (invece di limitarsi alla formulazione di documenti programmatici generici oppure alla redazione di piani troppo rigidi o astratti). La tendenza è evidente non solo per le politiche economiche e sociali (che da tempo hanno sperimentato questa via), ma anche per le politiche insediative e territoriali, che in Italia, invece, sono state a lungo ispirate da posizioni più tradizionali. Molti segni sembrano confermare questa valutazione: la trasformazione profonda che (di fatto, se non di forma) ha subito lo strumento urbanistico in alcune importanti esperienze recenti (come Roma, Napoli o Venezia); la moltiplicazione recente di nuovi strumenti programmatici, sempre più integrati e complessi (programmi di recupero, di riqualificazione, di sviluppo sostenibile, che tendono ad assumere un ruolo operativo decisivo); le esperienze più attuali di governo del territorio a scala vasta, che seguono orientamenti diversi. In alcune situazioni si avverte ancora il peso della tradizione, che induce alla formulazione di piani territoriali poco innovativi e, temo, poco rilevanti (è il caso forse di Toscana, Umbria e Friuli). Ma in altri contesti emerge chiaramente l'adesione matura a un metodo di programmazione per progetti (nei casi, ad esempio, di Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte, pur così differenti per quadri legislativi e orientamenti politici). E in qualche situazione si delinea la ricerca innovativa di forme nuove di inquadramento territoriale, che già comprendono la promozione e l'elaborazione concertata di grandi progetti per aree e temi cruciali (il caso recentissimo delle Marche). Nonostante le difficoltà di questi processi e i ritardi nell'adeguamento del quadro legislativo e istituzionale, la tendenza mi pare irreversibile. Le ingenti risorse del Quadro comunitario di sostegno, che nei prossimi anni dovranno essere distribuite con metodi simili, contribuiranno sensibilmente a consolidare questa concezione e queste pratiche delle politiche pubbliche.

La logica è chiara e apparentemente ineccepibile: cercare di affrontare con la più alta tempestività ed efficacia i problemi più rilevanti; costruire il consenso e l'intesa su un progetto condiviso tra tutti gli attori responsabili o influenti; garantire le risorse e le condizioni per una attuazione efficiente; mettere in rete i progetti parziali, in modo da assicurare forme adeguate di congruenza e favorire processi virtuosi di apprendimento. Ma si tratta di processi tanto innovativi quanto rischiosi per l'esperienza italiana. Non sono disponibili garanzie *formali*. La legittimità, l'efficacia, la coerenza sono condizioni che devono essere conquistate *sul campo*. Come evitare il rischio che le politiche effettive risultino ancora settoriali, incrementali, disgiunte o guidate da interessi troppo parziali? Come garantire le funzioni di anticipazione (dei problemi) e di coerenza e di efficacia complessiva (dei processi) che sono state sempre affidate a un'idea di pianificazione? Occorre una visione d'insieme condivisa per ritrovare il senso di eventi e progetti parziali, evitando i due rischi più comuni, l'appello a uno stato permanente di emergenza o un incrementalismo auto-referenziale. Occorre una visione d'insieme condivisa per favorire un'intesa e una maggiore efficienza decisionale, perché non ci si può illudere che sia possibile giungere a valutazioni convincenti e sintesi risolutive senza un quadro affidabile di previsioni e interdipendenze, che assicuri alcuni presupposti e condizioni essenziali per le scelte parziali in discussione. Le questioni e le scelte più rilevanti, in questi campi, presentano generalmente un forte connotato *posizionale*: il senso, gli esiti, la qualità possono essere valutati, anticipati, governati solo *in contesti definiti*. Questa condizione vale generalmente per le grandi opere pubbliche, che non possono essere intese solo come manufatti tecnici e funzionali: si tratta spesso di veri *progetti territoriali*, in grado di modificare o ristrutturare un contesto e le sue possibilità evolutive. Ovviamente esistono innumere-

voli emergenze locali, che in molti casi può essere giusto e necessario soddisfare. Ma le questioni più critiche, generalmente, mettono in gioco quadri di riferimento non solo locali, e la ricerca di una «visione condivisa» pertinente è resa più ardua da molte condizioni di contesto: le divisioni-sovrapposizioni di competenze e le difficoltà di coordinamento interistituzionale (sia al livello dei ministeri che degli enti territoriali); l'insufficiente diffusione di una cultura politico-amministrativa pluralistica, cooperativa, progettuale; le difficoltà conseguenti di conciliare l'esercizio di poteri conformativi, funzioni di indirizzo (non generiche) e capacità tecnico-politiche di intervento effettivo da parte dell'amministrazione pubblica.

Questo punto di vista non è inconsueto e forse in linea di principio può essere condiviso. Non emerge solo nel quadro delle politiche insediative e infrastrutturali, ma anche nella sfera dell'economia, da parte di chi ha sempre sostenuto la rilevanza di una politica per *distretti territoriali*; nel campo delle politiche sociali per chi riconosce la funzione decisiva delle condizioni contestuali per il senso e l'esito di molti programmi e interventi (strumenti attuali e innovativi come i *patti territoriali*, ad esempio, sono destinati a produrre esiti assai differenti nei casi in cui rappresentano la proiezione esogena di incentivi e facilitazioni contingenti oppure riescono realmente a intercettare potenzialità di sviluppo radicate nel contesto); nel campo delle politiche ambientali e così via. Chi condivide un'immagine del nostro paese come *articolazione* (dinamica, evolutiva, a struttura variabile) di *una varietà di sistemi locali*, che presentano matrici, identità e possibilità di sviluppo non equivalenti, dovrebbe accogliere questo orientamento. Ma è la traduzione operativa di questa posizione di principio che suscita notevoli difficoltà. Un primo, noto problema è la mancanza, nella generalità dei casi, di un referente istituzionale specifico per i sistemi locali. Dopo molti e vani tentativi di individuare il *dominio territoriale ideale* e le nuove forme istituzionali in grado di rappresentarlo, sembra ora prevalere (opportunitamente, io credo) un principio diverso: la necessaria *cooperazione per ambiti e problemi specifici* tra tutti gli enti *esistenti implicati*. Sarebbe più facile applicare questo principio, se il governo centrale avesse definito «le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale»; se i programmi regionali di sviluppo non fossero quasi sempre quadri ecumenici della varietà di problemi, attese e obiettivi locali; se i quadri di riferimento territoriale ora emergenti nelle regioni italiane non fossero tanto differenti per forma e contenuti (piani paesistici, dei trasporti, di inquadramento territoriale o addirittura grandi piani urbanistici, per di più interpretati in una varietà di modi), e così via, con differenze crescenti alle scale locali. È forse per queste difficoltà, più che per ragioni di principio, che le procedure e le regole della programmazione per progetti seguono vie diverse: il modello più influente sembra essere quello europeo per la valutazione di progetti individuali secondo una *griglia di criteri e parametri formalizzati* (l'esempio più recente è la procedura proposta per i Prusst). Il metodo rispetta alcuni necessari requisiti di coerenza e trasparenza, certamente consente di escludere proposte di incerto fondamento e fattibilità, ma non è in grado, a mio avviso, di garantire a priori condizioni di contesto adeguate e sinergie virtuose per le singole iniziative; non è in grado, in altri termini, di evitare il rischio di un incrementalismo disgiunto (sia pure in forme più rigorose ed efficienti). Mi pare che gli stessi limiti valgano per le procedure dell'Ue, dove i modelli più complessi (nel campo dei progetti urbani integrati ad esempio) ora sembrano perdere peso, mentre prevale ancora il ricorso a categorie settoriali e territoriali alquanto generiche. Non credo che possa dare luogo a risultati significativi il tentativo di tradurre questa complessità in una logica parametrica, per affidare la selezione ai puri meccanismi di una gara. Due requisiti mi sembrano indispensabili: una *consultazione preliminare* adeguata con le istituzioni e gli attori pertinenti, per un'intesa programmatica su obiettivi e criteri di intervento

nel contesto (in relazione ai quadri strategici e programmi d'azione già configurati); un momento istituzionale di *sintesi*, che consenta di verificare la *congruenza* e le *priorità contestuali* dei progetti che già hanno superato *una verifica tecnica*, cioè la loro rilevanza rispetto a *un'ipotesi condivisa di assetto* (il compito dovrebbe essere affidato, probabilmente, a un organismo in grado di rappresentare la pluralità di responsabilità e di interessi coinvolti). Le due fasi implicherebbero pratiche di interazione e mediazione faticose e (all'apparenza) meno trasparenti e risolutive di un metodo di valutazione formalizzato, ma credo che sarebbero indispensabili per assicurare *coerenza ed efficacia* a un processo di allocazione di risorse che per dimensioni ed effetti potrebbe sconvolgere i precari equilibri delle procedure ordinarie di governo delle trasformazioni.

POLITICHE PER LE ACQUE

di Roberto Passino *)

Prima di entrare nel merito di una analisi propositiva, sembrano opportune alcune premesse di carattere metodologico generale:

- il solo investimento in un'opera quasi mai è sufficiente a fornire un servizio;
- la fattibilità di un servizio dipende dalla costruzione di un sistema complesso, i cui fattori critici, alcuni dei quali a carattere immateriale, devono essere tutti resi efficienti;
- l'arretratezza e l'incompletezza dei sistemi di servizio nel nostro Paese in generale e nel Mezzogiorno in particolare sono così pronunciate che il recupero di livelli minimi di accettabilità comporta tempi e costi notevolmente più ampi di quelli di un programma del tipo in discussione, per cui i contributi che tale programma può fornire *devono* essere considerati a *stralcio* di un programma generale che in genere non esiste;
 - tale programma generale dovrebbe avere carattere preminentemente *strategico con obiettivi precisi* ed essere definito in modo indipendente ed autonomo rispetto alle opportunità di finanziamento che mano mano si presentano;
 - devono essere attenuati gli effetti nefasti di diversa natura della equazione *investimenti pubblici = occupazione*, che, soprattutto in fasi di depressione economica, influisce in modo determinante su decisioni di spesa improvvisate e scarsamente produttive, assistite da terminologie rituali e di scarso fondamento (leggi *cantierabile*, *lotto funzionale*, etc)
 - essendo comunque quello in gestazione essenzialmente un programma di destinazione di risorse finanziarie, grande attenzione dovrebbe essere dedicata, nella valutazione delle proposte, alla verifica delle condizioni di successo del servizio connesso all'investimento, nonché alla individuazione dei ruoli dei soggetti responsabili di quelle condizioni, soggetti che, nel settore acqua, sono numerosi e tra loro diversi e indipendenti;
 - gli obiettivi del *settore acqua* che contribuiscono all'obiettivo generale delle aree problematiche a) e c) sono sostanzialmente
 - la sicurezza dei cittadini e dei loro beni
 - la protezione della salute
 - la protezione dell'ambiente, urbano ed extraurbano

Questi obiettivi vengono ad incrociarsi con le seguenti, tradizionali *aree di servizio*

- difesa dalle acque (esondazioni e frane)
- rinaturazione dei corsi d'acqua
- approvvigionamento idrico (urbano ed extraurbano)
- depurazione delle acque

alle quali corrispondono modelli istituzionali ed attività imprenditoriali ben definiti.

L'analisi di tipo propositivo viene condotta nel seguito con riferimento a queste *aree di servizio* trattando congiuntamente le prime due, in quanto le azioni da intraprendere sono frequentemente le stesse.

L'analisi si riferisce con particolare enfasi alla individuazione dei fattori critici necessari a garantire il *servizio* e quindi il *giusto ritorno dell'investimento*.

Gli interventi sono quasi totalmente a carico dello Stato. La storia di questi interventi è caratterizzata da due eventi che in modi diversi, oltre alle *omissioni*, hanno progressivamente peggiorato le condizioni di sicurezza dei cittadini e dei loro beni e la godibilità del paesaggio naturale

Il primo e più importante è la permissività o la complicità delle istituzioni pubbliche nel consentire o addirittura nel realizzare insediamenti in zone inevitabilmente esposte ad esondazioni.

Il secondo, altrettanto grave, consiste nel realizzare, a protezione di questi insediamenti incompatibili, opere di difesa passiva, che, trattenendo in alveo maggiori portate, aumentano le condizioni di pericolo.

La realizzazione di insediamenti incompatibili è poi incoraggiata da forme diverse di normalizzazione (condoni fiscali) e dalla ammissione degli stessi al risarcimento pubblico, in caso di danneggiamento.

Ne sono derivate condizioni di sfruttamento intensivo ed estensivo del suolo circostante i corsi d'acqua, che hanno determinato condizioni di diffuso pericolo.

In termini propositivi, seppur di carattere generale, sembra a chi scrive che una impostazione di carattere strategico dovrebbe privilegiare interventi capaci di incidere sui fenomeni che, nel lungo periodo, creano condizioni di instabilità idrogeologica e di rischi da esondazioni. Tra questi spiccano innanzi tutto quelli connessi alle interazioni tra uso del suolo e agricoltura e particolarmente:

- il progressivo abbandono delle aree collinari e pedemontane;
- l'assenza di manutenzione continua e diffusa dei corsi d'acqua, che, per essere ben realizzata, dovrebbe coinvolgere gli operatori agricoli residenti.

Rispetto a questi due fenomeni, grandi opportunità si offrono attraverso un coordinamento strategico delle azioni da intraprendere nell'ambito del QCS con quelle prevedibili nei nuovi piani di sviluppo agricolo, conseguenti ad Agenda 2000.

Per quanto si riferisce ai danni da esondazioni, la direttiva strategica da preferire dovrebbe consistere nell'uso della leva finanziaria per incentivare e compensare la delocalizzazione degli insediamenti incompatibili, a cominciare dalle infrastrutture, al fine di diminuire le condizioni di rischio, invece che attraverso la difesa dal pericolo, attraverso il cambiamento strutturale delle condizioni di esposizione.

Tale linea consentirebbe l'avvio di una importante operazione di recupero delle complessità e della completezza dei sistemi fluviali, restituendo *l'ambiente-fiume* alle sue *funzioni naturali* e ad un più *diffuso godimento da parte dei cittadini*.

È indiscutibile la precaria situazione delle reti di distribuzione dell'acqua e che ciò giustifichi la destinazione di cospicue risorse alla restaurazione e alla razionalizzazione di esse. A questo riguardo occorre però esprimere un avviso di cautela nei confronti del fatto che, per incompetenza e per interesse, le perdite d'acqua sono sovrastimate in quanto calcolate come differenza tra i volumi di acqua erogati e fatturati. La stima va corretta con la valutazione dei volumi d'acqua comunque erogati e utilizzati, ma non fatturati, che sono spesso cospicui.

Una ulteriore e più importante considerazione riguarda il fatto che una efficiente rete di distribuzione è ovviamente condizione necessaria, ma certo non sufficiente a garantire un buon servizio.

Si ritiene viceversa che a tal fine occorra eliminare tutti gli ostacoli che hanno finora impedito la piena e corretta applicazione della legge 36/94 e particolarmente il nodo che, a fronte di una legge chiaramente impostata sulla privatizzazione dei servizi e quindi sul richiamo di capitale privato, gli avvenimenti successivi hanno allontanato, piuttosto che attrarre, tale capitale, essendosi rafforzate, in modi evidenti anche se non espressi, resistenze contrarie alla privatizzazione.

D'altra parte l'offerta al capitale privato richiede che siano soddisfatte alcune condizioni tra cui

- la chiarezza di ruoli e responsabilità degli enti gestori e degli enti di controllo;
- la leggibilità economica delle aziende di gestione, che in moltissimi casi sono addirittura prive di contabilità industriale;
- una politica tariffaria certa e giustamente remunerativa;
- l'accettazione diffusa, utenti compresi, delle regole di mercato, pur trattandosi di mercato *sui generis*.

Tutto ciò concorrerebbe a favorire la nascita e il consolidamento di veri sistemi di servizio, oggi esistenti solo in pochi casi, in assenza dei quali il ritorno dell'investimento non può essere che assai modesto.

In assenza delle regole indicate, viceversa, continuerebbero ad esercitare influenti pressioni tre lobby aventi interessi diversi ma concorrenti: quella dei costruttori dei tubi e delle reti (aziende non acquedottistiche), quella delle aziende acquedottistiche incapaci di autofinanziare, neppure in parte, la manutenzione e la ricostituzione delle proprie reti, ed infine quella degli utenti, abituati a usufruire di servizi mediocri a costi non remunerativi per chi li fornisce.

Valgono anche per questa area la maggior parte delle considerazioni fatte nel paragrafo precedente per i sistemi di approvvigionamento idrico, naturalmente riviste alla luce delle differenze derivanti dal fatto che in questo caso non si fornisce un servizio/prodotto, ma un servizio/smaltimento di un rifiuto.

Si applica però a questa area una considerazione strategica fondamentale riguardante i modi e i tempi della crescita del sistema.

Il problema che si pone è il seguente: nei Paesi che sono stati capaci di realizzare un sistema depurativo esteso ed efficace, il sistema è cresciuto per linee orizzontali, cioè coprendo tutto il territorio innanzi tutto di sistemi drenanti (reti fognarie) e quindi di impianti di depurazione a grado di depurazione crescente nel tempo.

Da noi la situazione delle reti fognarie è incompleta e insufficiente, mentre si sono costruiti impianti di depurazione a pelle di leopardo, sulla spinta di scelte opportunistiche non correlate al bilancio tra carico inquinante e capacità ricettiva del corpo idrico. In alcuni casi si sono costruiti impianti di depurazione in assenza di reti fognarie che adducessero il carico da depurare, mentre assai spesso si sono costruiti impianti a grado di depurazione assai avanzato, in assenza di accettabili motivazioni e in situazioni a grado di copertura parziale e quindi con effetti assai ridotti sul corpo idrico da proteggere.

Le cause di questi squilibri vanno ricercate, anche in questo caso, nella mancanza di un accettabile piano strategico a monte, che non sia la solita lista di interventi da finanziarie.

La prima *leva strategica* dovrebbe mirare all'aumento delle capacità naturali di smaltimento dell'inquinamento, soprattutto attraverso la diluizione e quindi con una politica mirante al controllo dei prelievi e delle restituzioni d'acqua, cioè all'aumento delle portate in alveo. Diversamente, la tendenza a compensare inquinamenti crescenti con depurazioni più spinte tende a sommare alle diseconomie della produzione di inquinamento i costi della depurazione, con trend in crescita.

Un altro handicap di questa impostazione consiste nel non tenere nel dovuto conto che l'inquinamento è solo parzialmente eliminato dalla depurazione, poiché di fatto esso è trasferito dal liquido al fango e attraverso il fango è riciclato nell'ambiente.

Si dovrebbe anche tener conto del fatto che le depurazioni molto spinte richiedono la predisposizione all'uso del prodotto di alta qualità generato, attraverso l'impiego diretto o l'interscambio con acqua di altra provenienza.

Mai queste elementari condizioni di fattibilità sono state rispettate nei casi noti.

Va anche detto che esempi clamorosi, con caratteristiche opposte, sono stati finanziati anche di recente con fondi del precedente QCS, con scelte tecniche assai discutibili, quando non errate, che, oltretutto incidono negativamente sulle difficoltà e sui costi di gestione.

La infelice situazione descritta è certamente il riscontro della inesistenza di un piano di lavoro di largo respiro, risultante da analisi competenti, sufficientemente approfondite e condivise.

Finora si è assistito a falsi piani di breve respiro provocati dalla accensione di fonti di finanziamento, la vita dei quali dura non più del periodo intercorrente tra le scelte di finanziamento e l'appalto dei lavori.

Tutto ciò non favorisce la crescita delle culture professionali e imprenditoriali, necessarie a far nascere e consolidare i sistemi di servizio di cui il Paese necessita, in mancanza delle quali le buone intenzioni dei soggetti finanziatori continueranno ad alimentare le cattive abitudini dei soggetti finanziati.

