

CONFINDUSTRIA

Area Mezzogiorno
Area Politiche Territoriali

FONDI STRUTTURALI E INFRASTRUTTURE
PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Situazione, prospettive, proposte

a cura di Piera Magnatti, Giuseppe Mele e Giuseppe
Rosa

Roma, maggio 2001

Questo dossier è stato realizzato con la collaborazione dei Direttori delle Federazioni Regionali del Mezzogiorno: Dott. Giuseppe Cannistrà (Campania), Dott. Giuseppe Carriero (Basilicata), Dott. Giovanni Catalano (Sicilia), Dott. Antonio Corvino (Puglia), Dott. Giuseppe D'Amico (Abruzzo), Avv. Luigi Paternostro e Dott. Igor Paonni (Calabria), Dott. Roberto Saba (Sardegna), Avv. Antonio Varrone (Molise)

INDICE

Sommario	Pag. 4
1. Il ritardo infrastrutturale del Mezzogiorno	Pag. 7
2. L'attuazione del QCS 1994-99	Pag. 9
3. L'avvio del QCS 2000-2006.....	Pag. 13
4. Il punto di vista delle Federazioni Regionali sulla programmazione 2000-2006	Pag. 15
5. Le Intese istituzionali di programma	Pag. 27
6. L'inefficienza amministrativa come freno allo sviluppo del Sud	Pag. 30
7. Le proposte di Confindustria per il rilancio delle infrastrutture	Pag. 33
Appendice. Stato di attuazione dei principali strumenti di agevolazione delle attività produttive	Pag. 36

SOMMARIO

Il 2000, anno che avrebbe dovuto rappresentare una data fondamentale per tutto l'intervento pubblico finalizzato allo sviluppo delle aree depresse e del Mezzogiorno, ha registrato invece ritardi significativi nell'avvio delle nuove strumentazioni e nella gestione di quanto già definito negli anni precedenti.

Perdura lo stato di crisi degli interventi legati ai Fondi Strutturali: anche a fronte dell'adozione di procedure potenzialmente "velocizzanti" (overbooking, ovvero eccedenze di impegni, progetti-sponda, ossia progetti non strettamente riferibili alla programmazione originaria ma utilizzati al fine di acquisire una base finanziaria sufficiente a rendicontare un più elevato ammontare di pagamenti), l'attuazione della programmazione 1994-99 per le Regioni dell'Obiettivo 1 alla fine del 2000 resta arretrata, mostrando livelli di pagamento che difficilmente consentiranno un totale recupero nei pochi mesi rimasti. A 12 mesi dal termine ultimo per l'utilizzo delle risorse devono infatti ancora essere spesi circa 15.000 miliardi di lire e diversi programmi, sia regionali che multiregionali, presentano cospicue risorse ancora da impiegare, come il POP Sicilia (con 2.345 miliardi di lire da spendere), Campania (1.615 miliardi di lire), Puglia (1.457 miliardi di lire), i POM Risorse idriche (1.529 miliardi di lire), Industria (858 miliardi di lire), Ferrovie (659 miliardi di lire).

Anche dalla conclusione del processo di programmazione e dalla prima attuazione del nuovo QCS 2000-2006 emergono segnali preoccupanti: in diverse regioni la qualità della nuova programmazione è ancora una volta minata da alcuni passaggi critici quali l'utilizzo dei progetti-sponda, la scarsa efficacia della partnership tra amministrazioni e parti sociali, la mancata costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Preoccupano, inoltre, i ritardi che contraddistinguono l'attuazione della nuova programmazione: il Programma Operativo Nazionale Trasporti deve ancora essere approvato e, a livello regionale, le misure effettivamente avviate sono solo 18% del totale delle misure dei diversi POR Obiettivo 1. Anche il numero dei bandi attivati per regione risulta molto limitato (al massimo pari a 3), con l'unica eccezione positiva della Puglia (14 bandi pubblicati).

Anche per ciò che riguarda le Intese Istituzionali di Programma, sul piano attuativo, purtroppo i risultati non sono confortanti poiché l'affidamento degli incarichi per l'elaborazione degli studi di fattibilità risulta ancora marginale, mentre la definizione degli accordi di programma quadro risulta molto limitata o sostanzialmente rinviata.

Questa limitata definizione programmatica delle Intese lascia alquanto perplessi circa la possibilità di avviare un nuovo ciclo realizzativo di opere infrastrutturali, indispensabile per dare una risposta fattiva ad uno dei fattori più rilevanti della scarsa competitività del Mezzogiorno: il basso livello di infrastrutturazione del suo territorio.

La situazione relativa agli interventi nazionali, riportata sinteticamente in Appendice, non è più confortante: rispetto alla legge 488 le aspettative di un nuovo bando (generale) nel 1999 sono rimaste insoddisfatte, data l'esiguità delle risorse disponibili. Inoltre, lo stato di attuazione dei primi quattro bandi generali non sembra

molto soddisfacente, soprattutto con riferimento ai primi due bandi e ad una eleggibilità della spesa che consentiva di agevolare spese pregresse.