LINEE DI INTERVENTO PER IL SETTORE COMMERCIALE

di *Luca Pellegrini* *)

Le attività commerciali, e in particolare quelle che si inseriscono capillarmente nel tessuto urbano, danno un contributo importante alla qualità della città. Oltre ai servizi che offrono, la loro presenza e i flussi di persone che attraggono contribuiscono infatti a mantenere viva la città e, in particolare, il centro storico, che costituisce uno dei principali elementi di identificazione delle singole comunità. Politiche attive di intervento sul commercio urbano, prevalentemente indipendente, in grado di migliorarne la capacità di resistenza nei confronti delle concentrazioni pianificate di offerta suburbana, si giustificano quindi se non si pongono solo obiettivi settoriali, ma più generali finalità di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

Le amministrazioni locali possono contribuire in modo determinante al consolidamento delle attività commerciali inserite nel tessuto urbano, poiché controllano le variabili di contesto che ne determinano in modo rilevante le capacità di competere con i grandi centri commerciali suburbani. La politica commerciale deve dunque, da un lato, svolgere un ruolo di regia nei confronti delle attività commerciali indipendenti che non sono in grado di controllare tali variabili e, dall'altro, garantire un equilibrio tra le diverse forme distributive.

Il recente decreto Bersani di riforma del commercio, abrogando la precedente legge 426/71 che si fondava su una gestione separata dell'urbanistica commerciale e che è stata utilizzata principalmente come strumento di controllo delle barriere all'entrata nei confronti delle grandi superfici di vendita, rende finalmente possibile integrare gli interventi sul settore con quelli sulle altre funzioni urbane. Per farlo occorre impostare le politiche sul commercio a partire da tre obiettivi generali:

- uscire da una logica di programmazione settoriale, riportando il commercio dentro alla pianificazione urbanistica;
- uscire da una logica di pura protezione amministrativa dell'esistente, adottando politiche attive di sviluppo;
- uscire da una logica di contrapposizione moderno/tradizionale, piccola/grande impresa, definendo le compatibilità e le sinergie tra le diverse forme distributive.

Impostando gli interventi in questo modo è possibile ottenere risultati che non si limitino ad avere impatti settoriali, ma colgano contemporaneamente un obiettivo di miglioramento della qualità della città e di sviluppo dei sistemi terziari che in essa sono collocati. Due degli assi di intervento su cui si fonda l'ipotesi di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali per il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006.

Una politica attiva intesa al rafforzamento delle attività commerciali che più contribuiscono al generale obiettivo della qualità della città non può che basarsi sull'identificazione dei fattori di debolezza che le caratterizzano. Il benchmark è costituito dalle grandi imprese di distribuzione che operano con grandi superfici di vendita, imprese che sono in grado di sfruttare rilevanti economie di scala sulle funzioni centrali d'impresa, di con-

*) Università Bocconi, Milano

trollare le variabili ambientali che determinano il grado di attrazione dei loro punti di vendita e di ottimizzare la gestione di questi ultimi. In estrema sintesi, gli svantaggi possono essere riassunti nel modo seguente:

- piccole imprese che operano con grandi superfici (supermercati indipendenti, grandi unità specializzate): non riescono a sfruttare le economie sulle funzioni centrali d'impresa (acquisti, finanza, logistica, marketing);

- piccole imprese che operano con piccoli punti vendita: oltre alle diseconomie evidenziate al punto precedente, sono caratterizzate da una forte rigidità nell'uso del fattore lavoro (la quantità minima di lavoro utilizzato, quello necessario per consentire l'apertura del punto vendita, non riesce ad essere saturato nei periodi di bassa affluenza della clientela) e dipendono da economie di agglomerazione su cui non esercitano alcun controllo.

Prescindendo in questa sede dagli interventi che possono rendere meno rigido l'uso del lavoro, in particolare per quanto riguarda il ricorso a contratti part-time a condizioni più flessibili e meno onerose delle attuali, le politiche di supporto dovrebbero essere concentrate in due direzioni, che non si escludono a vicenda, ma, anzi, se combinate consentono di recuperare molti degli svantaggi evidenziati:

- associazionismo orizzontale: condivisione di funzioni con altre imprese simili;

- associazionismo d'area: condivisione di funzioni con altre imprese della stessa area.

Nel primo caso esiste ormai una consolidata esperienza, in particolare nel settore alimentare, che ha dimostrato come questo strumento sia in grado di permettere un recupero di efficienza alla piccola e media impresa commerciale. Le aree di attività di queste strutture associative sono in particolare gli acquisti, la logistica (magazzini comuni), le attività di marketing (sviluppo e promozione di insegne comuni e di prodotti a marchio del distributore) e quelle finanziarie (garanzie sui crediti, promozione dell'investimento di terzi nel gruppo, factoring).

Nel secondo caso, quello delle associazioni d'area, pur esistendo esperienze (associazioni di via e di centro storico) la loro attività si è dimostrata solo parzialmente incisiva a causa della loro natura volontaristica e della mancanza di un raccordo formale con le amministrazioni locali. Esistono però esperienze estere che indicano possibili soluzioni in grado di superare questi limiti, come quella dei *city centre manager* anglosassoni. Un'esperienza che si sta diffondendo anche in altri paesi dell'UE. L'obiettivo di questo tipo di associazione è quello di dare regia unitaria a tutti gli interventi di contesto che riguardano un'area a forte concentrazione commerciale (vie commerciali e centri storici): interventi sul traffico e sul trasporto pubblico; parcheggi; arredo urbano; sviluppo di attività complementari in zone/edifici dell'area che permettano di rafforzarne l'attrattività (servizi di intrattenimento, attività commerciali non presenti nell'area a causa di affitti troppo elevati); definizione di azioni promozionali. In altre parole, il loro compito è quello di fare sì che le concentrazioni spontanee di attività commerciali siano in grado di esercitare un controllo unitario sulle funzioni che nei centri commerciali pianificati sono di competenza del direttore del centro. Data la natura di queste attività, è evidente che la loro gestione unitaria necessita di un coordinamento tra privati (commercianti, ma anche proprietà edilizia e residenti) e amministrazioni locali (per coordinare i diversi assessorati competenti). Va inoltre rilevato come anche le associazioni d'area possano svolgere funzioni di consulenza e sviluppare iniziative in ambito creditizio (consorzi di garanzia che possono svolgere anche un ruolo nei confronti dell'usura).

Per la loro capacità di recuperare gli svantaggi della piccola e media impresa commerciale il sostegno pubblico dovrebbe essere concesso prioritariamente a associazionismo orizzontale e d'area piuttosto che a singole imprese. Vanno inoltre definiti dei criteri di priorità che consentano di premiare le iniziative con maggiore potenziale, quindi quelle

garantiscono una reale azione comune tra le aziende che vi partecipano. Più precisamente, nei confronti delle due forme di associazionismo qui considerate, le condizioni di accesso a fondi pubblici dovrebbero essere vincolate nel modo seguente.

– *Associazionismo orizzontale.* La priorità dovrebbe essere definita in funzione dell'estensione delle attività messe in comune dalle imprese partecipanti. Non solo quelle di acquisto, ma anche con interventi sulla logistica (magazzini in comune tra imprese che operano in aree contermini) e sulle variabili di marketing (insegne comuni, sviluppo di prodotti a marchio commerciale, servizi di consulenza).

– *Associazionismo d'area.* Le iniziative cui dare priorità dovrebbero essere quelle costituite in forma di consorzio tra imprese commerciali, amministrazioni locali e altre componenti interessate allo sviluppo dell'area (proprietà edilizia, altre imprese del terziario localizzate nell'area). Tali consorzi dovrebbero garantire una rappresentanza sufficientemente ampia delle aziende interessate agli interventi e poter contare su una parte di risorse mobilitate direttamente a carico di coloro che ne fanno parte. Dovrebbero inoltre prevedere l'affidamento della gestione delle iniziative promosse dal consorzio ad una figura con capacità manageriali. Il finanziamento dovrebbe riguardare progetti articolati di intervento, coordinati con le scelte urbanistiche del comune di riferimento e, possibilmente, con altre iniziative di riqualificazione urbana (recupero edilizio, riuso di contenitori edilizi inutilizzati, piano del traffico, ecc.).

DARE UN NOME ALLE COSE

di *Paolo Peluffo* *)

Il dato segnalato nella prima parte di questo documento, secondo il quale soltanto il 15% degli italiani maggiorenni, indagine realizzata dall'Istituto Cirm per il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica il 1-4 settembre, su un campione di 1.500 interviste telefoniche rappresentative dei cittadini italiani maggiorenni e un sovracampione di 500 telefonate nelle regioni del Sud, ha sentito parlare di opere o di iniziative realizzate con il contributo di fondi dell'Unione europea ovvero che l'85% dei cittadini non ha mai sentito parlare di alcun investimento «cofinanziato» è coerente con il fatto che nella concezione del vecchio Quadro Comunitario di Sostegno la comunicazione, l'informazione, l'analisi dell'opinione pubblica non hanno centralità, strategica e operativa. Sono attività auspiccate, raccomandate, ma sempre al termine del processo decisionale, alla periferia del meccanismo di elaborazione delle strategie. Lo stesso sforzo straordinario con il quale l'amministrazione è riuscita a raggiungere l'obiettivo di spendita del 38% dei fondi strutturali entro la fine del 1997 (e sta riuscendo oggi a raggiungere e a sorpassare l'obiettivo del 55%) per il 1998 non sono passati all'opinione pubblica. Il risultato, di per sé importantissimo, non ha fatto sì che si creasse l'opinione tra i cittadini e in particolare di quelli del Mezzogiorno di uno sforzo straordinario che andava incontro ai loro bisogni. E infatti, nonostante una spendita effettiva di 8-9.000 miliardi l'anno nel biennio 1997-1998, i cittadini italiani, e in particolare quelli del Mezzogiorno, hanno l'impressione di una sostanziale inattività da parte dell'amministrazione centrale. Alla domanda «secondo lei, l'amministrazione dello Stato è attiva nel risolvere i problemi dell'economia del Mezzogiorno», soltanto il 23% risponde di sì, e la percentuale scende al 16% tra gli abitanti delle aree depresse. Un risultato così deludente si abbina con la scarsa «oggettività» degli interventi nell'opinione del pubblico. Si parla di somme di grande entità, di obiettivi di spendita espressi in percentuale, ma gli «oggetti» dell'investimento, le iniziative concrete, non vengono trasmessi, non «passano» nell'opinione pubblica. «Che cosa sono diventati, concretamente, questi soldi che avete speso?»: questa la domanda alla quale si dovrebbe rispondere comunicando i risultati. Tuttavia, anche quando le opere ci sono si stenta a vedere in esse il risultato di un processo decisionale coerente, trasparente, si stenta a vedere in esse «capitalizzato» il lavoro, la competenza, il «servizio» alla comunità delle amministrazioni pubbliche che hanno concorso alla loro realizzazione. Un obiettivo secondario ma non meno importante — della comunicazione è quello di contribuire a rendere trasparente il valore aggiunto del servizio reso dall'amministrazione alla società civile.

Se queste sono le difficoltà, va detto tuttavia che grandi sono le opportunità che la società civile offre al «policy maker» alla vigilia dell'euro. L'ingresso nell'euro è stata una missione a forte progettualità che è stata partecipata dall'opinione pubblica, senza segmentazioni politiche. È molto forte la percezione di partecipare a una fase di intensa modernizzazione del Paese. Questa modernizzazione è legata all'integrazione del Paese nell'Unione europea. In questo contesto i fondi strutturali rappresentano un'occasione perfetta per comunicare la convergenza di ideali europei, affermazione della nostra identità. L'europeizzazione, nella società civile italiana, non viene vissuta come uno snaturamento delle proprie radici, ma come una conferma, a un livello più elevato, dell'identità

*) Ministero del Tesoro, del Bilancio e P.E.

nazionale. Lo studio più interessante e recente sull'identità nazionale dei cittadini della Repubblica Italiana è senza dubbio il gruppo di sondaggi realizzati dal Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica e dalla Zecca dello Stato in occasione della definizione delle immagini che saranno presenti sugli euro conati dalla Zecca italiana. Tali ricerche assolvevano al compito di arrivare in modo non arbitrario a un «set» di opzioni, tutte ugualmente gradite a cittadini, in modo da rappresentare nell'euro non più sbiadite allegorie, ma immagini coerenti con la rappresentazione che i cittadini hanno del loro essere italiani. Nel novembre del 1997, l'istituto Abacus ha realizzato in otto città importanti approfonditi «focus groups». Quello che è interessante notare è come il senso dell'identità nazionale sia risultato particolarmente forte a Napoli, Bari, Palermo. I partecipanti ai gruppi di queste tre «capitali» — pur avendo nella prima parte dei lavori elencato opere d'arte e monumenti della propria città hanno preferito scegliere per rappresentare il Paese immagini della capitale (il Colosseo), o immagini del Rinascimento italiano (l'uomo di Leonardo da Vinci, Leonardo stesso, David di Michelangelo). I risultati dell'indagine qualitativa sono stati poi verificati su un campione di 100 «top opinion leaders» e su un campione di popolazione generale realizzato da Directa, per ottenere un riscontro incrociato. Come è noto, la scelta finale è stata fatta con il contributo di un televoto realizzato l'8 febbraio in una trasmissione di grande ascolto familiare.

Partendo da queste considerazioni, ci si intende muovere in due direzioni: da una parte (I.) si tracciano le linee guida di una comunicazione istituzionale al servizio del programma di fondi strutturali per il 2000-2006, in modo che diventi essa stessa strumento di attuazione del programma, di selezione dei progetti, di motore per la loro realizzazione, di educazione e formazione dell'amministrazione. Dall'altra parte (II.) si propone una riflessione sugli oggetti ultimi dell'attività di programmazione. «Che cosa stiamo facendo qui, in questo momento?»; questa dovrebbe essere la domanda metodica con la quale impostare la propria attività all'interno dell'amministrazione; «a che cosa serve l'azione che sto compiendo?». Spesso le amministrazioni hanno difficoltà a rappresentare in maniera chiara e distinta l'oggetto ultimo della propria attività. Qual è il «prodotto» di un'amministrazione che realizza pezzi di procedure che, alla fine, condono alla realizzazione di un'opera? Tentare di dare un nome alle cose è uno sforzo utile a definire la missione dell'amministrazione stesse a valutare sul campo, e a cercare di quantificare, il proprio contributo alla collettività.

I. Linee guida per un piano di comunicazione al servizio dei fondi strutturali europei.

La comunicazione ripensata come strumento strategico ha un ruolo in tutti e tre i momenti del modello di programmazione delineato nella parte metodologica di questo documento: negoziazione, valutazione, premio e diffusione delle eccellenze.

– La comunicazione ha un ruolo nella *negoziazione* se riesce a far partecipare l'opinione pubblica e i potenziali destinatari degli interventi al processo decisionale degli investimenti. Risultato atteso: aumenta la trasparenza.

– La comunicazione può avere un ruolo nella fase di *valutazione* se organizza un ambiente di opinione che fa pressione a favore di un confronto serrato sulle diverse idee-programma e consente l'espressione dei bisogni della società civile. Risultato atteso: riduce il grado di arbitrarietà.

– La comunicazione dei risultati è di per sé uno strumento di *premio* e di *diffusione delle eccellenze*. Risultato atteso: rafforzamento dei comportamenti efficaci; riduzione della sensazione di frustrazione di fronte alle difficoltà frapposte alla realizzazione di un'opera; penalizzare i punti del sistema che a causa della loro inefficienza frenano il processo di attuazione di un programma.

– La comunicazione, se ben realizzata, favorisce la *responsabilità* di tutte le istituzioni e le amministrazioni che hanno a che fare con il processo decisionale. La complessità della decisione ha spesso favorito atteggiamenti non cooperativi da parte di singoli sog-

getti che potevano avere un interesse ad «annunciare» come fatta un'opera che era ben lungi dall'essere realizzata. L'effetto annuncio è legato spesso a una prospettiva di corto respiro di soggetti che sanno di avere una forte probabilità di non rispondere di fronte al pubblico della frustrazione dell'aspettativa da loro creata. La nuova programmazione nella sua logica negoziale e cooperativa (sul modello della concertazione) tra centro e periferia, tra Stato e società civile, mira proprio a disincentivare comportamenti non cooperativi. La comunicazione concepita con standard uniformi per tutti il progetto QCS può rappresentare un freno potente a comportamenti non ispirati a una logica di responsabilità.

Per realizzare un piano di comunicazione efficace, economicamente efficiente (il meno costoso possibile a parità di contatti realizzati), servono *riconoscibilità* di ciascuna azione di comunicazione come riferita a quel progetto, *continuità* dell'azione, *molteplicità e variabilità* degli strumenti impiegati. Lo sforzo e l'investimento fatto con ogni singola azione deve accumularsi in un risultato complessivo.

Percorriamo adesso le fasi prevedibili della vita stessa del QCS, e immaginiamo per ciascuna di esse quali possono essere le strategie e gli strumenti di comunicazione utili:

1. **Fase della negoziazione.** In questa fase l'obiettivo comune dei partecipanti al gioco della nascita delle idee-progetto e quello di raccogliere il menù di idee migliore possibile. Questo volume (*Cento idee per lo sviluppo*) è esso stesso anche una idea di comunicazione innovativa. Ad esso potrebbero affiancarsi, da oggi fino a marzo-aprile, una coppia di strumenti da conservare eventualmente nelle fasi in cui si deve riprogrammare: *un numero verde abbinato a un sito Internet per raccogliere idee-programma da chiunque le voglia promuovere*. La finestra per le idee deve essere sempre aperta. L'amministrazione deve avere un canale permanente di «input» dalla società civile. Si tratta di organizzare una «news-room» per raccogliere osservazioni e rendere permanente il seminario di Catania. Essenziale per il successo di questa operazione è la capacità dell'amministrazione di dare risposte alle idee pervenute, inviare osservazioni sui documenti, premiare con una forma di pubblicità le idee che risultassero interessanti.

2. L'iniziativa di comunicazione istituzionale dovrebbe creare nell'opinione pubblica la consapevolezza dell'esistenza di un programma unitario anche se molto articolato e affidato a una rete di soggetti istituzionali centrali e locali di investimenti finanziati dall'Unione, che si sta facendo carico di promuovere una crescita complessiva delle aree depresse, in maniera che queste aree escano definitivamente dalla condizione di sviluppo ritardato. L'obiettivo è quello di costruire un «filo rosso» che collega i singoli interventi dando loro riconoscibilità nel comune obiettivo di «europeizzare» l'economia delle aree depresse. La nuova programmazione si caratterizza per essere un processo decisionale «a rete». Il cerchio della decisione non si chiude se tutti i partecipanti al tavolo non hanno dato il loro assenso e non vi hanno lavorato con convinzione. È utile un segno di questa partecipazione a un'opera collettiva, *un segno* che sia di tutti e non di qualcuno in particolare: *un logo* specifico per «questo» QCS, che gli dia un nome, un'anima specifica. L'esistenza di un logo specifico del progetto «ombrello» consente poi a tutti i singoli partecipanti al gioco di essere riconoscibili affiancando il loro logo individuale.

3. Il programma di finanziamenti 2000-2006 non è uno tra altri, come un mondiale di calcio che si ripete ogni quattro anni. Questo QCS nascendo alla vigilia di un allargamento di grande importanza sarà forse l'ultimo di analoga entità. Ciò significa che questa «occasione unica» è anche un'«unica occasione». Il segno del suo successo sarebbe che alla fine del programma, nel 2008, tutte le aree interessate le opere non fossero più definibili aree depresse. È accaduto all'Abruzzo. Può ripetersi per tutto il Mezzogiorno. Il «battesimo» del QCS, il dargli un nome è l'atto più importante e più altamente politico di tutto il processo. In un sondaggio Cirm del settembre scorso sono stati testati alcuni nomi emersi da gruppi creativi (Rinascimento, Pitagora, Ulisse, Mosaico, Meridiano, Zenith).

Tra questi è risultato vincente in misura schiacciante il calco «rinascimento», che raccoglie il 38% delle preferenze nell'opinione nazionale e il 41% in quella meridionale. La nuova programmazione come processo amministrativo e come modello di cooperazione tra centro e periferia, tra Stato e società civile è ben rappresentata nel calco «mosaico» con le sue tessere che si compongono in un disegno classico. L'esercizio, naturalmente, può essere allargato e ripetuto.

4. In questa fase è importante che i possibili destinatari di programma di investimento e chi volesse presentare idee-progetto sappia che quest'opera è aperta. La pubblicità dell'azione deve essere massima sulla carta stampata (media della «classe dirigente» nazionale e locale) facendo conoscere le forme nelle quali chi lo desiderasse può partecipare al processo decisionale (numero verde, sito Internet).

5. **La fase della valutazione** è anche la fase del dibattito. Qui è indispensabile una pianificazione che preveda approfondimenti in trasmissioni radio-televisive. Questa non è ancora la fase nella quale il messaggio può essere veicolato da spot. Il dibattito impone tempi necessariamente più ampi di quelli di un messaggio pubblicitario. Serve approfondimento, discussione. La forma più efficace ed economica sono una serie riconoscibile, frequente, di inserti attraverso appositi accordi all'interno di trasmissioni del palinsesto già esistenti. Il mezzo radiofonico pubblico è in questa fase il più adatto per la qualità dei programmi, la loro adeguatezza al contenuto dell'informazione (economia, lavoro, Mezzogiorno), per la loro adattabilità e variabilità, e per il numero di contatti che consente di realizzare.

6. È essenziale un progetto integrato di *comunicazione interna* alla rete delle amministrazioni, centrali, periferiche, autonomie locali. L'eccezionalità di questa avventura 2000-2006 ha bisogno di funzionari motivati e motiva questi funzionari nelle amministrazioni centrali e in quelle locali. Serve dunque una serie di iniziative di «corporate image» che sviluppino lo spirito di corpo (legato alla missione QCS), «focus groups», gruppi creativi che spezzino le logiche dell'organizzazione ordinaria.

7. A metà del 1999, quando il pacchetto di proposte di programmi di spesa sarà definito si potrà iniziare la fase aperta di comunicazione, quella che utilizza anche il linguaggio pubblicitario. Tale linguaggio per definizione interviene sulle passioni più di quanto non parli alla sfera logica. Esso ha in sé il rischio di comunicare con forza qualcosa che non c'è, provocando frustrazioni quando avviene la presa di coscienza dell'illusione prodotta. Esso ha tuttavia una indubbia efficacia nell'operare su strozzature immaginative che si vuole rimuovere o correggere. Esiste un problema di valori, parole, significati che vengono veicolati quando si parla di «Mezzogiorno», di intervento a «favore delle aree depresse». Si tratta di riportare in queste parole i valori positivi che esistono nelle genti del Sud, che esistono nelle loro imprese, nelle loro università, nelle professioni, nell'artigianato. Nell'indagine Cirm del primo settembre 1998, si è fatto un primo, provvisorio, tentativo di verificare qualche «claim» che contenesse in sé una ridefinizione della parola «mezzogiorno» (giocata nel suo significato anche di ore 12) e che la collegasse con un orizzonte semantico europeo. In ordine sono risultati graditi: «mezzogiorno, l'ora esatta per tutta l'Europa» (14%), «con euro in tutta Europa è mezzogiorno» (13%), «emigriamo a casa nostra» (13%), «mezzogiorno, via mediterranea all'Europa» (9%).

8. Un messaggio unitario per tutti i media televisivi e radiofonici consentirebbe di realizzare un intervento sui network privati nazionali (Mediaset, TMC), ma che sia fortemente presente sulle televisioni e le radio locali che, nel Mezzogiorno, hanno un peso relativo negli ascolti superiore al resto del Paese.

9. Il problema principale delle tv locali è la qualità dei programmi e il contesto nel quale inserire messaggi di informazione istituzionale. Il problema va approfondito per trovare una formula che non svilisca il messaggio istituzionale e che si inserisca nei palinsesti locali.

10. L'avventura del QCS nel suo mirare al «rinascimento» di queste aree del Paese deve essere raccontata. Deve esistere un diario di bordo in qualche modo pubblico, trasparente, di questo grande progetto.

11. La funzione «premiale» della comunicazione è il coronamento dell'azione. Si deve rompere l'incantesimo dell'inanità dell'azione. Il fattore culturale più nocivo è l'idea che «tanto non cambia mai nulla», «tanto non si riuscirà mai a far nulla» che è condivisa, come abbiamo visto sopra, da oltre il 20% della popolazione. In questo senso, il valore emblematico delle «cose» realizzate ha un ruolo centrale.

Dare un nome alle cose

Che cosa è il QCS, un POP, il DOCUP? Come si fa a comunicare quello che si nasconde dietro espressioni come «quadro comunitario di sostegno»? Normalmente, quando si trovano difficoltà a spiegare il significato di una iniziativa espressa in termini tecnici, non è un buon segnale. Se non riusciamo a spiegare a noi stessi con chiarezza l'oggetto della nostra attività, ciò significa che esiste un problema di sostanza.

Uno dei fenomeni più frequenti all'interno dell'amministrazione è quello di perdere di vista gli oggetti finali della propria azione. Qual è il fine ultimo dei procedimenti ai quali si partecipa? L'oggetto è una pratica, una delibera, o quello che quella pratica o quella delibera concorrono a realizzare? Dopo che quel pezzo di procedura si è concluso, che cosa si sa della vita successiva dell'azione? Si tratta di una «eterogenesi dei fini» che può trovare correttivi anche in una buona comunicazione. Un esercizio interessante può rivelarsi quello di tentare di «dare un nome alle cose». Le riflessioni che seguono non si basano su progetti dotati di una loro fattibilità tecnica accertata; si fa il cammino inverso: immaginare progetti che sarebbero facilmente comunicabili ai destinatari.

1. Il petrolio, come l'oro, conserva nonostante il deprezzamento delle sue quotazioni un grande potenziale evocativo. I giacimenti di petrolio della Val d'Agri sono senza dubbio un patrimonio della Basilicata, ma danno un messaggio a tutti i cittadini italiani: il Mezzogiorno ha in sé delle ricchezze nascoste, in questo caso un «mare sotterrato di petrolio», che possono contribuire a tutto il paese, alla sua bilancia commerciale, al suo equilibrio esterno. È un Mezzogiorno che può dare molto, oltre che ricevere.

2. In tutti gli incontri tra il governo e le forze sociali nelle città del Mezzogiorno, emerge una domanda di una migliore qualità e costanza di erogazione elettrica, soprattutto nelle aree industriali. Petrolio ed energia elettrica potrebbero convergere verso un progetto di «autonomia energetica» del Sud che potremmo chiamare, per esempio, «Vulcano».

3. A incidere sull'opinione pubblica dopo l'ingresso nell'euro è stata senza dubbio una serie di catastrofi naturali, interne ed esterne. La tragedia di Sarno ha colpito profondamente gli italiani, ha dato il senso di come nel nostro territorio per incuria, mancanza di progettazione, ma anche per oggettiva impossibilità di prevenire talune catastrofi — la forza della natura può essere distruttiva. Questa sensazione è stata accresciuta dalla grandi catastrofi delle foreste dell'Indonesia, dall'uragano Mitch, ai terremoti. Un investimento strategico potrebbe essere realizzato «in rete» dalle università del Mezzogiorno che su questo progetto potrebbero fare sistema — con l'obiettivo di creare un centro di eccellenza sullo studio della «Forza della Natura» e sui rimedi tecnologici che l'uomo ha per farvi fronte. Tale iniziativa dovrebbe avere come obiettivo quello di aumentare il numero di brevetti su un segmento specifico e con economie di scala tra i diversi progetti di ricerca.

4. Un altro elemento permanente di lamentela da parte delle classi dirigenti del Mezzogiorno è la cattiva accessibilità aerea a Sud di Roma. Sarebbe anche in questo caso importante fare sistema tra tutte le iniziative di aeroporti «turistici» collegandoli idealmente tra loro con un simbolo, lieve ed antico, che potrebbe essere il mosaico «Le colombe di Plinio», per dare il senso della facilità di volare al Sud.

5. L'infrastruttura telematica ha di per sé un grande portato comunicativo di modernizzazione. Calata nel Mezzogiorno può favorire un salto di qualità tecnologico che faccia «nascere moderne» le iniziative imprenditoriali appena avviate. Bisogna però aver cura di non considerare l'infrastruttura disconnessa dai servizi, dai mercati, dai prodotti che in essa possono trovar luogo e svilupparsi. Il progetto delle associazioni del commercio di sostituire i vecchi registratori di cassa con computer connessi in rete con i fornitori, connessi in rete con il fisco, connessi con i clienti, avrebbe il vantaggio di consentire ai «piccoli» di esistere in condizioni di parità con la grande distribuzione, conservando quel tessuto molteplice di punti vendita che è legato alla i creditori, con un maggior controllo da parte del fisco.

6. Se la regionalizzazione delle decisioni è elemento di chiarezza e di velocizzazione delle procedure, si deve tuttavia tener conto che esistono spinte culturali verso una maggiore molteplicità dell'azione (le «cento città») ma anche verso alcuni «assi» di sviluppo che devono tener conto del cambiamento geopolitico avvenuto negli anni Novanta. Sarebbe interessante che su alcuni specifici progetti (non necessariamente «pesanti») le tre grandi capitali del Sud, Bari, Napoli, Palermo imparassero a far sistema tra loro e a pensare a dei flussi orizzontali, o iniziative consortile laddove la scienza e la tecnologia lo consentono. Federico II di Svevia, nato a Jesi, ha nel Mezzogiorno un suo radicamento immaginativo molto forte se è vero che tra i progetti di «parchi letterari» pervenuto alla IG spa più di dieci sono ispirati all'imperatore sincretista, se è vero che un movimento «leghista» meridionale ha fissato recentemente il suo raduno al castello federiciano di Melfi. Federico ha fondato o rilanciato università nelle «Tre Capitali», iniziative realizzate dalla Tre Capitali del Sud avrebbero la forza di un mach come quello dei Tre Tenori. La stessa possibilità per gli uomini d'affari e di impresa di operare facilmente in queste tre città che hanno un loro potenziale mercato finanziario, dovrebbe spingere a studiare sistemi di collegamento rapido e poco costoso: come abbreviare la durata degli spostamenti Bari-Napoli-Palermo?

7. L'incredibile successo progettuale dell'iniziativa dei «parchi letterari», promossa dalla Fondazione Nievo, dal Touring Club e dalla IG spa con 238 progetti presentati segnala l'esistenza di grandi capacità progettuali inesprese nel campo dell'integrazione cultura-turismo. L'iniziativa dovrebbe essere irrobustita. Si dovrebbe spingere i promotori a collegarsi tra di loro presentando un'associazione del parchi che fornisca ai visitatori, ai viaggiatori di un ideale «Grand Tour» tra i parchi economie di scala e sconti, luoghi per scrivere, operare, lavorare. L'iniziativa potrebbe essere clonata, realizzando dei «parchi musicali» legati o a un autore musicale, o a una grande opera lirica che rivive nei luoghi nei quali è nata. È un pò l'operazione del Parsifal con Placido Domingo a Ravello realizzata da Alessio Vlad. La presenza di moltissimi conservatori e l'assenza di scuole professionali di eccellenza (tipo la Scuola di Fiesole di Farulli) crea le condizioni per porsi il problema se può esistere un'imprenditoria musicale. Sicuramente ci sono i musicisti. L'investimento dovrebbe essere di carattere infrastrutturale, ovvero con un rendimento a lunga scadenza, nel settore della formazione. I «parchi letterari o musicali» enfatizzano il localismo e si possono concepire come piccole infrastrutture per suscitare micro-imprenditorialità. Insieme a questa azione, ne serve un'altra di natura opposta: creare un centro di eccellenza di livello internazionale, dove attirare dall'Est europeo e dal mediterraneo talenti da formare insieme ai giovani musicisti meridionali per le orchestre. La formazione di eccellenza deve tuttavia alimentarsi di due-tre grandi prodotti di successo popolare. Non si può pensare di far nascere attività con parziale ritorno economico nel settore musicale se non si riesce a ottenere un successo strutturato su qualche grande iniziativa periodica popolare tipo i Tre Tenori, o tipo il Concerto di Capodanno di Vienna, dove però l'investimento in marketing è stato straordinario negli anni. Si potrebbe pensa-

re a un prodotto televisivo di quel livello per la notte di Ferragosto, per la Notte di San Lorenzo o in onore della Pioggia di stelle. In questa direzione si devono favorire incontri imprenditoriali tra enti lirici di grande livello, radiotelevisione, grandi registi.

8. Esiste nella Repubblica Francese un piano nazionale di illuminazione delle città. Nel QCS potrebbe trovar luogo un progetto per fornire alle città «pacchetti» di illuminazione con una duplice finalità: arredare le città con le ombre e le luci (alla Storaro), far vedere ai cittadini di quelle città quello che hanno sempre visto senza mai accorgersene, aumentare il grado di sicurezza delle piazze e delle strade. Una task force per un simile progetto dovrebbe disporre della collaborazione di architetti, tecnici, ma anche di registi e fotografi di moda, oltre che di esperti di ordine pubblico.

9. Non va trascurata la infrastruttura finanziaria: il mercato del capitale. In questo senso, è importante attendere le linee guida del Comitato Pinza sulla piazza finanziaria italiana. Sarà importante a quel punto analizzare la propensione all'investimento, al rischio d'impresa, agli strumenti finanziari delle famiglie e delle imprese (anche quelle piccolissime) del Mezzogiorno, studiando all'uopo strumenti di informazione per elevare l'utilizzo di strumenti che favoriscano la modernizzazione e la sicurezza del sistema dei pagamenti. La cosiddetta «monetica», ovvero le carte con microprocessore, potrebbero essere sperimentate proprio nel Mezzogiorno dove più urgente è la riduzione del circolante presente nel sistema, anche a fini di sicurezza.

POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE

di *Marco Ponti* *)

I servizi ferroviari presentano una serie di caratteristiche tecniche positive e negative. Tra le prime sono il basso impatto ambientale e il basso fabbisogno energetico, le elevate velocità possibili, e le rilevanti economie di scala e di densità. Tra le seconde, la necessità di «rottura di carico» (non sono un «sistema», al contrario del trasporto su gomma, che assicura il «Porta a Porta»), la conseguente non capillarità della rete, la rigidità nel tempo e nello spazio, (queste caratteristiche sono in realtà connesse con le economie di scala di cui si è detto, che divengono diseconomie in aree periferiche o con bassa utenza, dove anche i vantaggi ambientali sono meno rilevanti).

Inoltre, il sistema ferroviario non riesce in generale a coprire con le tariffe i suoi costi, mentre quello stradale genera relevantissimi ricavi netti. (molto superiori ai costi per lo Stato anche se probabilmente non superiori ai suoi costi sociali totali se vi si include l'ambiente). Sorge quindi il rilevante problema del «costo opportunità marginale dei fondi pubblici» impiegati per questo modo di trasporto, e di concentrazione degli investimenti là dove la domanda, attuale o almeno potenziale è molto elevata e ragionevolmente certa.

Ora, l'attuale rete ferroviaria italiana è caratterizzata da un'elevatissima concentrazione della domanda: l'80% del traffico si svolge sul 30% della rete. Il 70 % della rete «scarica» è localizzata nelle aree «deboli» del paese, soprattutto nel Mezzogiorno. Inoltre le tariffe sia merci che passeggeri sono nettamente le più basse d'Europa, e in via di crescita, escludendo quindi che la borsa tariffaria possa incidere positivamente sulla domanda.

Rimangono gli aspetti qualitativi del servizio, generalmente inadeguati nelle aree a domanda debole. Ma tale inadeguatezza è connaturata con le economie di densità di cui si è detto: i servizi veloci e frequenti in situazioni dove la domanda è strutturalmente non elevata generano costi alla mano pubblica insostenibili, e non motivabili in alcun modo in termini di benefici sociali. La qualità dei servizi ferroviari tuttavia assume connotati specifici per i servizi merci: qui la velocità e la frequenza non sono essenziali, mentre la competitività con la strada aumenta con la distanza da percorrere (proprio per il ruolo decrescente delle rotture di carico). Tale qualità è allora funzione delle capacità gestionali e logistiche complessive dell'operatore: affidabilità, puntualità, rapporto con il mercato, informazioni, organizzazione delle piattaforme di cambio modale, ecc., ed è parere consolidato in Europa che questa qualità è funzione innanzitutto degli incentivi reali degli operatori; da qui la scelta della Commissione di promuovere l'apertura alla concorrenza tra operatori ferroviari (Direttiva 440/91 e seguenti, libro bianco sulle ferrovie, ecc.). Da queste considerazioni scendono precise indicazioni di intervento. La prima indicazione è che intervenire con investimenti infrastrutturali ferroviari che estendono la capacità è in generale inutile, se non sulle poche tratte congestionate della rete. È invece necessario concentrare gli interventi, infrastrutturali e gestionali, sui corridoi individuati in sede europea come «assi liberalizzati» per le merci («corridoi di Kinnock»).

*) Università di Venezia

Su tali assi, che interessano l'Italia per ora dal Brennero a Brindisi e da Chiasso a Gioia Tauro, sono previsti:

- a) libertà di accesso in termini concorrenziali;
- b) semplificazione gestionale («one-shop policy»);
- c) garanzia di velocità commerciale di 60 km/h.

L'intervento infrastrutturale deve essere quindi limitato a tali assi e strettamente subordinato al conseguimento delle prestazioni in termini di servizio, di concorrenza e di economicità (per esempio, riorganizzando il modello di esercizio, aumentando i carichi totali dei treni per diminuire i costi unitari, ecc.). Saranno necessari anche interventi «spot» nei nodi, nel segnalamento, nei modali di stazione ecc. Per i Mezzogiorno, dati i bassi volumi che si riscontrano a sud di Rimini e di La Spezia, prevalgono gli interventi gestionali e di scambio modale. Alcuni interventi più critici saranno necessari a nord, soprattutto in Lombardia e Emilia, dati i maggiori carichi presenti sulla rete.

Per il traffico passeggeri, il treno sulle lunghe distanze genera costi di produzione superiori a quelli dell'aereo (e tempi sempre meno accettati dall'utenza): Diverso è invece il problema della mobilità in sede propria nelle aree urbane, o regionali dense. Qui vi sono alcune possibilità di intervento per sistemi su ferro, ma solo a valle di accurate analisi costi-benefici, perché l'alternativa di sistemi moderni di autobus in sede riservata presenta dei costi altamente competitivi, e grandi possibilità di servizi capillari.

In generale, a proposito delle comunque indispensabili analisi di fattibilità, c'è da osservare che occorre che siano eseguite da soggetti *neutrali*, e considerando alternative *significative*, cioè l'esatto contrario della prassi attuale.

Rimane aperto il problema dell'impatto occupazionale delle opere infrastrutturali, argomento spessissimo assunto per giustificare opere non funzionali all'utenza. Ora, per infrastrutture ferroviarie c'è da osservare che:

- a) il moltiplicatore occupazionale per unità di spesa è molto basso (il settore oggi è *capital-intensive*, al contrario dell'edilizia dalla quale è statisticamente purtroppo non distinto);
- b) gli investimenti nel settore generano *punte* occupazionali di difficile gestione («cantieri infiniti»);
- c) il comparto è caratterizzato da una tecnologia matura, con scarse ricadute tecnologiche);
- d) non è una attività «foot-loose», e quindi è poco apribile alla concorrenza, generando un'occupazione sostanzialmente assistita (e spesso infiltrata dalla malavita organizzata);
- e) l'impatto occupazionale nelle aree depresse è ridotto, in quanto gran parte dei manufatti vengono prodotti fuori dalle aree in cui l'investimento è localizzato, mentre *in loco* viene effettuato solo la posa in opera.

POTENZIARE I SERVIZI PUBBLICI NEL MEZZOGIORNO

di *Luigi Prosperetti* *)

Il Mezzogiorno ha una dotazione di servizi infrastrutturali notevolmente inferiore rispetto alle aree del Centro-Nord. Il potenziamento dell'offerta di servizi è in parte nelle mani di Aziende ed Enti a carattere nazionale. Un'altra parte, molto significativa, è però nelle mani di comunità meridionali: i servizi pubblici locali.