Gli strumenti di programmazione negoziata destinati prevalentemente alla realizzazione di investimenti produttivi (Patti territoriali, Contratti d'area e di programma) sono da tempo entrati in una fase interlocutoria, nella quale, a fronte di annunci e di impegni sulla revisione dell'attuale disciplina, lo stato di attuazione delle iniziative in essere risulta ancora poco significativo e notevolmente rallentato dalle procedure istruttorie e realizzative.

La modesta efficacia attuativa dei programmi per lo sviluppo delle "aree depresse" è l'effetto più rilevante di una più generale inefficienza amministrativa, al centro e in periferia, che porta a utilizzare poco e lentamente le ingenti risorse disponibili e a limitare fortemente la qualità degli interventi.

L'inefficienza della P.A. è certamente tra i motivi di fondo del cattivo posizionamento dell'Italia su quattro aspetti di grande rilevanza per lo sviluppo delle aree in ritardo:

- il basso volume di investimenti diretti esteri (IDE). Nel 1998 si è localizzato in Italia soltanto lo 0,4% dei flussi di IDE a livello mondiale, contro il 9,8% della Gran Bretagna, il 4,4% della Francia, il 3,1% della Germania, l'1,8% della Spagna; il Mezzogiorno non ha mai superato negli ultimi anni il 2% del dato nazionale;
- l'alta dimensione dell'economia sommersa, che presenta in Italia un livello doppio rispetto a quello che si riscontra nei Paesi Ue e Oecd; nel Mezzogiorno il peso del lavoro irregolare è quasi triplo – 26,1% contro 9,8% - rispetto al Centro-Nord;
- i più onerosi passaggi burocratici cui sono costretti gli investitori rispetto a quanto avviene negli altri Paesi, sotto il profilo del numero di procedure, dei tempi tecnici e dei costi minimi occorrenti per la creazione di una nuova impresa;
- l'"opacità" del sistema, ovvero la mancanza di procedure chiare, comprensibili e concordemente accettate nei mercati internazionali dei capitali e nelle economie nazionali. A causa di tale opacità si stima che l'Italia abbia perso circa tre miliardi di dollari (circa settemila miliardi di lire) di investimenti diretti esteri.

Non meno rilevante è il già citato basso livello di infrastrutturazione del Mezzogiorno. Al 1997 la complessiva dotazione di infrastrutture (economiche e sociali) del Mezzogiorno era pari ad appena il 52% di quella del resto del Paese, in linea con gli squilibri rilevati per il PIL per abitante e per il livello di industrializzazione.

Le infrastrutture economiche fanno registrare divari territoriali più consistenti rispetto a quelle sociali. Con riferimento al Mezzogiorno nel suo complesso, la dotazione di infrastrutture economiche è pari al 48,4% di quella del Centro-Nord contro il 55,9% per le infrastrutture sociali. Si riflette in questo risultato il particolare ritardo del Sud nei comparti energetico ed idrico, che presentano una dotazione pari a poco più di un terzo di quella del Centro-Nord, a fronte di una situazione meno sfavorevole, per quanto di innegabile ritardo, per trasporti e comunicazioni (dotazione intorno al 70%);

Tali ritardi non hanno mostrato segni di miglioramento negli ultimi anni, anche a seguito della forte riduzione, nel decennio scorso, dell'impegno economico dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche per la realizzazione di nuove infrastrutture,

accompagnata da una crescente difficoltà a tradurre lo stanziamento in spesa effettiva, come è dimostrato dall'aumento dei residui passivi nel bilancio statale.

Risulta evidente, quindi, una diffusa inefficienza amministrativa, centrale e locale, che di fatto è la causa principale delle disfunzioni programmatiche e attuative di cui sopra e che si traduce in uno dei maggiori vincoli alla competitività del Mezzogiorno. Tali vincoli devono essere rapidamente rimossi attraverso una serie di azioni che Confindustria ha delineato al fine di migliorare la qualità delle Amministrazioni Pubbliche e rilanciare gli interventi infrastrutturali nel Sud e nel Paese.

1. IL RITARDO INFRASTRUTTURALE DEL MEZZOGIORNO

Un rilevante fattore della scarsa competitività del Mezzogiorno è costituito dal basso livello di infrastrutturazione del suo territorio.

Il ritardo non ha mostrato segni di miglioramento negli ultimi anni, anche a seguito della forte riduzione, nel decennio scorso, dell'impegno economico dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche per la realizzazione di nuove infrastrutture, accompagnata da una crescente difficoltà a tradurre lo stanziamento in spesa effettiva, come è dimostrato dall'aumento dei residui passivi nel bilancio statale.

Tale tendenza riflette una crisi particolarmente grave degli interventi nel Mezzogiorno. Nel 1999 il volume degli investimenti in opere pubbliche è risultato pari, al Sud, ad appena la metà di quello del 1991 (valutazioni Svimez); nel Centro-Nord, alla stessa data, il volume degli investimenti superava di oltre il 10% il livello di inizio decennio.