La tesi che qui si espone è che questi servizi possono costituire un'importante leva di sviluppo dell'economia meridionale, attivabile in larghissima misura dagli Enti locali del Mezzogiorno, in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la competitività del Mezzogiorno come localizzazione produttiva e (aspetto rilevante, ma spesso sottovalutato) in grado di generare flussi finanziari non trascurabili a beneficio degli Enti locali stessi.

Non vi è dubbio che vi sia ampio spazio per questi miglioramenti, nel settore idrico, in quello dei servizi ambientali, nei trasporti pubblici locali: ma come procedere in questa direzione?

La prima linea di intervento deve essere quella di passare da una gestione pubblicistica ad una trasparente gestione privatistica.

Non si può infatti più albergare alcun ragionevole dubbio circa le difficoltà di una gestione diretta efficiente di servizi imprenditoriali da parte degli Enti locali: i risultati sono sotto gli occhi di tutti.

Tale problema è più acuto nel Mezzogiorno, ove gli Enti locali hanno fatto ricorso in misura trascurabile, rispetto ad altre aree del Paese, agli strumenti quasi-imprenditoriali previsti dalla legge 142/90, come aziende municipalizzate, speciali o società di capitali controllate dagli Enti stessi.

Non disponendo di tali strumenti, la gestione dei servizi locali deve scontare le lentezze operative della nostra Pubblica Amministrazione, ed è più diretta la commistione tra gestione e rappresentanza politica dei cittadini, che mai nell'esperienza italiana, ma anche in quella internazionale ha prodotto risultati positivi sull'efficienza, sulla qualità, sui costi.

In altri casi, la gestione dei servizi locali è privatistica, ma non è trasparente. Sono molti infatti i casi in cui Enti locali meridionali hanno sì affidato la gestione di alcuni servizi (segnatamente quelli ambientali) ad aziende private, ma ciò avviene frequentemente senza il ricorso a procedure concorrenziali ad evidenza pubblica, bensì ricorrendo a trattativa privata.

I dati disponibili, poi, evidenziano che gli atti di concessione (quando esistono) molto frequentemente prevedono condizioni assai favorevoli ai concessionari, scarsi poteri di verifica in capo agli Enti locali, ben poche garanzie di qualità del servizio (nonostante il DPCM in materia di Carta dei servizi pubblici) a favore dei cittadini.

Bisogna dunque intervenire in questo quadro, fortemente negativo: chi gestisce i servizi deve essere messo in grado di farlo in modo efficiente; deve aumentare il livello di tutela dei cittadini e delle comunità locali a disporre di servizi efficienti, al costo minimo, di qualità adeguata.

*) Politecnico di Milano

È pertanto opportuno, in primo luogo, che gli Enti locali abbandonino ogni forma di gestione diretta dei principali servizi a contenuto imprenditoriale (elettricità, gas, acqua, servizi ambientali, trasporti), concentrandosi invece sulle attività di indirizzo, controllo e verifica dei risultati economici e qualitativi, procedendo pertanto ad attrezzarsi, sotto il profilo tecnico, in questa direzione.

Fatta questa scelta, di filosofia gestionale e amministrativa, occorre scegliere la migliore modalità di gestione.

Occorre, in questa direzione, chiedersi in modo obiettivo se la dimensione comunale, che caratterizza storicamente molti di questi servizi, sia ancora giustificabile sotto il profilo economico. La risposta è negativa: per motivi che qui non abbiamo spazio per discutere, tutte le analisi disponibili evidenziano come in tali attività economiche il ruolo delle economie di scala sia forte e crescente.

Per gestire in modo efficiente, e quindi a costo minimo, i servizi pubblici locali occorre ormai superare la scala locale.

Nel settore idrico e in quello ambientale, del resto, questo punto è stato ormai riconosciuto dalle nuove leggi di settore. Bisogna però trarre le medesime conseguenze anche per i trasporti e per i servizi energetici.

La soluzione però non è da individuare nella costituzione di consorzi, che condividerebbero i problemi operativi e le lentezze gestionali che affliggono gli Enti locali quando vogliono esercitare attività a contenuto imprenditoriale.

Non sarebbe neppure utile cercare di costruire nel Mezzogiorno le aziende speciali che in passato non si è voluto creare: in un quadro in cui le più efficienti aziende degli Enti locali si trasformano in società per azioni per operare meglio, questa appare ormai chiaramente come la via maestra. Tra l'altro, essa ha il vantaggio di consentire rapide aggregazioni di gestione che vogliono ottenere le economie di scala che la tecnologia rende disponibili, nell'interesse delle comunità locali.

Una volta costituite queste nuove S.p.A. degli Enti locali dovrebbero cercare soci privati sulla base non di complessi quanto improbabili meccanismi amministrativi (la gara per la scelta del partner) quanto di semplici e ben collaudate tecniche di vendite con procedure concorsuali ad evidenza pubblica.

Dopo un periodo iniziale, che dia a queste nuove società il tempo di consolidarsi sotto il profilo operativo e gestionale, esse sarebbero chiamate a partecipare alla gara per la concessione del servizio (o dei servizi), sia nel territorio di origine che in altre aree.

Uno schema di riforma così articolato che coniuga nuovi strumenti gestionali (S.p.A.) a modalità più trasparenti (gare) e più efficienti (atti di concessioni meglio congegnati) per l'affidamento del servizio che nel passato appare un passaggio fondamentale per dotare le comunità locali del Mezzogiorno di servizi efficienti e di qualità.

RISORSE IDRICHE

di *Laura Raimondo* *)

Il settore delle risorse idriche è oggetto, in questi ultimi anni, di importanti processi di cambiamento che mirano alla razionalizzazione dell'uso della risorsa, al riordino dei sistemi produttivi superando l'attuale polverizzazione delle gestioni e segmentazione del ciclo produttivo, alla trasformazione delle forme societarie di gestione ed all'ingresso del capitale e know-how del settore privato. La riorganizzazione del settore idrico voluta dalla 36/94 e le conseguenti modifiche sul piano organizzativo, gestionale e tariffario che ne conseguiranno, hanno luogo parallelamente al processo di devoluzione alle Regioni delle responsabilità di governo della risorsa e di coordinamento degli interventi nel settore. Questi processi di trasformazione avvengono in un contesto in cui la Regione è il principale riferimento istituzionale e di indirizzo programmatico per il settore, a livello territoriale. Il ritardo attuativo della 36/94 e dei processi di programmazione, regolamentazione e di intervento previsti, registrato dal '94 ad oggi, si prefigura quale elemento condizionante della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 per il settore idrico. Gli esiti ancora incerti della riforma, i nodi strutturali del settore non sciolti, i forti vincoli di bilancio dello Stato e degli enti locali collocano la programmazione dei fondi 2000-2006 in una posizione cruciale per il settore in quanto essa rappresenta l'unica opportunità reale, nel medio-lungo periodo, di pervenire ad un'effettiva industrializzazione del settore e di colmare quel divario nel servizio che ci separa dai principali paesi europei. Data l'importanza che assume per il settore il presente ciclo di programmazione, questa scheda intende integrare il quadro delle indicazioni programmatiche offerto dalle amministrazioni centrali e regionali ed i contributi di indirizzo della SOGESID e dell'Istituto per la ricerca sull'acqua del CNR con una breve rassegna degli obiettivi e priorità di intervento indicate dagli operatori pubblici e privati del settore.

Il sistema idrico nazionale agli inizi degli anni '90, pur erogando acqua pressoché al totale della popolazione, non riusciva ad assicurare continuità di servizio e quantità sufficienti a quote ancora importanti della popolazione (35% circa su base nazionale); le carenze di approvvigionamento si concentravano nel Mezzogiorno dove circa il 70 % della popolazione riceveva acqua in modo insufficiente per almeno un trimestre all'anno. Una delle principali cause del basso livello di soddisfacimento della popolazione, registrato dalle rilevazioni Istat del '91 a cui si faceva riferimento, è la frammentazione dell'offerta che presenta in quel periodo un bacino di utenza medio per unità di servizio di soli 4000 abitanti. È evidente che in un settore caratterizzato da un elevato livello di interconnessione del sistema produttivo, in cui ogni singolo intervento va modulato in relazione alla funzionalità dell'intero sistema produttivo di riferimento, la frammentazione dell'offerta porta a basse economie di scala, riduce le possibilità di programmazione degli interventi, aumenta i rischi di discontinuità del servizio, e più in generale, di ricerca di efficienza nel sistema. È opportuno segnalare che la frammentazione della rete acquedottistica non riguarda solo gli aspetti gestionali ma anche quelli tecnico-operativi per diversità di tecnologie utilizzate e dispari di dimensionamenti e apparecchiature.

Un altro esempio della ridotta qualità del servizio idrico è la mancanza di impianti di potabilizzazione degli acquedotti per circa un terzo degli acquedotti esistenti, sebbene il dato relativo all'acqua complessivamente potabilizzata sia migliore, rappresentando circa il 75% dell'acqua addotta. Da una recente indagine campionaria condotta da Federga-

*) Unità di Valutazione, DPS

sacqua (1996) risulta inoltre che in Italia, su un totale di 111,2 milioni di abitanti equivalenti (AE), solo il 77% è allacciato a reti fognarie; tale dato tuttavia si riduce al 41% nell'Italia insulare. Per quanto riguarda invece gli impianti di depurazione, il dato forse più significativo è relativo alla dimensione degli impianti: l'82% è infatti di piccola dimensione (<5000 AE) mentre solo l'1% è di dimensione superiore ai 150.000 AE (Istat 1996). Anche in questo caso, come nel citato esempio di frammentazione dell'offerta, i bacini di utenza delle singole unità di servizio sono di dimensioni tali da non consentire economie di scala nei costi di investimento e di gestione ed un servizio più efficiente alla collettività. Degli impianti realizzati, inoltre, circa il 13% non è in funzione per gravi carenze di gestione. Tale dato è particolarmente preoccupante nel Mezzogiorno dove la percentuale di impianti depurativi non in esercizio è del 39,4% di cui più dell'80% da più di dodici mesi, anche se è proprio nel Mezzogiorno che si riscontra la più elevata percentuale di impianti a trattamento spinto.

I dati relativi all'uso produttivo della risorsa nell'agricoltura rivelano anch'essi ampi ritardi, in particolare al Sud, nell'ammodernamento dell'infrastruttura irrigua e nel completamento delle opere iniziate con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno; questo ritardo sembra spiegare, almeno parzialmente, la sostanziale stazionarietà nel Sud delle superfici attualmente irrigate che rappresentano nel 1993 circa il 10% della superficie agricola utilizzata contro il 30% nel Nord.

Infine, la struttura del settore evidenzia, come citato, una gestione separata delle diverse fasi del ciclo dell'acqua ed un sostanziale dimensionamento su scala comunale dei servizi idrici, con una prevalenza numerica delle gestioni pubbliche in regime di economia diretta da parte dei Comuni e scarsa presenza degli operatori privati. È in particolare per queste ultime gestioni comunali dirette che si evidenziano inefficienze di gestione, con un grado di copertura dei costi di gestione stimato a circa il 69 %.

Le indicazioni provenienti dal mondo degli operatori e gestori, sia pubblici che privati, delle infrastrutture del servizio idrico, possono essere raggruppate in due grandi obiettivi strategici:

- razionalizzare il sistema idrico-potabile per colmare, almeno parzialmente, il divario di servizio che ci separa dai partner europei;
- realizzare un nuovo assetto di gestione, sviluppare professionalità e competenze a livello territoriale e creare un mercato del servizio idrico.

Si precisa che entrambi gli obiettivi vanno diversamente modulati a seconda che essi si riferiscano a grandi o a piccoli sistemi idrico-potabili, e che è nell'ambito di tale distinzione che le specifiche priorità di intervento vanno individuate.

È convinzione comune degli operatori del settore che il prossimo Quadro Comunitario di Sostegno sia l'ultima opportunità che si presenta al settore per poter colmare, anche se forse solo parzialmente, il divario crescente di servizio rispetto ai partner europei e dare avvio ad un rinnovamento tecnologico compatibile con i livelli di arretratezza infrastrutturale e gestionale che si riscontrano nel settore. Si individuano a tal fine le seguenti priorità: a) procedere al risanamento, ammodernamento e completamento dei grandi sistemi idrico-potabili, completando le opere di potabilizzazione dell'acqua erogata ed individuando specifici interventi di riduzione delle perdite (tecniche o «gestionali») e b) completare ed integrare in modo orizzontale sul territorio le reti di distribuzione e di fognatura e il loro allaccio. Per quanto riguarda gli impianti di depurazione, occorre rendere funzionali, quando possibile e giustificabile, con l'opportuna tecnologia gli impianti esistenti procedendo con progressivi livelli di depurazione in modo compatibile agli equilibri economico-gestionali di ciascun sistema integrato e procedendo all'introduzione del riuso selettivo delle acque reflue quando tali interventi sono elemento integrante, ad esempio, di piani di sviluppo irriguo.

Si indicano inoltre, in tale prospettiva, quale priorità gli interventi a difesa dell'assetto idrogeologico per i quali si sottolinea la necessità di pervenire ad un pieno coinvolgimento degli utenti, gli agricoltori, nella gestione diretta degli interventi di manutenzione continua dei canali e dei corsi d'acqua. Infine, sempre in un'ottica di razionalizzazione del sistema, si individuano nei completamenti fisici e funzionali delle opere irrigue iniziate con l'intervento straordinario del Mezzogiorno la priorità di intervento per la destinazione ad uso irriguo dell'acqua.

Realizzazione del nuovo assetto di gestione, creazione di professionalità e competenze a livello territoriale e sviluppo di un mercato del servizio idrico.

Ai fini della razionalizzazione del sistema idrico-potabile, agli interventi di natura infrastrutturale sopracitati, si affianca l'esigenza di pervenire entro tempi brevi alla riorganizzazione del settore, mirando a dare unitarietà di gestione a sistemi produttivi integrati nelle diverse componenti del ciclo produttivo dell'acqua. Si sottolinea il rischio di considerare l'attuazione del Sistema Idrico Integrato (SII), previsto dalla Legge Galli, quale fine ultimo della riforma invece che puro strumento; quest'ultimo al contrario non è che un mezzo per pervenire, a regime, ad un'offerta di servizio frutto degli incrementi di produttività operabili nel settore, delle economie di scala e di costo ottenute attraverso l'allargamento del bacino di utenza di ciascuna unità di servizio e di un regime tariffario che assicuri l'ammodernamento e la manutenzione del capitale investito e l'incremento della capacità produttiva in coerenza con la sostenibilità degli incrementi tariffari. Il percorso da intraprendere per arrivare ad una integrazione verticale delle diverse fasi del ciclo dell'acqua — che assicuri contestualmente un assetto tecnico-economico ottimale e una efficace azione di tutela ambientale appare tuttavia lungo e tormentato.

Gli operatori auspicano un'accelerazione nell'applicazione della legge Galli e propongono che tale accelerazione sia sostenuta attraverso iniziative di incentivazione delle Regioni e degli enti locali; si suggerisce di definire misure specifiche, e transitorie, che incentivino le Regioni e gli enti locali a: a) dotarsi di strutture tecniche qualificate, su scala eventualmente regionale, che affianchino le strutture amministrative e gestionali del settore con le competenze necessarie ad individuare le modalità di accorpamento verticale degli attuali segmenti di produzione in sistemi unitari partendo dai grandi sistemi di produzione idrico-potabile; b) a dotarsi di strutture di assistenza economico-aziendale per favorire nuova imprenditorialità nei servizi idrici nel contesto di un mutamento sostanziale dei rapporti giuridici, amministrativi e di controllo che la Legge Galli introduce e previsti anche dall'ordinamento sulle autonomie locali (L.142/90 e 498/92); e c) rendere operativi, e non solo da un punto di vista normativo, gli ATO, attraverso la definizione dei piani di investimento, la individuazione della tariffa di ambito e l'aggiudicazione della gestione del sistema idrico integrato ad un nuovo soggetto gestionale.

Le misure di incentivazione dovrebbero permettere alle Regioni di accelerare l'applicazione della Legge Galli ma dovrebbero essere slegate o condizionare solo parzialmente l'uso delle risorse del futuro QCS per il settore idrico. Questo perché il ritardo attuativo della Legge Galli è tale che un condizionamento dell'uso delle risorse in tal senso potrebbe di fatto portare ad un blocco della spesa ed impedire il perseguimento degli obiettivi strategici del settore; si sostiene tale affermazione osservando che, dei 91 ATO previsti dalle leggi regionali approvate o in fase di approvazione, ne sono stati costituiti ad oggi solo 21 e non è arrivato a termine alcun processo di assegnazione della gestione unica del sistema idrico integrato. Si prevede inoltre che i sistemi idrici integrati saranno dotati di organismi istituzionali di indirizzo e controllo (Autorità d'ambito) e di organismi gestionali (gestore unico), attivi sul territorio e dotati di capacità progettuale e di spesa, non prima di tre o quattro anni. D'altro canto, misure di incentivazione basate sul condizionamento dell'uso dei fondi strutturali all'adeguamento formale delle Regioni alla Legge Galli

potrebbe spingere gli enti locali verso soluzioni di mantenimento degli attuali assetti gestionali attraverso assegnazioni dirette della gestione ad enti gestori predominanti in un determinato ambito territoriale.

Il settore soffre attualmente della mancanza di imprenditorialità e professionalità nella gestione del servizio e della resistenza di molti enti locali a rompere il monopolio della gestione pubblica del servizio. Tuttavia è evidente che è solo attraverso il superamento della polverizzazione dell'offerta e il riordino ed accorpamento dei segmenti produttivi in sistemi integrati verticalmente che il settore potrà aprirsi a nuova imprenditorialità ed al mercato. Si considera inoltre necessario, al fine di pervenire ad una reale industrializzazione del settore, creare una cultura del mercato dell'acqua, valutando con un processo competitivo, la partecipazione degli attuali gestori e dei nuovi che verranno, sulla base di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità. Si sostiene che la trasformazione in società per azioni delle municipalizzate e degli Enti di diritto pubblico o l'affidamento in concessione a privati abbiano come fine ultimo non tanto, o non solo, l'apporto di nuovi capitali quanto il trasferimento di professionalità e conoscenze. È soprattutto per tali motivi che queste forme di privatizzazione o «aziendalizzazione» andrebbero diffuse permettendo così una gestione del servizio secondo criteri di efficienza ed efficacia e promuovendo l'introduzione di miglioramenti tecnologici commisurati e compatibili con l'equilibrio economico-finanziario dell'impresa, nell'ambito delle indicazioni programmatiche, degli standard di qualità e degli obiettivi ambientali fissati dall'autorità di ambito e a livello regionale.

Alcune condizioni per il raggiungimento degli obiettivi fissati: separazione del governo della risorsa dalla gestione del servizio, regime tariffario chiaro e ruolo integrativo della finanza pubblica

Il riassetto organizzativo del settore pur avvenire solo se si riafferma il principio della netta separazione delle competenze di governo della risorsa dalle competenze di gestione del servizio. È infatti nella commistione dei due livelli di competenza che si sono sviluppate alcune delle inefficienze tecniche e gestionali del settore. La funzione di governo della risorsa è modulata su diversi livelli, nazionale, regionale, di autorità di bacino e di autorità d'ambito con funzioni e competenze specifiche di governo delle risorse e di controllo che sembrerebbero non essere sufficientemente chiare nella loro interazione. A livello dei servizi pubblici locali, è il superamento della polverizzazione dell'offerta e delle gestioni in economia ed il passaggio a forme gestionali imprenditoriali (siano esse pubbliche o private) e a forme di finanza di progetto che dovrebbe permettere di ottenere tale separazione.