Benchmarking dei divari infrastrutturali

Al 1997 la complessiva dotazione di infrastrutture (economiche e sociali) del Mezzogiorno era pari ad appena il 52% di quella del resto del Paese, in linea con gli squilibri rilevati per il PIL per abitante e per il livello di industrializzazione. Nel corso del decennio 1987-97 lo squilibrio infrastrutturale Nord-Sud è risultato in leggero aumento, in maggior misura per le infrastrutture sociali rispetto a quelle economiche.

Le infrastrutture economiche, che costituiscono l'input più diretto ai processi produttivi, fanno registrare divari territoriali più consistenti rispetto a quelle sociali, più strettamente connesse con la fruizione personale. Con riferimento al Mezzogiorno nel suo complesso, la dotazione di infrastrutture economiche è pari al 48,4% di quella del Centro-Nord contro il 55,9% per le infrastrutture sociali. Si riflette in questo risultato il particolare ritardo del Sud nei comparti energetico ed idrico, che presentano una dotazione pari a poco più di un terzo di quella del Centro-Nord, a fronte di una situazione meno sfavorevole, per quanto di innegabile ritardo, per trasporti e comunicazioni (dotazione intorno al 70%);

I ritardi infrastrutturali si confermano a scala europea. I risultati di una recente analisi promossa dal Comitato Mezzogiorno su un "paniere" di infrastrutture di tipo economico (trasporti, energia, telecomunicazioni) e sociale (istruzione) mostrano infatti che nel 1995, ultimo anno di confronto europeo, tutte le otto regioni del Mezzogiorno storico presentano un indice di dotazione infrastrutturale inferiore a quello medio dei maggiori Paesi della Ue (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia) e comunque a grande distanza delle regioni europee in posizione migliore. La prima regione del Mezzogiorno, la Campania, presenta un indice di dotazione infrastrutturale pari ad appena il 32% della media delle cinque regioni europee più infrastrutturate.

Gli investimenti infrastrutturali complessivamente previsti dal QCS Obiettivo 1 ammontano, per il periodo 1994-99, a circa 27.000 miliardi di lire (cioè il 44% del totale), mentre per il periodo 2000-2006 sono stimabili in 35-40.000 miliardi complessivi, cioè il 33-37% dei 107.400 miliardi complessivi previsti per tale periodo.

IL RITARDO INFRASTRUTTURALE DEL MEZZOGIORNO NEL CONTESTO EUROPEO
 Posizione delle regioni italiane nella graduatoria delle 132 regioni dei principali 5 paesi europei
 (Germania, Spagna, Italia, Francia, Regno Unito) in base alla dotazione di infrastrutture al 1995

Posizione in graduatoria	Regione	Dotazione di infrastrutture Prima regione = 100
1	La prima regione europea Hamburg	100
14 38	Le prime due regioni italiane Liguria Lazio	44 33
124 126	Le ultime due regioni italiane Sardegna Molise	16 15

Fonte: Confindustria-Ecoter

2. L'ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99

La programmazione 1994-99 per le Regioni dell'Obiettivo 1 (Mezzogiorno) dei Fondi strutturali ammonta a circa 61 mila miliardi di lire. Alla fine del 2000 risultano effettuati pagamenti per circa 46.500 miliardi di lire, cioè il 75,7% delle risorse.

Fondi strutturali
Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

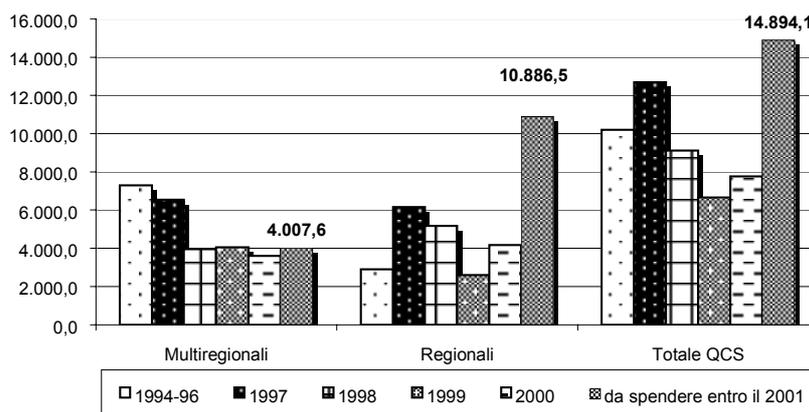
STATO COMPLESSIVO DI ATTUAZIONE (MILIARDI DI LIRE)

Interventi	Spesa prevista (a)	Pagamenti (b)	Tasso di avanzamento (b/a)
Regionali	29.432,730	21.013,496	71,4%
Multiregionali	31.899,991	25.425,085	79,7%
Totale	61.332,721	46.438,581	75,7%

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati al **31.12.2000** del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica.

Ciò significa che a 12 mesi dal termine ultimo per l'utilizzo delle risorse *devono ancora essere spesi circa 15.000 miliardi di lire*. Si tratta di una somma cospicua, difficilmente spendibile in base ai precedenti andamenti, come emerge con chiarezza dal grafico sulla spesa annua del QCS 1994-99 per le regioni italiane dell'obiettivo 1 (NB: l'ultima colonna di ogni gruppo di istogrammi evidenzia i livelli di spesa da realizzare per utilizzare tutte le risorse disponibili).

SPESA ANNUA DEL QCS 1994-99 PER LE REGIONI OBIETTIVO 1



Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati del MTBPE – SIRGS.

Che il rischio di perdere risorse sia fondato emerge in misura ancora più evidente a livello di singoli interventi, e cioè di programmi operativi regionali¹ (POP) e multiregionali (POM), alcuni dei quali presentano cospicue risorse ancora da impiegare, come i POP Sicilia (con 2.345 miliardi di lire da spendere, equivalenti a 1.211 milioni di Euro), Campania (1.615 miliardi di lire, 834 milioni di Euro), Puglia (1.457 miliardi di lire, 752 milioni di Euro), i POM Risorse idriche (1.529 miliardi di lire, 790 milioni di Euro), Industria (858 miliardi di lire, 443 milioni di Euro), Ferrovie (659 miliardi di lire, 340 milioni di Euro).

Sia pure con valori assoluti più modesti, in termini relativi vi sono interventi che praticamente si trovano ancora in una situazione attuativa più vicina all'avvio che alla conclusione, come la gran parte delle Sovvenzioni globali regionali e centrali e i POM Infrastrutture aeroportuali (con il 69% di risorse ancora da spendere), Valorizzazione produzioni agricole (61%), Ambiente (53%), oltre al PO Pianura della Regione Campania (92%).

La possibilità di utilizzare il meccanismo dell'*overbooking* (cioè di impegnare risorse maggiori di quelle stanziare) si sta rivelando non del tutto efficace; ma anche l'utilizzo dei cosiddetti "progetti-sponda" (cioè la rendicontazione di una spesa "diversa" da quella programmata, per incrementare l'utilizzo dei Fondi strutturali in termini di "rimborso" e non di risorse addizionali) ha notevolmente rallentato i suoi effetti.

In quest'ultimo caso, a parte le considerazioni sull'efficacia delle risorse così impiegate ai fini dello sviluppo e del riequilibrio strutturale delle regioni del Mezzogiorno, emerge la difficoltà di base della Pubblica Amministrazione, centrale e regionale, nel gestire ammontari così rilevanti di risorse.

¹ In appendice si vedano le tavole contenenti i dati sullo stato di attuazione dei programmi.

STATO DI ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99 PER LE REGIONI OBIETTIVO 1 (MEZZOGIORNO)
Interventi Regionali approvati

FORMA di INTERVENTO e TITOLO	Avanzamento (%)
	Impiego [Pagamenti/Stanzamenti]
PROGRAMMI OPERATIVI	
PO FEOGA Sviluppo rurale Abruzzo	92,7%
POP Basilicata	89,5%
POP Molise	89,0%
POP Calabria	84,1%
POP Abruzzo	80,1%
PO FEOGA Sviluppo rurale Calabria	76,2%
POP Sardegna	73,4%
POP Campania	71,5%
POP Puglia	69,6%
POP Sicilia	62,1%
PO Pianura	8,2%
SOVVENZIONI GLOBALI	
SG BIC Basilicata	69,9%
SG Area di crisi Manfredonia	58,7%
SG Area di crisi Crotone	51,9%
SG BIC Sicilia	27,6%
SG Area di crisi di Taranto	23,7%
SG Area di crisi di Gioia Tauro	17,4%
SG Area di crisi di Brindisi	15,5%
SG Area di crisi di Siracusa	14,7%
SG Area di crisi di Gela	12,6%
SG Banca Provincia di Napoli	6,2%
SG Zootecnia Regione Campania	5,2%
ASSISTENZA TECNICA	
AT - POP Sicilia A. Andersen	106,2%
AT - POP Sicilia Ecosfera	104,7%
AT - GP Porto Gioia Tauro	101,2%
Sub-totale (regionali)	71,4%

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati al 31.12.2000 del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – SIRGS.

STATO DI ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99 PER LE REGIONI OBIETTIVO 1 (MEZZOGIORNO)
Interventi Multiregionali approvati