Gli incrementi di produttività e di efficienza che si spera possano ottenersi con l'applicazione della Legge Galli e con la «aziendalizzazione» dei servizi pubblici dovranno riflettersi nel regime tariffario che, per la stessa legge, deve rispettare due vincoli, il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario di gestione e il rispetto di obiettivi di efficienza ed affidabilità del servizio. Tuttavia, nella prospettiva che nel medio-lungo periodo si debba ridurre il divario infrastrutturale e di servizio rilevato nel settore, recepire la direttiva comunitaria 271/91 sul trattamento delle acque reflue urbane e pervenire ad una copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, si stima che gli incrementi tariffari necessari a mantenere un equilibrio economico-finanziario delle gestioni non siano sostenibili dagli utenti. A tal fine, da più parti si suggerisce che il ruolo della finanza pubblica sia integrativo e che si concentri sugli interventi prioritari da realizzare nei grandi sistemi idrico-potabili e/o sugli interventi che presentano esternalità positive elevate.

La scheda suggerisce di impostare la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 avendo come riferimento due obiettivi prioritari: a) razionalizzazione del sistema idrico-potabile superando la polverizzazione dell'offerta prioritariamente nei grandi sistemi e

completamento ed integrazione delle reti distributive e fognarie su tutto il territorio e; b) riassetto gestionale del settore attraverso la creazione di nuove forme imprenditoriali e di un mercato del servizio idrico. L'attuazione della riforma del settore idrico introdotta con la Legge 36/94, che a regime dovrebbe contribuire in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi indicati, pur essere incentivata affiancando agli enti locali e alle Regioni strutture tecniche e di assistenza capaci di creare nuove competenze e aprendo la gestione del servizio pubblico anche alle professionalità provenienti dal mercato.

Questa scheda è stata redatta a seguito di una serie di incontri con associazioni di gestori ed operatori pubblici e privati, consorzi di bonifica, finanziatori e tecnici del settore. Il contributo non intende essere esaustivo delle tematiche e posizioni dei diversi agenti economici che operano nel settore ma mettere in luce alcune delle preoccupazioni espresse e indicare ipotesi di soluzione che, seppur parziali, possono contribuire alla formulazione delle politiche di intervento per il settore.

RAFFORZARE LA COMPETITIVITÀ DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

di *Mario Raffa* *)

Come è noto, il *Made in Italy* ha una consistenza ed un riconoscimento acclarato a livello internazionale. Oggi si pone il problema di come mantenere il ruolo che il *made in Italy* ha svolto finora e di come rafforzare la competitività delle piccole imprese in un periodo di crescita dei processi di globalizzazione.

D'altra parte, come il dibattito di questi mesi ha messo in evidenza, vi è una diretta relazione tra la competitività e la capacità di innovazione delle imprese e dei sistemi di imprese.

Sebbene le aree sistema e i distretti industriali presenti in Italia abbiano storie e caratteristiche diverse, è possibile individuare uno schema che illustri i principali elementi che possono far crescere la competitività delle piccole imprese italiane nell'era della globalizzazione.

Il primo elemento è rappresentato dalla *caratteristiche strutturali* del settore di appartenenza dell'impresa. A parità di altre condizioni, le imprese di dimensioni maggiori e con un mercato più ampio, trovano più conveniente realizzare innovazioni che permettano sostanziose economie di scala.

Il secondo elemento è legato alla *capacità dell'impresa di acquisire informazioni* provenienti sia dal *mondo scientifico e tecnologico* che dal mercato. Più elevata è l'esperienza tecnologica accumulata dall'impresa, più il processo di acquisizione, elaborazione e utilizzazione delle informazioni tecniche e di mercato risulta rapido ed efficiente. Ad esempio, le piccole imprese hanno maggiori possibilità di adottare con successo una politica di innovazione continua, in quanto riescono più facilmente ad accumulare nel tempo esperienze tecnologiche e sono abituate a monitorare l'ambiente tecnologico.

Il terzo elemento che incide sulla capacità innovativa delle imprese può assumere molteplici forme: *legami con l'università ed istituzioni di ricerca*, *contratti di subfornitura* con grandi imprese, *rapporti di collaborazione con clienti innovativi*, rapporti con imprese di servizi, rapporti tra imprese operanti nello stesso campo sotto forma di consorzi e specifici progetti.

L'insieme di questi rapporti dà origine ad una rete di relazioni più o meno stabile entro cui circola il know-how necessario all'impresa per sviluppare e gestire i processi di innovazione.

Questo schema mette in evidenza che la *piccola impresa, per avere una buona capacità competitiva deve possedere anche una buona capacità innovativa*. Ciò è possibile se la dimensione di impresa e di mercato è minima e se l'impresa possiede al proprio interno una organizzazione capace di utilizzare efficacemente le sollecitazioni tecnologiche e di mercato provenienti da una rete di legami stabili con gli attori economici esterni.

Una serie di atti legislativi sembrano aver già innescato alcuni percorsi di cambiamento delle politiche di sviluppo e di supporto delle capacità innovative delle piccole imprese nel nostro Paese.

L'insieme delle politiche ha finora riguardato un primo riordino del sistema *dell'Università della ricerca e dell'innovazione*, del *mercato del lavoro*, del *sistema fiscale e finanziario*, delle *politiche ambientali e industriali*, delle *politiche di pari opportunità*.

*) Università di Napoli

Se poi si aggiungono anche le leggi Bassanini e la *politica coordinata* del Governo si osserva che, passo dopo passo, si va delineando un nuovo sistema di politiche di sviluppo che tiene conto in maniera particolare della complessità delle piccole imprese.

Oggi le piccole imprese si trovano ad operare in condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle degli ultimi anni.

È necessario ora agire a livello di *policy* per:

– favorire un ambiente che preservi e stimoli l’interazione virtuosa tra le imprese che costituiscono il sistema del *Made in Italy*;

– assicurare la disponibilità di quei fattori che favoriscono il processo innovativo, l’interazione e la flessibilità delle imprese: primo fra tutti la disponibilità e l’efficienza delle infrastrutture di rete (trasporti, comunicazioni);

– definire un sistema di regole ed istituzioni che regoli in modo efficiente i processi di allocazione dei diritti di proprietà e di controllo delle imprese. Un sistema di questo tipo potrebbe facilitare l’evoluzione delle imprese che oggi mantengono le caratteristiche di imprese a controllo familiare.

Lo schema riportato in tab. 1 identifica alcuni *possibili programmi di azione prioritari per lo sviluppo della capacità innovativa delle piccole e medie imprese*.

Il risultato di questo «esercizio» può essere rappresentato dall’osservatorio per lo sviluppo della capacità innovativa delle piccole e medie imprese, sintetizzato nella tabella 1. Esso riassume alcune idee — programma — azioni che possono costituire gli obiettivi di investimenti pubblici destinati a sviluppare e rafforzare i sistemi produttivi locali ed il terziario.

Nella prima colonna c’è il riepilogo degli elementi che gli studiosi vedono come i principali aspetti che caratterizzano la capacità innovativa delle imprese, in particolar modo le piccole e medie. Nella seconda colonna ho riportato alcuni specifici programmi di azione che l’Osservatorio dovrebbe sviluppare.

**Tab. 1 Un'ipotesi di osservatorio
per lo sviluppo della capacità innovativa delle piccole e medie imprese**

	<i>Fattori condizionanti la capacità innovativa delle piccole imprese</i>	<i>Obiettivi dell'Osservatorio</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • La capacità innovativa della piccola impresa dipende da fattori interni ed esterni: l'ambiente in cui è inserita assume un ruolo fondamentale. • La piccola impresa può essere innovativa nel lungo periodo se ha il supporto di un ambiente innovativo. • L'ambiente in cui opera la piccola impresa è costituito da grandi imprese, istituzioni di ricerca, università, clienti innovativi. Tali attori possono dar luogo all'avvio di un circuito virtuoso di sviluppo se supportati da una politica istituzionale. • Per coprire le opportunità di mercato la piccola impresa deve possedere un sistema di selezione e coordinamento delle risorse innovative reali e potenziali che circolano nell'ambiente; la presenza di consulenti, esperti e servizi di informazione permette alla piccola impresa di aumentare la velocità di risposta alle opportunità di mercato, che è il suo vero vantaggio competitivo. • Il pericolo reale per la piccola impresa è quello di continuare a sopravvivere perdendo la capacità innovativa. • La crescita delle piccole imprese dipende dalla frequenza e dalla intensità con cui la tecnologia circola tra grande e piccola impresa. 	<p>L'Osservatorio può svolgere un ruolo di monitoraggio delle risorse presenti nell'ambiente e contribuire a fornire alla piccola impresa la visibilità delle opportunità presenti nel contesto in cui opera.</p> <p>L'Osservatorio può stimolare linee di ricerca i cui risultati possono rispondere alle esigenze delle piccole imprese</p> <p>L'Osservatorio può costituire un elemento del circuito virtuoso di sviluppo, mettendo a disposizione di tutti gli attori coinvolti l'analisi delle specifiche esigenze della piccola impresa.</p> <p>L'Osservatorio può fornire alla piccola impresa alcuni elementi conoscitivi relativi alle condizioni della competizione preliminari alle scelte produttive delle imprese.</p> <p>L'Osservatorio può effettuare interventi di progettazione formativa che possono aiutare la piccola impresa a mantenere la capacità innovativa nel tempo</p> <p>L'Osservatorio può favorire lo sviluppo della piccola impresa evidenziando le variabili strategiche del rapporto tra grandi e piccole imprese.</p>

PER UN SISTEMA INFRASTRUTTURALE AMBIENTALE

di *Fabio Renzi* *)

In questi anni la politica delle aree naturali protette nel nostro Paese ha assunto un rilievo istituzionale di particolare importanza testimoniato dal loro numero e diffusione.

In Italia le aree naturali protette riconosciute ufficialmente dal Ministero dell'Ambiente sono 518 ed interessano quasi l'8% del territorio nazionale.

Il sistema delle aree naturali protette, la rete dei parchi, assieme alle città d'arte, possono rappresentare un'immagine ed una offerta del nostro paese su scala internazionale capace di attrarre considerazioni, attenzioni ma anche risorse ed investimenti di eguale livello.

Infatti nei parchi vi è molto di quello straordinario «valore aggiunto» che l'Italia ha rispetto ad altri paesi e che è rappresentato dall'intreccio di natura, cultura ed arte. È questo uno degli assi su cui fondare una nuova e più forte identità nazionale. Ma i parchi sono anche una straordinaria occasione per il riconoscimento e la promozione a livello nazionale ed internazionale di territori e di identità locali. Grazie ai parchi si è disegnata sulla carta d'Italia una nuova geografia territoriale ed istituzionale che è al contempo la riscoperta di una più antica geografia di valori storici, culturali, territoriali ed ambientali.

L'Italia è il Paese più ricco di biodiversità in Europa e il suo territorio è al tempo stesso il più ricco di beni culturali nel mondo, ed è segnato da sempre dalla presenza dell'uomo. Per questo, un progetto di conservazione della natura nel nostro paese è insieme un progetto di tutela, di valorizzazione e di promozione di questo tessuto di relazioni. La strategia della conservazione della natura in Italia si lega così indissolubilmente alle politiche di sviluppo territoriale e rurale.

Dentro questi sistemi le aree protette formano una rete che le mette in relazione fra di loro e con i contesti territoriali nei quali sono inserite. Il progetto di conservazione esce così dall'area protetta e in forme e gradi diversi interessa e coinvolge tutto il territorio.

In riferimento ai grandi sistemi ambientali e territoriali del Paese due sono oggi i progetti che si stanno avviando APE (Appennino Parco d'Europa) e ITACA (la rete delle isole minori del Mediterraneo).

L'Appennino è interessato da un insieme di nuove aree protette sia nazionali che regionali:

– 9 Parchi nazionali *per una superficie di 841.305 ettari (di cui 7 nuovi parchi oltre ai Parchi storici del PNA e della Calabria)*

– 65 Riserve naturali statali *per una superficie di 47.453 ettari*

– Parchi regionali *per una superficie di 300.446 ettari*

– 32 Riserve regionali *per una superficie di 25.067 ettari*

– 12 altre aree protette *per una superficie di 10.209 ettari,*

che costituiscono per la loro estensione e contiguità un vero e proprio sistema ove è possibile sperimentare concretamente una politica di sviluppo sostenibile incentrata sulla conservazione della natura, in grado di avviare azioni coordinate per realizzare l'obiettivo storico del riequilibrio territoriale fondato sull'uso sostenibile delle risorse naturali e storico culturali.

*) Responsabile nazionale ufficio aree naturali protette di Legambiente

Il progetto APE — Appennino Parco d'Europa — è stato promosso dalla Regione Abruzzo e da Legambiente con il sostegno tecnico del Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente.

Il progetto APE — Appennino Parco d'Europa — si fonda su due strumenti quadro:

- Convenzione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino.

Lo strumento istituzionale per la realizzazione di APE — Appennino Parco d'Europa — è la Convenzione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino, cui aderiscono i diversi attori, dal Ministero dell'Ambiente a gli altri Ministeri interessati, alle Regioni, agli Enti parco, agli enti locali, alle associazioni ambientaliste, alla comunità scientifica, agli altri soggetti economici e sociali.

- Programma di azione per lo sviluppo sostenibile dell'Appennino.

È lo strumento quadro di coordinamento per la realizzazione nell'area appenninica degli strumenti principali di pianificazione e di programmazione quali:

- *la Carta della natura;*
- *le Linee fondamentali di assetto del territorio;*
- *Programmi per l'utilizzo dei fondi strutturali.*

Per il raggiungimento degli obiettivi della *Convenzione* e del *Programma di azione*, il *Piano stralcio di tutela ambientale* (che ha già ottenuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni nel maggio 1998) prevede la definizione di un Accordo di Programma tra il Ministero dell'Ambiente e la Regione capofila delle aree protette (Regione Abruzzo).

Infine, si evidenzia l'*Ordine del Giorno* votato dalla *Camera dei Deputati* il 29 luglio 1998, in occasione della discussione del disegno di legge «Nuovi interventi in campo ambientale» con il quale si impegna il Governo a predisporre le Azioni e le Misure finalizzate alla realizzazione dei progetti APE — Appennino Parco d'Europa — ed ITACA la rete delle isole minori del Mediterraneo.

Le isole minori rappresentano una preziosa risorsa dal punto di vista culturale, paesaggistico, turistico ed economico per l'Italia e per l'intero Mediterraneo, di cui è testimonianza l'interesse nazionale ed internazionale di cui godono.

Con ITACA si vuole realizzare la rete delle aree protette terrestri e marine che interessano tutte le isole minori italiane e molte di quelle degli altri paesi mediterranei.

L'obiettivo è quello di sviluppare politiche improntate alla sostenibilità che affrontino il complesso delle tematiche legate al mare, alle attività che in esso si svolgono, al suo inquinamento, al suo uso e alla sua gestione.

La realizzazione di servizi e infrastrutture essenziali, nel più rigoroso rispetto dell'ambiente naturale, nelle isole minori diventa presupposto per lo sviluppo di un turismo sostenibile, consapevole e stagionalizzato, un progetto con il quale si vuole frenare lo spopolamento di questi territori, il loro degrado, la loro banalizzazione turistica, la perdita di tradizioni irripetibili e uniche.

Il fatto che tutte le isole minori italiane siano interessate dall'istituzione di parchi nazionali e di riserve marine e terrestri, che la maggior parte dei parchi e delle riserve insista nelle aree interne e montane, alpine ed appenniniche, fa comprendere meglio come sia ancor più necessario mantenere in queste aree un adeguato e moderno sistema di servizi territoriali in grado di rispondere sia alle esigenze dei residenti che a quelle dei visitatori.

Basti pensare a due tra i servizi oggi maggiormente a rischio in queste aree, quelli scolastici e quelli sanitari, che invece andrebbero mantenuti e potenziati per scongiurare l'esodo dei cittadini residenti rimasti a presidiare questi territori, e in molti casi ripensati alla luce dei dati sui flussi turistici che ci dicono come sia in crescita il turismo dei ragazzi

in età scolare e degli anziani. Come andrebbero ripensati anche i problemi della distribuzione commerciale e della mobilità pubblica per i quali è necessario immaginare condizioni e agevolazioni fiscali specifiche, che garantiscano un adeguato sistema di collegamenti e distribuzione dei prodotti per le popolazioni residenti anche nei periodi di basso o nullo afflusso turistico. In riferimento alla mobilità pubblica, vanno incentivate e sostenute le soluzioni a basso impatto ambientale in particolare i mezzi a trazione elettrica (soprattutto per le isole minori) e quelli a trazione animale nelle aree più sensibili e di maggior valore naturalistico. Nelle aree dell'Appennino vanno mantenute e potenziate le reti ferroviarie interne convogliando su di esse la domanda di mobilità attivata dai nuovi flussi turistici che si rivolgono al sistema delle aree protette.

Così come per i parchi e le riserve marine, e per le istituzioni locali interessate, va sviluppata una rete pubblica informativa che li metta in rete fra loro e che favorisca il loro accesso ai servizi formativi, amministrativi, turistici, di assistenza sanitaria, e dove il telelavoro può trovare inedite e particolare applicazioni capaci di colmare le distanze tra le aree montane ed insulari e quelle urbane.

Nello stretto legame tra la tutela del paesaggio della conservazione della natura e della biodiversità si colloca il progetto di sviluppo rurale. Nell'Appennino italiano e nelle isole minori il sistema della qualità ambientale è in stretto rapporto con la qualità dell'agricoltura e con l'attività di pesca artigianale. Basti pensare che su 393 formaggi tipici, censiti nell'Atlante dei prodotti tipici in Italia, ben 107, quasi il 30%, vengono prodotti nelle regioni che saranno interessate dall'obiettivo 1 nei Programmi comunitari 2000/2006.

La conservazione dell'attività agricola e quindi la definizione di obiettivi di sviluppo rurale, in accordo con la nuova politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea, insieme ad apposite misure di sostegno alle attività di pesca artigianale che consentano la riconversione dalle attività di pesca a maggior impatto ambientale, devono diventare un progetto strategico per la produzione di beni di qualità e della loro trasformazione (filiera sistema di consorzi per la produzione, trasformazione e commercializzazione di una serie di prodotti fortemente connotati in rapporto alle aree geografiche di provenienza e alle tecniche di lavorazione marchi di qualità e di tipicità «valore aggiunto immateriale»), in grado di assicurare un futuro al patrimonio di tipicità ancora presente.

Sulla base delle conoscenze esistenti e di quelle future di Carta della Natura si intende sviluppare una rete ecologica longitudinale che percorre la dorsale appenninica in grado di connettere fisicamente — anche attraverso gli elementi lineari del paesaggio agrario e montano — gli habitat naturali e seminaturali.

Questa rete ecologica — coerente con gli obiettivi di Natura 2000 — deve assicurare la mobilità delle specie animali selvatiche, e lo scambio genico fra diverse popolazioni sia di specie animali che vegetali.

La rete dovrà integrarsi con il sistema idrografico avviando così un processo di manutenzione, di riqualificazione e di rinaturalizzazione, ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, con un significativo impatto occupazionale. Vanno pertanto avviate azioni di decementificazione di alvei e aree fluviali, ricostituendo condizioni di stabilità e di sicurezza ricorrendo a tecniche di ingegneria naturalistica ed utilizzando specie arboree autoctone, per la produzione delle quali realizzare appositi vivai e riorganizzati e potenziati quelli esistenti.

Si delinea così lo schema fisico di base del «sistema infrastrutturale ambientale» in grado di condizionare ed orientare gli altri sistemi infrastrutturali tradizionali.

Si tratta di portare a sistema i tanti sentieri realizzati, in via di realizzazione e da realizzare che insistono lungo la dorsale appenninica, al fine di garantire una corretta fruizione turistica di questi ambienti naturali.

Lungo questa rete di sentieri naturalistici ed escursionistici andranno individuate le strutture per l'ospitalità (rifugi, casali, borghi rurali) che dovranno essere adattati alle nuove destinazioni d'uso.

Inoltre questa rete dovrà integrarsi e collegarsi con quella degli itinerari storico-culturali ed enogastronomici.

Gli itinerari storico-culturali dell'Appennino, quali il *Tratturo Regio*, la *via Francigena*, la *via Lauretana*, la *via Santa dei Longobardi*, dovranno costituirsi quali assi portanti del sistema dei sentieri e degli itinerari individuati a livello locale e delle singole aree protette.