FORMA di INTERVENTO e TITOLO	Avanzamento (%)
	Impiego [Pagamenti/Stanzamenti]
PROGRAMMI OPERATIVI	
PO Telecomunicazioni	105,7%
PO Sostegno produttori ortofrutticoli	99,4%
PO Ricerca e sviluppo tecnologico	92,8%
PO Energia	92,6%
PO Industria, artigianato, servizi imprese	92,1%
PO Trasporti – Ferrovie	83,2%
SFOP Pesca e acquacoltura	79,3%
PO Att. Sostegno servizi svil. agricoltura	69,4%
PO Ministero Pubblica Istruzione	66,9%
PO Infrastrutture di trasporto stradale	66,6%
PO M.L. Formazione italiani all'estero	62,3%
PO Sviluppo, valorizzazione turismo	61,4%
PO Emergenza occupazione sud	56,8%
PO Formazione Formatori e Funz. P.A.	55,0%
PO Sicurezza sviluppo del Mezzogiorno	54,9%
PO Assistenza tecnica e azioni innovative	52,2%
PO Risorse idriche	52,2%
PO Protezione civile	52,0%
PO Ambiente	47,5%
PO Parco progetti	43,9%
PO Valorizzazione produzioni agricole	38,9%
PO Patti territoriali	35,6%
PO Infrastrutture aeroportuali	31,3%
PO Assistenza tecnica QCS	20,3%
GRANDI PROGETTI	
GP Porto di Gioia Tauro Regione Calabria	103,8%
SOVVENZIONI GLOBALI	
SG Parchi letterari	72,1%
SG Confcommercio	36,0%
SG OASIS Fondazione Europa	34,0%
SG Alimentaria	30,5%
SG Unioncamere (SEPRI)	26,5%
SG FICEI	25,7%
SG Confindustria (BICI)	4,6%
ASSISTENZA TECNICA, VALUTAZIONE	
AT - PO Turismo - Cles	103,9%
AT - PO Risorse idriche	102,0%
Studio Valutazione PO Telecomunicazioni	0,0%
Sub-totale (multiregionali)	79,7%

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati al 31.12.2000 del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – SIRGS.

3. L'AVVIO DEL QCS 2000-2006

La Commissione Europea ha approvato a luglio del 2000 il QCS Obiettivo 1, che prevede un ammontare globale di investimenti di circa 55.500 milioni di Euro (107.400 miliardi di lire) nel periodo 2000-2006. Di questi, 50.800 milioni di euro (98.400 miliardi) risultano già assegnati, mentre i restanti 4.600 milioni di Euro (circa 9.000 miliardi) saranno assegnati a medio termine ai programmi più efficaci ed efficienti.

Gli interventi previsti riguardano risorse ambientali, culturali, umane, città, sistemi locali di sviluppo, reti infrastrutturali, che costituiscono i 6 assi prioritari della nuova programmazione.

Risultano approvati tutti i 7 programmi operativi regionali (POR) e 6 dei 7 programmi operativi nazionali (PON)². I contenuti realizzativi dei programmi operativi finora approvati, cioè i "complementi di programmazione", coi quali dovrebbero prendere concretamente avvio gli interventi sono stati quasi tutti approvati (12 su 14) da parte dei rispettivi Comitati di Sorveglianza. Purtroppo il processo di definizione non risulta molto soddisfacente e, comunque, l'avvio degli interventi avverrà almeno con un anno di ritardo.

Fondi strutturali
Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

PIANO FINANZIARIO
(MILIARDI DI LIRE)

Assi prioritari	Fondi strutturali	Contributi Nazionali			Risorse Private	Totale
		Stato	Regioni	Totale		
<i>I. RISORSE NATURALI</i>	7.444,3	4.970,2	2.130,1	7.100,3	4.348,9	18.893,5
<i>II. RISORSE CULTURALI</i>	2.312,9	1.640,4	703,0	2.343,4	688,4	5.344,7
<i>III. RISORSE UMANE</i>	8.732,1	3.750,7	915,2	4.665,9	1.293,1	14.691,1
<i>IV. SISTEMI LOCALI</i>	13.335,8	9.594,3	2.444,2	12.038,5	10.607,7	35.982,1
<i>V. CITTÀ</i>	1.712,5	1.195,4	512,3	1.707,6	540,6	3.960,7
<i>VI. RETI E NODI DI SERVIZIO</i>	7.850,2	6.251,8	979,9	7.231,7	3.653,6	18.735,5
<i>ASSISTENZA TECNICA</i>	509,6	256,5	39,4	295,9	0,0	805,4
TOTALE (*)	41.897,4	27.659,2	7.724,2	35.383,4	21.132,3	98.413,1
di cui Sostegno Transitorio	349,9	326,2	139,8	466,0	356,1	1.172,1

(*) Al netto di 9.000 miliardi, da assegnare come "riserva di premialità" nel 2004.

Anche per questi motivi, l'obiettivo di spesa per l'anno 2000 di tutto il QCS Obiettivo 1 è di appena 1.450 miliardi di lire (748,48 milioni di Euro, cioè l'1,35% della spesa totale); dai primi dati provvisori prodotti dal Ministero del Tesoro pare che queste

² Manca il PON Trasporti. I PON ad oggi approvati sono: Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e alta formazione, La scuola per lo sviluppo, Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, Sviluppo locale, Pesca e Assistenza Tecnica.

poche risorse non siano state effettivamente spese entro quel termine. Più cospicue sono le previsioni di spesa per il 2001 (circa 6.500 miliardi di lire, 3.355,24 milioni di Euro), ma il loro effettivo conseguimento dipenderà, ovviamente, dal concreto avvio delle iniziative previste.

STATO DI ATTUAZIONE DEL QCS 2000-2006 PER LE REGIONI OBIETTIVO 1 (MEZZOGIORNO)
Situazione al 31 dicembre 2000

TITOLO	Attuazione (milioni di Euro)			Avanzamento (%)		
	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Impegno	Impiego	Utilizzo
	[1]	[2]	[3]	[2/1]	[3/1]	[3/2]
Basilicata	1.614,448	39,763	16,938	2,46	1,05	42,60
Calabria	5.280,224	170,433	25,091	3,23	0,48	14,72
Campania	9.247,485					
Molise	618.599					
Puglia	6.695,377	323,931	19,971	4,84	0,30	6,17
Sardegna	3.892,458	331,917	60,619	8,53	1,56	18,26
Sicilia	10.193,751					
Scuola per lo sviluppo	718,406	96,296		13,40		
Pesca	276,502					
Sviluppo Imprendit. Locale	3.919,307	544,477	167,752	13,89	4,28	30,81
Ricerca scient. Sviluppo Alta formazione	2.038,702	133,885	44,349	6,57	2,18	33,12
Sicurezza Svil Mezzogiorno	1.117,645					
Totale	45.612,904	1.640,702	334,719	3,60	0,73	20,40

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati provvisori al 31.12.2000 del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – SIRGS.

4 IL PUNTO DI VISTA DELLE FEDERAZIONI REGIONALI SULLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

Nel corso dell'ultimo anno sono state realizzate alcune indagini presso le Federazioni Regionali al fine di rilevare il giudizio delle stesse rispetto sia alla qualità della programmazione sia alla puntualità dell'attuazione dei Fondi Strutturali Obiettivo 1 2000-2006 a livello di Programma Operativo Regionale (POR).

La prima indagine, realizzata nel novembre 1999, si è focalizzata prioritariamente sulla qualità della programmazione, con particolare riferimento al Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno (PSM).

Nell'ambito del tema *Sviluppo locale*, nettamente più importanti sono state giudicate le misure per *migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione* (riduzione tempi burocratici, sportello unico, ecc.), sulle quali si è rilevata una preferenza elevata da parte della maggioranza delle Federazioni meridionali; immediatamente dopo si sono collocate quelle per *migliorare le infrastrutture logistiche*, ritenute prioritarie dalla metà delle Federazioni meridionali.

Un po' più distanti, ma sempre in termini molto elevati di preferenza, si è collocato un gruppo di quattro tipologie di misure:

- *miglioramento delle infrastrutture per la localizzazione*, soprattutto in Molise, Campania e Calabria;
- *miglioramento dei servizi per la penetrazione sui mercati esteri e per l'internazionalizzazione*, soprattutto in Puglia, Basilicata e Sicilia;
- *promozione del trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica*, soprattutto in Molise, Puglia e Sicilia;
- *miglioramento della qualità del processo di istruzione e formazione*, soprattutto in Puglia, Campania e Calabria.

Molto meno importanti sono state ritenute le misure relative al miglioramento delle *competenze degli operatori in materia di sviluppo eco-compatibile* e della *dotazione di infrastrutture sociali*, in parte meno coinvolte nella logica strettamente imprenditoriale (infrastrutture sociali) o ancora poco sentite (anche perché parzialmente regolate, come le misure per lo sviluppo eco-compatibile).

Il set di misure previste dal PSM è apparso comunque abbastanza esauriente, anche perché individuava le problematiche più rilevanti ancora presenti nelle politiche di sviluppo locale.

L'elevato livello di condivisione delle misure espresse dal PSM in materia di sviluppo locale è stato in parte confermato dal fatto che alcune Federazioni (Basilicata, Campania e Sardegna) le ritenevano sostanzialmente esaurienti delle esigenze di intervento. Tuttavia, le restanti Federazioni hanno espresso anche altre priorità non considerate dal PSM (o non direttamente considerate da quest'ultimo nello specifico ambito programmatico dello sviluppo locale) come l'accesso al credito, la sicurezza, l'attrazione di investimenti esteri, la valorizzazione turistica di risorse culturali e ambientali.

PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO
Grado di priorità delle misure espresse dal PSM-Sviluppo Locale

	PRIORITÀ	FEDERAZIONI CHE ESPRIMONO TALE PRIORITÀ
	migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione	maggioranza delle Federazioni
	migliorare le infrastrutture logistiche	metà delle Federazioni
	miglioramento delle infrastrutture per la localizzazione	Molise, Campania e Calabria
	miglioramento dei servizi per la penetrazione sui mercati esteri e per l'internazionalizzazione	Puglia, Basilicata e Sicilia
	promozione del trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica	Molise, Puglia e Sicilia
	miglioramento della qualità del processo di istruzione e formazione	Puglia, Campania e Calabria
	miglioramento delle competenze degli operatori in materia di sviluppo eco-compatibile	
	miglioramento della dotazione di infrastrutture sociali,	

Fonte: Confindustria, *Sondaggio sui Fondi Strutturali 2000-2006*, novembre 1999.

Priorità alta

Priorità media

Priorità bassa

Un altro importante profilo di indagine è stato quello incentrato sulla partnership economico sociale. I quesiti posti sono stati articolati sul livello di coinvolgimento delle Federazioni e sul grado di recepimento delle proposte espresse da queste ultime nei vari documenti elaborati ai diversi stadi.