Lo sviluppo di reti e di itinerari di questa natura pone l'esigenza di una organizzazione e di una gestione coerente dei flussi turistici ipotizzabili soprattutto a livello locale, incentivando una serie di azioni ai fini della ricettività e della fruizione (es. *bed & breakfast*).

POLITICHE PER LO SVILUPPO LOCALE

di Enzo Rullani *)

Lo sviluppo locale avviene in un quadro tecnologico, politico, macroeconomico che le forze dell'economia locale usano, ma che riescono solo limitatamente a modificare, perché le condizioni della tecnologia, della politica e della macroeconomia sono sempre più fenomeni nazionali o globali, vale a dire fenomeni *trans-territoriali*, che attraversano i territori.

Negli ultimi anni il rapporto tra locale e globale è mutato, rendendo la domanda meno vincolata al locale proprio mentre l'offerta è andata, invece, specificandosi in forme e sinergie sempre più legate al territorio.

Per effetto della crescente *apertura dei mercati*, le condizioni che definiscono la *domanda* sono infatti diventate *più globali*: se si vende al mercato europeo o a quello globale la domanda espressa dal sistema locale diventa irrilevante, o quasi, per la maggior parte delle attività. Al contrario, a causa della crescente *complessità dell'apprendere e del produrre*, le condizioni che definiscono l'offerta hanno assunto specificazioni locali che un tempo non avevano. L'*offerta*, oggi, si connota territorialmente perché è *la società insediata su un certo territorio che diventa forza produttiva* e che compete con le altre, usando a questo fine la propria storia, il proprio sapere, la propria cultura sociale.

Poiché — come ha dimostrato un letteratura ormai inoppugnabile — le imprese che si addensano su uno stesso territorio e che rimangono localizzate in esso formano *sistemi localizzati* che possiedono specifiche competenze, servizi, infrastrutture, economie esterne ecc., ne discende che la competitività viene ad essere un fenomeno non solo *aziendale*, ma anche *territoriale*. Se sono le regioni a competere e a detenere i fattori chiavi della competitività, e se la competitività è il motore della crescita, ne discende che l'economia e la politica economica assumono un'*intrinseca connotazione territoriale*.

I sistemi locali vengono cioè ad essere le *unità elementari* su cui organizzare il mercato del lavoro, le politiche di sostegno della Pubblica Amministrazione, le strategie competitive delle imprese.

Lo sviluppo va dunque considerato non come somma di tanti comportamenti (imprenditoriali) separati, ma come reazione complessiva di un sistema locale alle opportunità di mercato che si aprono. Più precisamente, lo sviluppo consiste nella *risposta competitiva* che ciascun sistema locale è in grado di dare (concorrendo con altri) allo stimolo creato dalla crescita della domanda, a scala europea o mondiale. In questa risposta non conta soltanto il maggiore o minore *efficienza*, intesa in termini statici, quanto l'*elasticità* dinamica di cui un sistema locale è dotato, ossia la capacità di rispondere al mercato in modo *pertinente*, in *tempi brevi* e a *basso costo*.

L'elasticità di risposta dell'offerta, nel modello keynesiano, era determinata da un'offerta di lavoro liberamente disponibile per la crescita (disoccupazione), una volta che la domanda si fosse messa a «tirare». Oggi questa risorsa non basta più a fornire il potenziale necessario ad innescare la crescita. Per occupare competitivamente gli spazi di domanda non occorre solo lavoro prontamente impiegabile o a basso costo. Occorrono condizioni assai più complesse: formule competitive appropriate per le singole imprese, reti relazionali ed equilibri socio-politici adatti per i sistemi di offerta che comprendono più imprese.

*) Università di Venezia

In un sistema di offerta segmentato in sistemi locali, le ragioni da cui dipende il grado di elasticità con cui si riesce ad occupare gli spazi potenziali di crescita sono altre. E cioè:

- la *disponibilità in loco di risorse e dotazioni materiali* non pienamente utilizzate (infrastrutture, servizi urbani, spazi liberi ecc.), da impiegare per alimentare la crescita in tempi brevi e a costi marginali bassi;
- la *capacità di accedere ad una gamma vasta di risorse immateriali* (risorse cognitive, relazionali, sociali, politiche ecc.) rese disponibili a condizioni convenienti ed affidabili da una collaudata rete di rapporti economici e sociali.

Le risorse immateriali sopra richiamate, infatti, non sono disponibili in misura pre-costituita in un sistema locale, ma possono essere *acquistate e moltiplicate nel momento in cui servono*, se il sistema lavora efficacemente, riuscendo a mettere in moto la società locale e l'insieme delle reti di servizio e di apprendimento a cui questa è collegata.

Quando un sistema locale non incontra strozzature dal lato delle dotazioni materiali e possiede un efficiente meccanismo di acquisizione e moltiplicazione delle risorse immateriali, la sua competitività si traduce, quasi naturalmente, in *crescita*: cresce la sua quota di mercato, cresce il suo livello di occupazione, cresce il suo reddito.

La formazione di divari tra regioni è dunque, in un'economia complessa e segmentata territorialmente, non un'anomalia, ma la *forma normale attraverso cui si manifesta lo sviluppo*, la conseguenza del fatto che l'economia è, per sua natura, territoriale. Del resto, nessuno si è mai meravigliato del fatto che i divari di competitività tra imprese diano luogo, nel lungo periodo, a differenze sostanziali nei tassi di crescita e di ricchezza tra le imprese di successo e quelle «perdenti». Adesso siamo in grado di dire che, passando dal livello dell'impresa al sistema territoriale che la comprende, si determina un fenomeno simile: variazioni di competitività che interessano i territori si traducono, nel corso del tempo, in divari di crescita e di ricchezza che — in un mercato sempre più unificato — non sono più neutralizzati da vincoli di bilancia dei pagamenti, da variazioni del cambio e da aggiustamenti «monetari» dei salari reali.

La politica dello sviluppo locale, in queste condizioni, è soprattutto politica di sostegno e promozione della competitività delle imprese radicate nel sistema territoriale. Più precisamente, il tasso di crescita di una regione viene a dipendere da tre variabili critiche:

- a) dalla *quota di mercato* (relativa) che i produttori locali riescono ad acquisire in Italia, in Europa e nei mercati extraeuropei, sulla base della loro competitività (il confronto tra gli andamenti dell'export e quelli dell'import di un'area nei confronti del «resto del mondo» offre un indicatore di massima del movimento delle quote);
- b) dagli *investimenti* (diretti o indiretti) che si riesce ad *attrarre* in provenienza dalle altre regioni (e paesi);
- c) dalle *strategie localizzative* adottate dalle imprese locali, che possono scegliere di svolgere in loco tutta la produzione necessaria a «servire» la quota di mercato detenuta, o possono scegliere altre vie, ad esempio de-localizzando parte della produzione, localizzando in altre regioni (paesi) i loro incrementi produttivi o spostandosi del tutto altrove.

Da questo punto di vista, bisogna essere consapevoli del fatto che le imprese, specialmente se grandi, non sono più radicate nel loro luogo d'origine in forza di un *inprinting* naturale o quasi. Esse tendono anzi ad uscire dal «bozzolo» delle origini, e ad agire come strutture mobili, trans-territoriali, pur essendo in ogni momento situate in specifici luoghi e sistemi locali. Le imprese maggiori possono infatti sempre più avvalersi dei vantaggi della *mobilità* da un luogo all'altro, mettendo in concorrenza tra loro i potenziali territori di localizzazione degli investimenti. Una parte crescente delle imprese perderà dunque le «radici» locali, puntando su un rapporto di scambio/concorrenza con più (potenziali) territori.

Altre imprese potranno invece puntare su una soluzione opposta, quella di «scommettere» e investire su certi radicamenti territoriali, che forniscono all'impresa competenze, retroterra, unicità. Piccoli imprenditori, artigiani e lavoratori, probabilmente, rimarranno legati al territorio come fonte di sapere, di servizi e di identità. Allo stesso tempo, molte grandi imprese potranno invece divenire loro *controparti*, entrando in un rapporto di scambio con il territorio basato sulla convenienza reciproca: l'impresa offre lavoro e reddito alla popolazione locale, e contemporaneamente ottiene servizi, professionalità, competenze, comportamenti collaborativi. Nello scambio tra impresa e territorio, le due parti *non si identificano più, ma hanno un forte interesse comune*: ambedue sono infatti interessate alle *performances* competitive del territorio in cui vanno a localizzare i loro investimenti.

Una politica dello sviluppo locale potrebbe dunque, in prima istanza, assumere la «concorrenza tra territori» come chiave per definire le priorità di intervento e i criteri di organizzazione dei diversi interessi presenti sul territorio. Ad esempio, ragionando in termini di «marketing territoriale», si potrebbe varare una politica composta da misure tese a migliorare le *performances* commerciali delle imprese locali, ad attrarre investimenti dall'esterno, ad incentivare ragionevoli politiche localizzative delle imprese presenti in loco. E sicuramente in Italia, oggi, c'è spazio per fare qualcosa di più e di meglio su ciascuno di questi problemi.

Non è questa tuttavia la strada maestra per sostenere e mantenere nel tempo lo sviluppo locale. Tutte e tre le variabili sopra ricordate dipendono infatti da una *pre-condizione* che eccede il campo di azione delle «politiche industriali» comunemente intese, ossia dalla *qualità* — più o meno competitiva, più o meno reattiva — della *società che viene «messa al lavoro» in ciascun territorio*. Lo sviluppo locale non nasce, in altre parole, da questo o quel fattore considerato isolatamente, dalle fortune di questo o quel settore merceologico, dalle convenienze create da questa o quella misura di incentivazione, ma da una condizione preliminare che ha a che fare col modo con cui una società è organizzata e funziona. Perché ci sia sviluppo locale *durevole*, occorre che la società locale sia in grado di *imparare*, di *evolversi* in sintonia con le esigenze dei mercati e della tecnologia; ma occorre anche che, al tempo stesso, l'apprendimento e l'evoluzione avvengano in forme che consentono alla società locale di *non perdere la sua identità*, la sua capacità di *coesione sociale*. Dunque, bisogna innanzitutto *mantenere vitale* il sistema cognitivo radicato in ciascun luogo, rendere coerenti gli interessi e i valori locali, governare con appropriate istituzioni i conflitti e le incertezze che nascono dall'adattamento dell'economia locale ai mercati.

Le quote di mercato crescono, gli investimenti affluiscono, le strategie localizzative delle imprese locali «premiano» un territorio se lì si realizza una capacità di *governo della complessità* — nei termini sopra indicati — che rende «raro» quel sistema locale rispetto alle alternative disponibili nell'economia globale.

Se confrontiamo le politiche dello sviluppo locale, nelle accezioni che più frequentemente ricorrono nella discussione, è facile vedere come si comincia faticosamente a muoversi in questa direzione, ma si è ancora ai primi passi. Si confrontano, in pratica, tre grandi direzioni di marcia:

1. la *territorializzazione delle tradizionali politiche industriali*;
2. lo sviluppo di capacità di *autogoverno del territorio*, attraverso misure generali di decentramento del potere amministrativo o costituzionale (federalismo);
3. la legittimazione e il sostegno, in un quadro nazionale, di iniziative di *coalizione e alleanza provenienti dal basso* (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma ecc.).

Il primo passo è quello verso cui si è indirizzata l'annunciata «riforma Bersani» della politica industriale, che dovrebbe far perno sull'iniziativa delle Regioni per condurre politiche industriali «decentrate», in luogo di programmi che erano una volta rigidamente centralizzati, sia nell'ideazione che nella gestione.

Sono molti i meriti che vanno riconosciuti a questo tentativo di riportare le leve della politica industriale vicine ai diretti fruitori, le società locali. Tra questi, bisogna ricordare la mobilitazione a livello locale di *nuovi protagonisti collettivi*, che possono almeno potenzialmente — scompaginare il gioco trito e ritrito tra i poteri preesistenti.

Su questo versante c'è soprattutto bisogno di nuovi protagonisti, di nuovi *attori collettivi*. Ad esempio, può essere molto istruttivo domandarsi chi possa essere l'imprenditore collettivo che è in grado di rappresentare e affrontare i problemi emergenti in un distretto industriale, che attraversa diversi Comuni e non si riconosce né nell'area amministrata dalla Provincia, né in quella retta dalla Regione. Oppure, ci si può utilmente domandare come le città metropolitane possano diventare protagoniste del loro sviluppo, scavalcando i confini amministrativi e le competenze degli Enti locali che sono attestati su segmenti di città.

La riforma Bersani è, dunque, un passo avanti significativo rispetto ad una logica di incentivazione che procedeva per standard e procedure troppo centralizzate per essere aderenti alle variegate condizioni del territorio.

Il problema di questa linea di azione è che i limiti delle politiche industriali, già noti e studiati a livello centrale, tenderanno con ogni probabilità a *riprodursi a scala locale*. Pur essendo utili a singoli scopi, le agevolazioni o il sostegno fornito alle imprese ha spesso un ruolo sovrastrutturale, rispetto alle scelte di fondo da esse compiute. È difficile, per tutta una serie di ragioni, che politiche di agevolazione o incentivazione incidano effettivamente e in modo rilevante sulle convenienze delle imprese e, di conseguenza, sui loro comportamenti. Cosicché si finisce spesso per agevolare ciò che le convenienze imprenditoriali comunque porterebbero a fare, anche in assenza di una politica pubblica. Il rischio è dunque di limitarsi ad «oliare» lo sviluppo che già c'è, senza riuscire ad innescare novità rilevanti nelle tendenze spontanee.

Da questo punto di vista sarebbero invece importantissime, anche nei sistemi locali, le politiche del mercato (liberalizzazioni, privatizzazioni, antitrust ecc.), perché spesso i mercati locali si sono sviluppati con notevoli elementi di imperfezione o di monopolio, oggi divenuti vera e propria una palla al piede per il sistema produttivo che ha bisogno, per competere, di servizi migliori a prezzi più convenienti.

Una politica del territorio che voglia aggredire i problemi e introdurre novità di rilievo ha bisogno di mobilitare una massa di strumenti che va al di là delle competenze «industriali» in senso stretto. Lavoro, istruzione, formazione, finanza, viabilità, servizi pubblici, trasporti, uso del territorio, ambiente sono tutti aspetti decisivi per mantenere vitale il circuito dell'apprendimento, dell'evoluzione e della regolazione locale, rendendo conveniente investire in quel luogo (invece che in un altro).

La *riforma Bassanini* e la (per ora inconcludente) discussione sul federalismo vanno in questa direzione: lo spostamento di competenze e poteri generali di intervento dal centro alla periferia, secondo il principio della sussidiarietà.

Questa linea «federalista» di intervento nell'economia locale avrebbe maggiori *atouts* nella mobilitazione delle risorse e delle intelligenze locali, perché risponde al bisogno profondo di ciascuna società locale di essere protagonista consapevole della concorrenza tra territori. Se i livelli di reddito e i posti di lavoro del sistema locale dipendono dalle *performances* conseguite nella concorrenza tra territori, è del tutto naturale che le società locali chiedano di poter agire a tutto campo, e senza troppi impacci, per difendere e migliorare in prima persona i vantaggi competitivi posseduti.

C'è tuttavia da domandarsi se le nozioni di «decentramento amministrativo» o di «federalismo» sono sufficienti per rispondere al bisogno di autogoverno che è diffuso tra tutti i soggetti del sistema locale. Se il passaggio delle competenze dal centro alla periferia avviene all'interno della Pubblica Amministrazione e della sua cultura, c'è da dubitare che ne venga fuori qualcosa di utile per le società locali che hanno bisogno di inventiva, sperimentazione, assunzione di rischio, flessibilità delle forme organizzative, contendibilità del comando. Tutte cose che la Pubblica Amministrazione, nella sua forma tradizionale, aborre, sia a livello centrale che locale.

La terza soluzione, quella dei *patti territoriali* e di altre forme di alleanza/cooperazione locale, ha i tratti della sperimentazione che la avvicinano maggiormente alla lezione tratta dai «distretti» e dallo sviluppo nato «dal basso», senza piani e consensi preventivi. Tuttavia, anche in questo caso, non mancano i limiti.

Prima di tutto, c'è il rischio che molte alleanze e patti siano stretti *strumentalmente*, e dunque occasionalmente, al solo fine di intercettare le nuove linee di finanziamento pubblico. Per rendere utile la sperimentazione di tante diverse linee di azione in differenti contesti territoriali occorrerebbe predisporre una ferrea regia che, assumendo in pieno il carattere sperimentale dei patti, ne fissasse le regole utili alla valutazione e alla trasportabilità delle soluzioni messe alla prova. Solo un quadro di standard, di linguaggi e procedimenti unificati, di informazioni trasparenti e diffuse possono trasformare i molti esperimenti territoriali tentati sul territorio nei frammenti di un processo diffuso e organizzato di apprendimento collettivo.

In secondo luogo, occorre che i soggetti locali siano incoraggiati a praticare l'*autoselezione* — che vuol dire non solo *autovalutazione*, ma anche *autolimitazione* delle competenze e delle spese richieste — facendo in modo che, per la società locale, le risorse che finanziano questo o quel progetto *non siano gratuite*, ma abbiano un costo: un *costo reale*, se la società locale è in grado di pagarlo; o per lo meno un *costo-opportunità*, se la società locale sacrifica ad un fine risorse che sarebbero potenzialmente spendibili per altri fini.

POLITICHE DI VALORIZZAZIONE TERRITORIALE

di *Antonino Terranova* *)

I più deboli paesaggi italiani di fine secolo sono caratterizzati dalla coesistenza tra permanenze di ritardi storici pre-moderni e punte di sviluppo su modello post-moderno, spesso scellerata nel senso di una reciproca adattabilità al ribasso. Tanto vale soprattutto per il Meridione, dove è giunto a definizione il tentativo di modernizzazione degli anni Sessanta, eppure non è rimasto integro il patrimonio tradizionale comunque scosso, intaccato da usi difformi o squilibranti, infine spesso degradato e in vaste porzioni ulteriormente depauperato.

Dunque sarebbe rischioso prendere le mosse da illusorie forme del territorio come naturalità integra, risorsa pura da salvaguardare e valorizzare, magari sovraccarica di mitologia romantica circa la terra dove fioriscono i limoni, magari da ripristinare in un supposto stato di autenticità da rimpiangere.

Il riconoscimento deve essere propedeutico e preliminare di «conglomerati naturale urbano», anche in direzioni apparentemente degenerative, insieme al riconoscimento della chiusura necessaria del ciclo di sviluppo per pianificazione lineare di interventi puntuali su forme insediative moderne e pre-moderne (la città o il centro storico, il parco naturale e la singola area protetta, il villaggio e/o porto turistico) complementari a forme di pianificazione estesa e genericamente non mirata su predisposizioni di interventi conformi, che hanno caratterizzato la tardiva-imperfetta «modernizzazione».

Anche quando siano individuate con maggiore determinazione e sistematicità vocazioni specifiche ad esempio turistico-culturali (spesso accolte in passato con qualche riserva sussiegosa), occorre lavorare a partire dalle grandi trasformazioni intervenute a partire dal dopoguerra, e tali da riconfigurare energicamente, ammettendo da subito più ampi coinvolgimenti ma anche traumatiche discontinuità, quadri tradizionali come le «cartoline» di Taormina tra il monte Tauro e l'Isola bella, Palermo il monte Pellegrino e la Conca d'oro, il braccio di mare tra Scilla e Cariddi, il centro storico di Bari e Bari murattiana, Napoli ed il Vesuvio di lave e ville, Ercolano e Pompei.

Tali stereotipi sono rimasti incrostati dentro l'«informe» non necessariamente negativo di fasce costiere urbanizzate, di casali periferici riurbanizzati, di abusivismi geografici come quello di Reggio Calabria e Villa San Giovanni o quello da Palermo a Punta Raisi, intorno ad una infrastruttura extraurbana.

Prendere atto di tale condizione squilibrata e contaminata, che ha peraltro i suoi corrispettivi territoriali nelle disfunzioni agricole e silvopastorali tradizionali fino alle punte drammatiche dei dissesti idrogeologici, e prenderne atto in tutta la durezza ed inerzia del loro stato fisico ineluttabile, sembra la premessa indispensabile di una nuova politica di sviluppo pianificato che, qui come altrove, dovrebbe prendere le mosse da indirizzi di «bonifica» dei territori, di «correzione» delle disfunzioni dell'esistente e di rimessa a rete, ma senza mitologie di restauri di antichi migliori assetti storici o naturalistici «originari».

Il riconoscimento e l'identificazione di tali paesaggi ibridi in quanto esistenti e stratificati può essere il punto di partenza per azioni di valorizzazione capaci di moltiplicare i potenziali reali dei luoghi così come sono in direzione di modelli insediativi adeguati.

*) Università di Roma

Delineare, nel quadro troppo generale di un territorio storico comunque oltreché naturale, quelle strutture paeseggistiche antropizzate capaci di un riconoscimento e quindi di valorizzazioni nel doppio verso dell'«autorappresentazione» degli abitanti e dell'«attrazione» di attori e fruitori esterni; è un compito che dovrebbe essere assolto mettendo da subito in conto le loro utilizzabilità secondo i modi contemporanei del post-urbano post-moderno.

La specialità dei Sassi di Matera rispetto alla città successiva ma anche rispetto al Parco delle Murge, ad esempio, non è riconducibile all'utopia di un loro riuso solo residenziale, se non in quanto appartenente ad una valorizzazione culturale-ludico-turistica di attrattiva tale da richiamare infrastrutture e flussi meritatamente internazionali e di massa. Né i può lasciar languire nell'incertezza e nel rimpianto di loro passate integrità archeologiche come quelle di Selinunte o della valle dei templi di Arigento o di Piazza Armerina, oppure i centri storici del siracusano o del ragusano di fatto erosi dai crolli.

«Progettare paesaggi» dovrebbe essere il secondo passo, da condurre tuttavia con la decisione appunto progettuale che dovrebbe sostituire il progetto complesso alla estenuante ed estenuata sequenza pianificatoria, ad esempio proprio quella paesaggistica, sempre generalizzante, astratta, quantitativa. Progettare paesaggi specifici in tutta la loro fisicità e contaminatezza, in tutta la artificialità inevitabile della loro medesima naturalezza, del resto evidentemente dimidiata nelle sue possibili vitalità intrinseche. Progettare paesaggi in quanto paesaggi urbani, o meglio non paradossalmente paesaggi metropolitani nell'età della dissoluzione della metropolitani nell'età della dissoluzione della metropoli nella città diffusa, senza luoghi, disgiuntiva ed atopica.

Progettare paesaggi urbani piuttosto che pianificare territori indefinitamente estesi, oppure troppo delimitate città tradizionali abbarbicate ad infrastrutturazioni asfittiche e asfissianti, significa insieme recuperare davvero le risorse naturali come oggi stanno, certo bonificandole, e però costruire infrastrutturazioni adatte ad innescare sviluppo anche attraverso fasi di traumaticità spesso evitate mediante coperture ideologiche. La vicenda del ponte sullo stretto rimane emblematica, ma insieme a tante altre analoghe minori.

All'interno di tale logica di riconoscimento-progettazione dei paesaggi come dimensione conforme della non città contemporanea, si potrebbe mettere in campo il terzo passo, una sperimentazione di progettualità mirata su porzioni significative, e capaci di effetti di traino e moltiplicazione, delle strutture storico-paesistiche. Perfino quello specifico «progetto di centro storico» che molte città europee hanno attivato, ritrovando un ruolo attuale di quello che spesso rimane un intoccabile feticcio magari abbandonato al degrado, come esemplarmente il centro storico di Palermo o di Siracusa, oppure inestricabile coacervo come il centro storico di Napoli.

Un progetto di «binifica territoriale» estesa ma articolata come un programma di progetti specifici e finalizzati piuttosto che come una generica pianificazione territoriale è quello per la Ruhr; però molteplici sono ormai gli esempi su dimensioni inferiori ma di analogo taglio: riconoscimento del paesaggio storico ibrido, identificazione di una strategia di azioni articolate, innescando secondo priorità e capacità di traino, progetti differenziati secondo utilizzazioni ed intenzioni tematiche all'interno di una generale assunzione del concetto di «parco» però non conservativo ma trasformativo (il parco come obiettivo e non come dato!), dunque progetti come previsione ma anche azione in tempo reale, suscitatore di eventi e squilibri verso modificazioni ulteriori.

CITTÀ E SVILUPPO ECONOMICO

di *Giacomo Vaciago* *)

Le passate rivoluzioni industriali sono state in molti casi dei rilevanti fatti urbani, nel senso che è nell'ambito delle principali città che l'industria origina e si sviluppa. Nel tempo, ciò è stato man mano modificato e l'industria anche quella leggera, a volte organizzata in distretti si è allontanata dalle città. Queste hanno dunque assunto un ruolo diverso: di servizi ad una industria speso lontana le città più dinamiche; di servizi alle sole famiglie le città in declino.

Il problema dello sviluppo nel Mezzogiorno non potrà avere soluzioni se non viene prioritariamente definito il ruolo attribuito alle città e il tipo di investimento che è necessario localizzarvi. È peraltro indispensabile che il rilancio dei compiti attribuiti alle città, assicurato da questa strategia, sia assistito da una radicale semplificazione delle procedure amministrative che nel sono coinvolte. In caso contrario, tutto ciò risulterebbe così aggravato il senso di sfiducia che già deprime il potenziale sviluppo del Mezzogiorno.

Quando parliamo di qualità delle città meridionali, c'è sempre il rischio di adottare una posizione esterna. Da un lato, quella di chi sottolinea con la retorica consueta il ricchissimo patrimonio culturale e storico di molte città meridionali.

Ne deriva l'esaltazione di una ricchezza privata e pubblica in forte degrado, che dovrebbe essere riportata ai passati splendori per riuscire così a valorizzare il ruolo delle comunità locali e quindi delle risorse umane che vi sono insediate. A questa posizione che possiamo chiamare «nostalgica», cioè basata sul recupero di un passato a volte anche di grande pregio culturale, si contrappone la posizione di chi sottolinea soprattutto le condizioni «poco civili» di molti servizi essenziali, che definiscono la qualità della vita civile in senso stretto. Il riferimento è alle condizioni di fognature e raccolta di rifiuti, degli acquedotti, della disponibilità di energia, di razionalità ed efficienza dei mezzi di trasporto collettivi. Secondo questa posizione, non potremmo attribuire ruoli più ambiziosi alle città del Mezzogiorno se non vengono preliminarmente migliorate le condizioni di vita fornite da servizi locali di qualità adeguata.

Come spesso avviene, si può sostenere che per i prossimi anni la soluzione ottimale sia probabilmente in qualche modo intermedia tra quelle due estreme sopra citate. Non c'è dubbio infatti che occorra da un lato migliorare le condizioni igieniche e dall'altro recuperare preziose testimonianze del passato. Ambedue queste caratteristiche sono importanti perché le città tornino a avere un ruolo nei confronti dello sviluppo economico. Anzi, è anche importante che vi sia un'appropriata innovazione istituzionale che va nella direzione di quella semplificazione sopra ricordata come indispensabile per consentire che per ambedue quegli aspetti il ruolo delle istituzioni locali possa limitarsi a compiti di regia e non necessariamente di diretta gestione. Un guadagno di efficienza è da questo punto di vista indispensabile, e può essere questa l'occasione propizia per evitare di caricare apparati già poco efficienti di nuovi compiti.

Occorre anzitutto riflettere sul contesto, radicalmente cambiato, in cui si collocheranno nei prossimi anni le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. La coincidenza con l'avvio della terza fase dell'Unione monetaria europea non dovrebbe essere sottovalutata, perché la novità consiste proprio nel rafforzamento delle opportunità e delle convenienze della concentrazione sui territori «centrali» all'Unione stessa. Non è necessario

*) Università cattolica del Sacro Cuore, Milano

un grande sforzo di ricerca per verificare l'oggettiva perifericità delle regioni meridionali, con riferimento ai principali mercati nei quali si articola la divisione internazionale del lavoro.

non potendo neppure contare almeno nei prossimi anni su di un ipotetico ruolo di «cancello» nei confronti di un'area esterna particolarmente dinamica (cioè il Nord Africa), le regioni meridionali rischiano un'ulteriore emarginazione. E ciò potrebbe invertire le recenti tendenze che incominciavano a registrare spunti di sviluppo significativi seppure in aree molto limitate (cfr. A. Fazio, *Il Mezzogiorno, lo sviluppo e le politiche*, 19 ottobre 1998).

Lo schema di riferimento è dunque quello della globalizzazione, e in questo ambito di come si organizza la territorializzazione delle risorse. Più esplicitamente, l'approccio è quello di «globalizzazione locale» abbinata a *global networkin* (un intero numero i «Industria», quello di luglio-settembre 1998, è dedicato alle ricerche su questi temi del rapporto tra dinamica industriale e territorio). Il tradizionale isolamento delle regioni meridionali è dunque il problema principale da affrontare e la soluzione non può non essere affrontata giustamente in termini di globalizzazione. In questo modo di ragionare, le città tornano ad essere giustamente interpretate come «nodi» di una rete che deve sostenere, si sarebbe portati a di «raccolgere», lo sviluppo economico. Con una duplice avvertenza. Anzitutto che è nei «nodi» che viene concentrato non tanto il *fare* quanto il *saper fare*; cioè che nei «nodi» si localizzano i punti di forza rappresentati dalle conoscenze e da tutti quei servizi che aiutano lo sviluppo a decollare e soprattutto diffondersi. In secondo luogo, che la «rete» non è fatta solo di autostrade o fognature, ma è anche e forse soprattutto fatta di cavi, fibre ottiche, satelliti, cioè di *tutte* quelle forme di collegamento grazie alle quali le risorse dei territori sono attivate in una dimensione globale.

L'oggettiva perifericità del Mezzogiorno e l'isolamento delle sue città rischiano di perpetuarsi un modello di sostegno assistenziale: lì si spende per sussidiare che accetta di rimanere a fare la manutenzione dei ricordi di un grande passato! L'alternativa rappresentata da un recupero, aggiornato al terzo millennio, del ruolo delle città, cioè di tutti quegli interventi che sono sul confine tra tradizionale servizio pubblico e il modello business privato che rendono effettivo l'inserimento nell'economia globale. Questo schema di ragionamento serve sostanzialmente ad unificare tre concetti che sono oggi alla base del rinnovato rapporto tra città e sviluppo economico. Anzitutto, la «prossimità» della città al sistema produttivo locale, misurata in termini di servizi disponibili-accessibili. In secondo luogo, l'aumentata qualità ed efficienza degli stessi servizi, che è poi la sfida maggiore per quanto riferibile alla pubblica amministrazione locale. In terzo luogo, l'inserimento pieno ed efficace di questi territori nel processo di globalizzazione in atto: cablare le principali città del Mezzogiorno può costare meno del ponte sullo Stretto di Messina ed essere fin da subito molto più utile, per competere come punti di attrazione degli investimenti produttivi.

POLITICHE PER LE MIGRAZIONI

di *Alessandra Venturini* *)

La politica migratoria inizia dal contenimento dell'immigrazione clandestina attraverso:

1. un maggior controllo delle frontiere che impedisca l'accesso clandestino di massa, specialmente a chi non è un vero rifugiato politico;
2. una maggior persecuzione delle attività criminali degli stranieri. La loro persecuzione deve costituire una priorità perché oltre ad essere una fonte di reddito per molti immigrati clandestini impedisce o quantomeno rallenta l'integrazione degli stranieri regolari;
3. e, non meno rilevante delle precedenti e particolarmente importante per gli stranieri clandestini, l'emersione dell'attività irregolare e sommersa.

I punti 2 e 3 sono fondamentali per ridurre l'*incentivo* degli stranieri all'immigrazione clandestina, in quanto il poter contare su un reddito da attività criminale o sotterranee costituisce lo stimolo all'emigrazione per motivi economici. Se i redditi da attività criminali ed irregolari diventano difficili e rari solo i veri rifugiati tenderanno a spostarsi e chi cerca lavoro all'estero si dovrà adeguare alle procedure di accesso legale ammesse dalla legge.

Gli aiuti ai paesi di origine per favorire lo sviluppo economico e, quindi, ridurre il divario salariale e l'incentivo ad emigrare hanno effetti solo nel lungo periodo, oltre i 20 anni, per cui non sono adatti ad obiettivi di breve periodo. Possono, tuttavia, nel breve periodo essere preziosi come merce di scambio con i paesi di partenza per coinvolgerli nel controllo dell'emigrazione clandestina (poco realistico) e nell'accettazione degli espulsi.

L'Italia nonostante sia ormai da 15 anni un paese di immigrazione si trova sempre ad aver a che fare con i più urgenti problemi di accoglienza che con quelli di integrazione. E questi flussi non richiesti dal mercato del lavoro saturano i possibili accessi legali spiazzando i lavoratori domandati e creando ulteriori incentivi per entrate clandestine e lavoro irregolare.

Se il paese non prevede di riuscire a controllare gli accessi illegali, la politica migratoria deve perseguire la crescita di centri di accoglienza-accertamento ed il potenziamento dei fondi (personale e mezzi) per i controlli ed i rimpatri degli espulsi.

Se invece il paese prevede di riuscire a controllare gli accessi, la politica migratoria può essere volta ad un maggior raccordo tra domanda di lavoro ed offerta di lavoro ed una maggior integrazione economica degli stranieri regolari.

Questo può essere ottenuto con:

a) un maggior coordinamento e potenziamento degli uffici che hanno il compito di registrare le domande di lavoro disponibili per i lavoratori stranieri. Data l'elevata mobilità territoriale degli stranieri (a differenza dei nazionali) è necessario integrare le catene informative individuali, spesso etniche, con informazioni più diffuse e strutturate. Questo aggiustamento dell'offerta di lavoro con la domanda è importante per evitare che nelle aree di accesso, le così dette «Gate Cities» (per un esempio pensate a Torino), si creino sacche di disoccupazione, che alimentano lavoro irregolare e criminale, mentre in altre aree la mancanza di offerta di lavoro crea pressioni per nuovi flussi in entrata, spesso

*) Università di Padova

clandestini per rispondere a domande esplicite non soddisfatte. In questa riallocazione territoriale degli stranieri secondo la domanda di lavoro devono essere coinvolte le organizzazioni umanitarie che svolgono un prezioso servizio di accoglienza ma che, essendo spesso localizzate nelle aree di accesso, non riescono ad aiutare gli stranieri a trovare lavoro, e nella fase iniziale della migrazione, specialmente per i nuclei familiari la cui mobilità è più difficile e costosa, è molto importante un buon indirizzo professionale.

b) I corsi di formazione professionale possono essere di ausilio in questo raccordo tra domanda ed offerta, ma solo se realizzati di comune accordo con le imprese che intendono assumere degli stranieri. La formazione come politica di offerta è ben noto che ha minimi effetti sulla possibilità di trovare lavoro.

c) La lotta all'emersione del lavoro irregolare è molto importante nel caso degli stranieri perché per loro spesso lavoro irregolare significa anche presenza irregolare (con premessi scaduti o accessi clandestini). Essa può essere promossa anche con politiche di fiscalizzazione degli oneri sociali. Attraverso per es. la possibilità per le donne che lavorano di dedurre dalle tasse una quota dei contributi versati per gli aiuti domestici (esiste una proposta di legge in tale senso).

d) I corsi di alfabetizzazione linguistica o semplicemente di lingua italiana devono essere potenziati e resi obbligatori per chi ha un permesso di soggiorno indefinito. Essi, infatti, permettano un uso individuale, indipendentemente da mediazioni da parte delle comunità di appartenenza, delle strutture socio-sanitarie e dei servizi pubblici estremamente importante per non creare livelli diversi di integrazione. Già la legge 40/1998 prevede un finanziamento su questo punto per tali corsi, ritengo tuttavia che vada la pena potenziarlo perché tale canale formativo è più efficace dei corsi di formazione professionale ed è particolarmente prezioso per creare i presupposti di una vera integrazione degli individui e dei nuclei familiari e ridurre i successivi costi di marginalizzazione e fallimenti scolastici tra i figli degli immigrati.

e) Last but not least, al di là dei contenuti specifici delle politiche di integrazione è necessario un coordinamento con la Commissione per l'integrazione degli immigrati. Ed anzi, dato che la Commissione è di nomina governativa, ed oltre ad esperti di varie discipline prevede rappresentanti del Ministero dell'Interno, degli Esteri, del Lavoro, della Giustizia, dell'Istruzione e degli Affari Sociali (che la ospitano fisicamente) sarebbe utile avere entro di essa un rappresentante del Tesoro in modo da perseguire interventi comuni o complementari.

PROPOSTE PER LA PROGRAMMAZIONE

di *Guglielmo Wolleb* *) e *Andrea Naldini* **)

Presupposto di una buona politica d'intervento è il raggiungimento di un grado accettabile di efficienza; questo significa rispetto dei programmi, dei tempi, della trasparenza, del controllo e della valutazione.

Ciò che ha contraddistinto l'esperienza italiana dei QCS rispetto a quella degli altri paesi Obiettivo 1 non è stata la strategia d'intervento o l'allocazione finanziaria delle risorse fra i vari assi, ma semplicemente la capacità di spendere. L'Italia si è differenziata dagli altri paesi perché non ha portato a termine nei tempi previsti quello che aveva deciso di fare. In questo senso, persino il paragone con la Grecia non ci è favorevole. Con il secondo QCS 1994-99 le cose sono andate migliorando, ma ancora siamo lontani dall'aver raggiunto un livello accettabile di efficienza.

Queste difficoltà essenzialmente dipendono dalla carenza della programmazione nazionale su cui dovrebbero andare a insistere i cofinanziamenti europei. È quindi necessario utilizzare la prossima programmazione europea per migliorare la programmazione nazionale e regionale in termini di progettazione degli interventi, di affidabilità procedurale e di successiva capacità gestionale da parte delle autorità responsabili. In parte il lavoro sui «progetti sponda» ha permesso una prima definizione di un parco progetti e questo lavoro dovrebbe essere sistematizzato ed internalizzato nella nuova programmazione. Si può pensare ad interventi specifici in questo senso anche durante la realizzazione degli interventi (finanziamenti per la progettazione esecutiva, assistenza tecnica mirata alla progettazione, ecc).

Sempre riguardo a questo aspetto è necessario ricordare come la programmazione significhi effettuare delle scelte. Questo criterio è stato assente in molti Programmi Operativi, soprattutto regionali, ed ha portato ad una dispersione di risorse e ad una scarsa integrazione dei diversi fondi. Questo errore deve essere evitato e, se errori strategici potranno accadere, la lunghezza (7 anni) del prossimo periodo di programmazione consentirà eventualmente di aggiustare la programmazione iniziale. È però necessario che il Ministero del Tesoro sostenga le amministrazioni locali e regionali ad individuare priorità, le coordini evitando conflitti tra loro, favorisca la concentrazione delle risorse.

Meglio quindi pochi progetti non ambiziosi e sicuramente realizzabili, che false promesse. Il primo traguardo che mi porrei è dunque una «buona ordinaria amministrazione».

Un asse d'intervento che dovrebbe essere rafforzato nel QCS è quello delle politiche urbane. Le ragioni dell'opportunità di un rafforzamento delle città sono molte, tra cui:

– il territorio meridionale è penalizzato dall'assenza di una rete di città intermedie in grado di sviluppare specializzazioni e funzioni utili alla produzione e dal degrado delle concentrazioni metropolitane, le quali operano più come un vincolo che come una risorsa. Ridare funzionalità al tessuto urbano è quindi una priorità.

– si deve sostenere l'azione delle città che hanno dimostrato, in questi ultimi anni, di essere un luogo importante di rinnovamento. Dalle città, anche meridionali, sono venuti segnali importanti di un cambiamento della classe politica, degli uomini e del loro modo di operare.