Sul primo aspetto (coinvolgimento associativo) è stato generalmente espresso un giudizio positivo: il coinvolgimento è risultato massimo nella fase preliminare dei Rapporti Interinali, si è mantenuto sostanzialmente sugli stessi livelli nella fase dei Programmi Operativi ed ha poi subito un certo declino in quella dei Complementi di Programmazione.

Tendenze del tutto diverse da quelle generalmente riscontrate si sono invece verificate in Abruzzo e Molise. In Abruzzo la partnership è stata ritenuta "eccessiva" e scarsamente efficace, mentre per il Molise si è invece passati da una completa assenza di partnership nella fase del Rapporto Interinale, ad un coinvolgimento occasionale nella fase del POR e accettabile nella fase dei Complementi.

Il secondo aspetto (recepimento delle proposte delle Federazioni) ha rispecchiato abbastanza fedelmente la graduale "chiusura" generalmente riscontrata nella partnership nelle varie fasi di elaborazione della programmazione; in sostanza,

anche in questo caso si è avuta una attenzione alle proposte delle Federazioni mediamente accettabile nella definizione dei Rapporti Interinali e dei POR, molto più limitata nella definizione dei Complementi.

Tenendo conto di queste generali limitazioni, a livello di singola Regione il recepimento delle proposte imprenditoriali è risultato complessivamente elevato solo in Puglia e Campania, scarso in Abruzzo e Molise e appena sufficiente nelle restanti Regioni.

Un giudizio sostanzialmente identico a quello espresso in tema di coinvolgimento delle Federazioni e di recepimento delle proposte da esse espresse si è rilevato anche in merito ai contenuti della programmazione; in sostanza, al graduale declino della partnership nel progredire delle varie fasi di elaborazione si è accompagnata anche una minore attendibilità della qualità e dell'adeguatezza della programmazione.

Da un esame specifico per Regione è risultato che mediamente la qualità dei contenuti della programmazione risulta sufficiente solo per Puglia e Basilicata e scarsa per Molise e Sicilia, mentre per tutte le altre Regioni di colloca esattamente a metà tra questi due giudizi.

Fondi strutturali - QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

GIUDIZI DELLE FEDERAZIONI REGIONALI

	Recepimento delle proposte delle Federazioni	Contenuti della programmazione
Abruzzo	scarso	medi
Basilicata	appena sufficiente	sufficienti
Calabria	appena sufficiente	medi
Campania	elevato	medi
Molise	scarso	scarsi
Puglia	elevato	sufficienti
Sardegna	appena sufficiente	medi
Sicilia	appena sufficiente	scarsi

Fonte: Confindustria, *Sondaggio sui Fondi Strutturali 2000-2006*, novembre 1999.

 GIUDIZIO ALTO  GIUDIZIO MEDIO  GIUDIZIO BASSO

La seconda indagine, realizzata nel novembre 2000, si è focalizzata sul processo di elaborazione dei Complementi di Programmazione. Delle sei regioni dell'Obiettivo 1³ solo due (Campania e Puglia), avevano concluso l'iter dei documenti di

³ Quanto alle altre due regioni del Mezzogiorno storico, in questa seconda indagine l'Abruzzo non è stato in grado di esprimere valutazioni sui CdP, a fronte della non ancora avvenuta approvazione del DocUP, mentre per il Molise non erano disponibili informazioni.

programmazione.

Dal sondaggio è emersa una certa variabilità di giudizio sul funzionamento della partnership tra amministrazioni e parti sociali prevista dal processo programmatico legato ai Complementi. La partnership ha funzionato bene solo in Puglia, dove il grado di coinvolgimento della Federazione nell'elaborazione dei CdP è stato considerato soddisfacente sia in generale sia riguardo al recepimento di proposte in materia di infrastrutture e sostegno alle attività produttive. Una indicazione meno favorevole ma comunque non negativa (coinvolgimento "abbastanza soddisfacente") è emersa per Campania e Sardegna. Nelle opinioni delle altre Federazioni regionali è prevalso un giudizio di insoddisfazione.

La qualità della partnership è apparsa una variabile in grado di influenzare in misura non trascurabile la qualità del processo di programmazione. Laddove le Federazioni sono state più coinvolte in tale processo, in generale e come recepimento di proposte specifiche, la definizione degli interventi è apparsa tanto più rispondente ai fabbisogni di sviluppo del territorio. Ha fatto parzialmente eccezione la Sardegna, dove il funzionamento pur abbastanza soddisfacente della partnership non è stato in grado di riequilibrare l'impostazione di un POR la cui elaborazione è stata molto penalizzata dalle vicende politiche dell'Isola.