*) Università di Parma

***) ISMERI Europa, Roma

– le politiche urbane, per la loro natura, si prestano al coinvolgimento di diverse forze sociali, di istituzioni pubbliche intermedie, di organizzazioni della società civile. Questo favorisce un rafforzamento del tessuto civile, una cosa di cui il Sud ha bisogno (purché la mobilitazione non sia quella solita attorno ad un incentivo finanziario, ma richieda progettualità).

– i campi d'intervento tipici delle politiche urbane costituiscono bacini importanti di occupazione. La cultura, l'ambiente, il risanamento, i servizi personali si prestano infatti ad interventi pubblici con un forte impatto occupazionale (vedi Libro Bianco).

– le politiche urbane, se gestite adeguatamente, si prestano al raggiungimento contemporaneo di due obiettivi che non sempre sono visti come complementari: quello strettamente economico, di rafforzare l'immagine della città in relazione alla sua capacità di attrazione economica, e quello di migliorare la coesione sociale e la qualità della vita.

Va detto, tuttavia, che il rafforzamento delle politiche urbane si deve accompagnare anche ad un cambiamento nelle modalità dell'intervento pubblico. La modalità non può essere quella di allargare semplicemente l'offerta di beni pubblici (perché i vincoli finanziari sono stretti e pertanto l'impatto occupazionale sarebbe limitato), ma quella di favorire il partenariato pubblico-privato e di coinvolgere i diversi attori locali (istituzioni, associazioni, ecc.) nella progettazione e realizzazione degli interventi. Le più importanti città europee si stanno peraltro muovendo in questa direzione, pur con molta fatica e risultati alterni.

In questo contesto è necessario rafforzare il ruolo delle città nei PO regionali, ma si potrebbe anche varare, in sostituzione del programma URBAN che è probabile che chiuda, un simile programma operativo all'interno del QCS, il quale mantenga la integrazione (sociale+infrastrutture) e la selezione dei progetti (evitando finanziamenti automatici) che hanno caratterizzato URBAN, ma che raggiunga le città anche con meno di 100 mila abitanti.

1. Un momento particolarmente delicato della vita di un giovane, soprattutto al sud, è quello della fine della scuola. Fino a quando sta a scuola il ragazzo partecipa, tutto sommato, ad un sistema di valori positivi dove c'è spazio per la solidarietà e per il senso civico. Nel momento in cui la lascia e comincia a cercare un lavoro precipita in una dimensione fortemente individualista dove quel che conta, soprattutto al sud, è la rete di appoggi parentali ed amicali. Io credo che sarebbe di grande importanza per i giovani che finiscono il ciclo educativo fare un'esperienza di formazione/lavoro, anche lontano da casa.

Tale esperienza avrebbe l'effetto riconosciuto di migliorare l'occupabilità del giovane (per usare un termine di moda) e di aiutarlo successivamente ad orientarsi nella ricerca di un lavoro stabile; ma avrebbe anche l'effetto, che io reputo altamente positivo, di farlo partecipare del sistema di valori legato alla vita lavorativa. Va da sé che questo tipo d'intervento nulla dovrebbe avere in comune con i lavori socialmente utili; anzi, l'esperienza lavorativa dovrebbe essere svolta, nei limiti del possibile, in imprese private.

Esperienze di questo genere esistono già, ma dovrebbero essere estese e sistematizzate (in prospettiva istituzionalizzate, come in Germania) e dovrebbero inoltre mantenere una caratterizzazione sociale e non solo individuale: il giovane deve sentire che in questa fase di transizione dalla scuola al lavoro, il soggetto pubblico non lo abbandona.

A questo proposito è possibile pensare a: a) uno specifico Programma operativo finanziato dal FSE, b) una maggiore integrazione tra gli interventi del Ministero del Lavoro, del Ministero dell'Istruzione, del MURST e delle Regioni, i quali prevedano tutte specifiche forme di integrazione scuola/lavoro; c) a forme di socializzazione e indirizzo della ricerca di lavoro (vedi esempio francese dei club ricerca lavoro).

2. Nelle regioni settentrionali gli enti locali stanno facendo notevoli sforzi per assumere e rinnovare le funzioni degli uffici di collocamento ad essi delegate. Nonostante le differenze dei mercati del lavoro è importante che anche nelle regioni Obiettivo 1 si proceda nella stessa direzione e si inizi a creare una rete di servizi individuali e collettivi. Le stesse indicazioni europee riguardo le politiche del lavoro (vedi PAN e Joint Guidelines) in Italia rischiano di rimanere buone intenzioni se non vengono sostenute da effettivi servizi sul territorio. *È quindi necessario definire al più presto standard minimi per i servizi pubblici all'occupazione (i quali nel Mezzogiorno potrebbero anche facilitare la mobilità territoriale e la riqualificazione della formazione) e finanziare la loro realizzazione in tempi brevi.*

È chiaro che interventi di questo tipo hanno sullo sfondo la necessità della riforma del mercato del lavoro, del sistema formativo e richiedono la riqualificazione di molto dell'attuale personale degli uffici di collocamento. Il ritardo accumulato in questi due campi, soprattutto al sud, è enorme. In particolare lo stato della formazione in Italia è disastroso e dovrebbe essere oggetto di un progetto complessivo di riforma. Un intervento in questi due campi mi sembra non più rinviabile.

Le politiche di attrazione degli investimenti esterni permangono una scelta strategica su cui da molto tempo mancano chiari indirizzi. Queste politiche sono alla base del successo delle Regioni uscite dall'obiettivo 1 (p.es. Irlanda e Abruzzo) e sono un passaggio indispensabile di un processo di accumulazione e sviluppo.

In Italia dopo la caduta delle PPSS, e quindi del principale strumento utilizzato a questo scopo, queste politiche non sono state più attivate; solo ultimamente con i contratti d'area si cerca di trasferire distretti del Centro-nord nel Mezzogiorno (permanono comunque dubbi sulla possibilità di «trasferire» un distretto industriale, il quale è caratterizzato dall'ambiente in cui opera, e i risultati dei contratti attivati sono ancora prematuri).

Alcuni esempi nel campo delle infrastrutture (come Gioia Tauro, Taranto o l'interesse tedesco per l'aeroporto di Bari) fanno pensare che la collocazione geografica del Mezzogiorno sia rivitalizzata dai processi di globalizzazione e di crescita dei mercati orientali. L'attrazione degli investimenti può partire da questo elemento, ma saranno necessari ulteriori interventi mirati nel campo delle infrastrutture e dei pacchetti localizzativi (quindi scelta delle aree e delle opportunità da sviluppare) in grado di mutare il sistema di convenienze delle imprese.

L'attrazione degli investimenti esterni richiede:

una forte capacità di coordinamento delle diverse amministrazioni (stato, regioni, comuni) per realizzare gli interventi necessari. Il marketing territoriale può essere gestito da un organismo centrale (la nuova agenzia), ma questo deve cooperare con le altre amministrazioni per assicurare infrastrutture e incentivi adeguati, ma anche formazione, condizioni civili e sociali ottimali.

scelte di politica industriale in grado di individuare i settori strategici in relazione alle possibili aree di insediamento e allo sviluppo futuro dei mercati in termini territoriali (vedi bacino Mediterraneo) e settoriali (vedi le cattedrali nel deserto).

A questo fine è possibile pensare a finanziamenti specifici (in un PO multiregionale o all'interno dei PO regionali) per pacchetti localizzativi che prevedano incentivi collegati a misure nel campo della formazione e delle infrastrutture e che siano realizzati in coordinamento con le amministrazioni locali. Come anche è necessario riorientare molta della formazione attuale verso una domanda globale e non più unicamente locale.

LA QUESTIONE PROGETTUALE

di *Luigi Zanda* *)

Da molti anni il fortissimo deficit di capacità progettuale costituisce un freno non solo all'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, ma anche agli investimenti pubblici ordinari. In senso stretto, l'assenza di buoni progetti potrebbe essere considerata soltanto un vincolo di carattere tecnico. In realtà le cose non stanno così. L'incapacità progettuale produce conseguenze di natura tecnica, ma ha origini politiche, culturali, economiche e istituzionali.

Consistono essenzialmente nella non ancora risolta divaricazione tra l'ampliamento delle sfere delle autonomie politiche (cui corrisponde una sostanziale dilatazione «numerica» e per competenze delle sedi istituzionali) e la contestuale necessità di disporre di una strumentazione in grado di risolvere problemi tecnici di notevole complessità (e quindi più unitaria e più multidisciplinare).

Il nostro paese è molto cambiato negli ultimi decenni. Ha risposto alla sfida della aumentata complessità dei problemi e del pluralismo dei bisogni con gli strumenti della democrazia e, quindi, moltiplicando le sedi delle rappresentanze politiche. Si è invece investito molto poco sugli «strumenti tecnici». Con la complicità di un sistema normativo tra i più farraginosi e pletorici del mondo occidentale, una sorta di corporativismo amministrativo ha finito col prevalere sulla necessità di disporre di apparati tecnici pubblici all'altezza dei problemi.

Ma se avere più sedi di autonomia politica può essere considerata una «evoluzione» dei processi democratici, una analoga frantumazione delle attività di «ingegneria» costituisce invece una vera e propria «involuzione» di qualsiasi processo produttivo.

A questa contraddizione si è cercato sinora di far fronte con soluzioni inadeguate: conferenze dei servizi ed altre simili assemblee.

È forse questo il metodo giusto per «governare» la complessità?

È corretto che la sintesi delle diverse posizioni venga sempre più fideisticamente affidata all'uso della parola magica «coordinamento»?

Purtroppo, se c'è un fallimento che dobbiamo registrare nella vita pubblica del nostro paese, questo riguarda proprio l'uso e l'abuso di questa parola. Purtroppo, ci siamo illusi che per affrontare la complessità dei nostri tempi fosse sufficiente inventare forme sempre nuove di «coordinamento» tra le mille competenze, quando invece avevamo bisogno di un nuovo «ordinamento» che le unificasse se non a livello politico, almeno tecnicamente ed operativamente.

Il risultato è molto chiaro ed è sotto gli occhi di tutti. Nel mezzogiorno d'Italia questi problemi sono molto più acuti che altrove.

Il punto centrale è quello di prendere atto che se, per ragioni storiche e politiche, le diverse «forme» istituzionali non sono modellate in modo omogeneo ai problemi che debbono affrontare, gli strumenti tecnici e i metodi della progettazione non possono essere anch'essi frantumati in mille pezzi. Non è possibile che grandi progettazioni unitarie (ad esempio di grandi infrastrutture) possano consistere nella sommatoria di autonomi processi decisionali o di autonomi frammenti di progetto (tanti progetti quante sono le competenze).

Il problema è quello di trovare una strada in grado di conciliare il rispetto delle autonomie politiche con l'unitarietà dei problemi.

*) Agenzia Romana per il Giubileo

Quando l'opinione pubblica, il Governo, le forze politiche chiedono che lo Stato finanzi soltanto opere pubbliche immediatamente cantierabili, in realtà stanno chiedendo innanzi tutto buoni progetti esecutivi. Perché tutti sanno, anche se molto spesso lo dimenticano, che senza buoni progetti non si può realizzare nulla.

Per incidere in modo organico, permanente e positivo sulla qualità della progettazione pubblica italiana servono interventi di una natura e di un impegno tali che già sappiamo che i loro effetti arriveranno solo sul medio-lungo periodo: riforma generale della pubblica amministrazione e in particolare dei corpi tecnici; semplificazione procedurale e forte riduzione del numero delle leggi; project financing. Serve inoltre, per gli evidenti effetti e connessioni, che si «stabilizzino» alcune riforme sull'assetto generale dello Stato che per ora sono soltanto annunciate: riassetto e accorpamento dei ministeri; città metropolitane; federalismo, ecc.

Nel frattempo, mentre aspettiamo che maturi e decolli il vasto processo di rinnovamento che il nostro paese ha intrapreso, bisogna assolutamente individuare soluzioni, forse di minor respiro e di minor efficacia strutturale, ma comunque in grado di garantire quei risultati che la realtà impone vengano conseguiti nei tempi brevi.

Bisogna intervenire, modificandole, sulle forme del finanziamento della progettazione pubblica in modo da favorirla nella misura massima possibile riportandole al centro del sistema dell'intervento pubblico sul territorio e sulla città. Con l'obiettivo di far progettare di più e più tempestivamente. Per raggiungere migliori livelli qualitativi.

Bisogna promuovere la costituzione, anche temporanea di una «Agenzia per l'ingegneria pubblica» che possa essere immediatamente operativa almeno per il mezzogiorno d'Italia e per le aree di intervento del centro-nord. Un'Agenzia in grado di progettare direttamente, di assistere le Regioni e gli enti locali nelle loro attività progettuali, di promuovere buone gare indispensabili per mobilitare quei progettisti privati che da molti anni non aspettano altro.

Modificare la forma del finanziamento della progettazione.

Oggi la decisione di realizzare un'opera pubblica viene normalmente assunta «prima» della relativa progettazione. Il costo della progettazione viene quindi, sempre di norma, compreso all'interno del costo «presunto» per la realizzazione dell'intervento.

Gli esperti conoscono bene come vanno queste cose. Un esempio può aiutare a capire meglio.

Lo Stato ha finanziato la preparazione del Giubileo (opere pubbliche comprese) con più di 5.500 miliardi. Non lo ha fatto sulla base di progetti esecutivi o su «fattibilità» già accertate. È stata una decisione di carattere esclusivamente finanziario. Stabilito l'ammontare dello stanziamento è iniziata una complessa procedura: formazione di volontà politica sugli obiettivi, approvazione dei piani con i quali lo stanziamento veniva attribuito a ciascun obiettivo. Sempre senza divisione alcuna tra costo dei progetti e costo degli interventi.

Se, invece di seguire questa procedura, fosse stato stanziato all'inizio (1995) un fondo «esclusivamente» per la pianificazione e la progettazione di tutti gli interventi per il Giubileo (non servivano certo 5.500 miliardi: ne bastavano 2-300), in uno o due anni si sarebbe potuto avere un «parco progetti» organico, esecutivo e maturo. E, sulla base di progettazioni complete, lo stanziamento per la realizzazione delle opere sarebbe stata più efficace e meno indefinita. Non solo: alla fine del 1999 i risultati sarebbero stati molto migliori.

Non distinguere i finanziamenti per la progettazione da quelli per la realizzazione delle opere è la prassi costante del sistema dei lavori pubblici italiani. Tanto per aggiungere solo qualche altro esempio (tra infiniti casi analoghi), è così per gli investimenti per lo sviluppo idrico nel mezzogiorno, per la salvaguardia di Venezia, nel caso dei fondi strutturali. Tutti interventi per i quali si è finora provveduto definendo come prima cosa le grandezze di costo e distribuendo le risorse. Solo in fasi successive allo stanziamento

le iniziative vengono riempite di contenuto: di solito di titoli generici e di altrettanto generiche stime dei costi presunti. La morale è sempre la stessa: nel settore dei lavori pubblici italiani i budget si fanno alla fine della progettazione e dei lavori!

Se si vuole favorire la progettazione (con tutte le conseguenze positive «di sistema» che questa decisione potrebbe produrre) è indispensabile e urgente che il Parlamento e la pubblica amministrazione separino sempre nettamente i finanziamenti per la progettazione da quelli per la realizzazione degli interventi.

Costituire un'Agenzia per l'ingegneria pubblica.

Promuovere in Italia la costituzione di soggetti pubblici «speciali» non è di per sé cosa positiva né esente da rischi. In determinate situazioni, è però indispensabile pensare a strumenti straordinari, se si vogliono risolvere problemi che in linea di principio rientrerebbero nelle competenze ordinarie della pubblica amministrazione, ma che la stessa pubblica amministrazione per cause interne o esterne non è al momento in grado di risolvere positivamente.

Per risolvere, almeno in parte, i gravissimi problemi del mezzogiorno, servono soluzioni transitorie al forte deficit progettuale delle istituzioni pubbliche, soluzioni che siano in grado di garantire risultati di qualità in tempi brevi. Né la lotta alla disoccupazione, né lo sviluppo infrastrutturale, né il riequilibrio ambientale, né la competizione internazionale, né, tantomeno, il mezzogiorno, possono aspettare i tempi lunghi della riforma dello Stato e dell'amministrazione pubblica.

Contro la istituzione di strumenti speciali pesano, però, concreti pregiudizi negativi. Gli organismi «straordinari», infatti:

- possono rallentare il decollo delle strutture ordinarie;
- possono essere di difficile controllo;
- possono, così come è accaduto nel passato anche recente, produrre inefficienza, sprechi assistenzialistici, talvolta anche malaffare;
- possono facilmente trasformarsi da strumenti snelli e «transitori» a vere e proprie burocrazie, pesanti e «permanenti».

Questi handicap non possono però impedire qualsiasi iniziativa. Se l'Italia dovesse decidere di abbandonare tutta la strumentazione pubblica che nel passato ha mostrato vizi e lacune, finiremmo col dover disarticolare completamente l'intero Stato. Viceversa, aver individuato gli handicap può aiutare a capire quali possono essere i possibili antidoti. In via generale, per prevenire il ripetersi di esperienze negative serve almeno:

- darsi missioni e obiettivi molto chiari e chiaramente spiegati all'opinione pubblica;
- promuovere il controllo non solo della correttezza formale (le cui violazioni sono di solito accertate soltanto dopo che il danno è stato fatto), ma anche della corrispondenza tra le attività svolte e gli obiettivi pubblici che debbono essere conseguiti;
- scegliere nel modo quanto più oculato possibile gli uomini. Il fattore umano costituisce un elemento indispensabile del successo di operazioni difficili e complesse.

Con queste precauzioni, la costituzione di una «Agenzia per l'ingegneria pubblica» oppure di una «Agenzia pubblica per la progettazione per il mezzogiorno» può essere molto utile. Le caratteristiche principali dell'Agenzia dovrebbero essere:

- forma di società per azioni con azionariato totalmente pubblico. Azionista di maggioranza dovrebbe essere l'istituzione titolare della maggior parte delle funzioni nella materia (almeno nella fase dell'avviamento conviene che lo sia il Tesoro). Eventuali azionisti privati di minoranza debbono essere selezionati con gare europee;
- una missione molto chiara. Progettazione degli interventi di maggiore dimensione e maggiore complessità per conto dello Stato, ovvero, su richiesta, delle stesse Regioni e degli enti locali. Assistenza progettuale alle Regioni e agli enti locali, anche per ridurre

le forti differenze di capacità progettuale esistenti tra Regione e Regione, tra Comune e Comune. Favorire, istruendo le gare per conto degli Enti pubblici, la progettualità privata. Tutte le fasi realizzative debbono essere esplicitamente precluse all'Agenzia;

- una struttura molto ridotta (50-100 dipendenti), formata da progettisti di accertate e sperimentate capacità professionali, in grado di progettare direttamente ovvero di predisporre le gare necessarie per affidare la progettazione a professionisti esterni;

- una buona capitalizzazione finanziaria e la previsione che ogni singolo progetto sarà equamente finanziato;

- la sede dell'Agenzia dovrà essere in una città del mezzogiorno;

- lo statuto dell'Agenzia dovrà prevederne la liquidazione dopo un tempo ragionevole. Dieci-quindici anni potrebbero essere sufficienti a concludere il ciclo di vita dell'Agenzia.

Quest'ultima condizione è molto importante. Conferma formalmente la volontà di non costruire un altro «carrozzone» permanente. Consente di instaurare tra l'Agenzia e il personale dipendente un rapporto «a tempo». Spinge a non adagiarsi, in quanto esclude che la soluzione adottata possa essere quella definitiva.

* * *

Per il mezzogiorno affrontare con risolutezza e chiarezza di idee la «questione» progettuale non è probabilmente sufficiente a ribaltare completamente lo stallo degli interventi in opere pubbliche, né basta a dare prospettive certe ad un settore dell'intervento pubblico che versa in crisi da decenni anche sul piano nazionale.

È però certo, anzi certissimo, che senza aver preliminarmente risolto un problema apparentemente solo «tecnico» qual è quello dei «buoni progetti», non ci si potrà aspettare nessun risultato serio.