Fondi strutturali - QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

GIUDIZI DELLE FEDERAZIONI REGIONALI SUI COMPLEMENTI DI PROGRAMMAZIONE

	Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP	Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (a)	Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive
Puglia	soddisfacente	4,8 (b)	efficaci
Basilicata	Insoddisfacente (c)	3,0	abbastanza efficaci
Campania	abbastanza soddisfacente	3,0	abbastanza efficaci
Calabria	insoddisfacente	(d)	abbastanza efficaci
Sicilia	insoddisfacente	3,1	inefficaci
Sardegna	abbastanza soddisfacente	2,8	inefficaci

Fonte: Confindustria, *Sondaggio rapido sulla congiuntura del Mezzogiorno*, novembre 2000.

 GIUDIZIO ALTO  GIUDIZIO MEDIO  GIUDIZIO BASSO

- (a) Media dei punteggi relativi a nove tipologie infrastrutturali: strade, ferrovie, porti, aeroporti, telecomunicazioni, reti logistiche, energia, reti idriche, aree industriali attrezzate. E' stata utilizzata la seguente scala di valutazione della qualità: 1= molto scarsa; 2= scarsa; 3= appena sufficiente; 4= sufficiente; 5= buona.
- (b) Giudizio riferito a reti logistiche, energia, reti idriche, aree industriali attrezzate.
- (c) Il giudizio migliora passando dalle fasi iniziali a quelle più avanzate del processo di concertazione.
- (d) Le carenze della concertazione in materia di infrastrutture non consentono di esprimere un giudizio sulla qualità dei CdP.

Gli esiti della programmazione in materia di infrastrutture (qualità/efficacia degli interventi) sono apparsi complessivamente modesti: a parte la positiva esperienza della Puglia, nelle altre regioni la qualità degli interventi è risultata essere, nella media dei giudizi riferiti alle principali categorie infrastrutturali, appena sufficiente, e con gravi carenze per alcune importanti tipologie: la viabilità stradale in Campania, il sistema ferroviario in Basilicata, Sicilia e Sardegna, gli aeroporti in Campania e Basilicata, le reti idriche in Sicilia, le aree industriali attrezzate in Sicilia e Sardegna. Appare inoltre meritevole di attenzione il rischio paventato dalla Federazione della Campania riguardo all'adozione, sin dai primi anni del nuovo ciclo di programmazione, dei progetti-sponda: questi potrebbero risultare efficienti dal punto di vista del tiraggio finanziario, ma solo in parte efficaci in termini di effettiva utilità delle opere realizzate.

Quanto agli interventi di sostegno delle attività produttive, il loro disegno è stato considerato efficace (in termini di coerenza con le esigenze di sviluppo del territorio) in Puglia, abbastanza efficace in Basilicata, Campania e Calabria, inefficace in Sicilia e Sardegna. In generale i CdP assegnano notevole importanza strategica (con l'eccezione, in parte, della Sicilia) agli interventi "di sistema" (patti territoriali, progetti integrati territoriali, promozione di distretti e filiere). Per gli interventi di cofinanziamento dei regimi di aiuto alle imprese (aree depresse, leggi nazionali di politica industriale, leggi regionali), gli orientamenti dei CdP sono apparsi i più variegati: il ruolo assegnato a questi strumenti è maggiore in Puglia, Campania e Sicilia, più modesto nelle altre regioni (in Calabria e Sardegna vi è comunque un forte impegno a favore delle leggi regionali). Tra le carenze rilevate negli interventi a sostegno delle attività produttive è stato sottolineato il possibile scarso raccordo tra la programmazione regionale legata ai Fondi Strutturali (POR, CdP) e la legislazione regionale in materia di industria: ad esempio il mancato decollo operativo dei distretti industriali e i ritardi nel riordino della normativa per le aree industriali possono seriamente indebolire l'efficacia degli interventi programmati.

Onde colmare la temporanea carenza di informazioni circa l'avanzamento del QCS 2000-2006, a marzo 2001 si è provveduto ad effettuare una terza breve indagine presso le Federazioni delle sei Regioni Obiettivo 1 e del Molise (regione Obiettivo 1 in regime transitorio).

L'aspetto più importante che è emerso da tale indagine è l'arretratezza diffusa (anche se differenziata tra regione e regione) nell'attuazione dei POR.

Dalla rilevazione effettuata sull'attuazione dei Programmi emerge infatti che le *misure avviate*⁴ sono tuttora molto scarse (13 su 44 in Basilicata, 0 su 55 in Calabria, 17 su

⁴ Abbiamo adottato un concetto ampio di "avvio" includendovi, quindi, oltre alle azioni giuridicamente vincolanti, le attività propedeutiche all'attuazione (Campania), di concertazione, di ricognizione delle esigenze, (Basilicata). Sono state invece escluse le più generiche ed indefinite attività di predisposizione di bandi, nonché l'identificazione dei PIT in quanto attività che taglia orizzontalmente tutti i Programmi (e quindi viene considerata a parte). Per ciò che riguarda la Regione Sardegna, causa indisponibilità di altre informazioni, si ritengono avviate le misure che hanno registrato al 15 marzo 2001 un livello di impegno superiore allo zero.

63 in Campania, 11 su 42 in Molise, 12 su 54 in Puglia, 13 su 53 in Sardegna e 1 su 69 in Sicilia) e per lo più concentrate sull'Asse III – Risorse Umane (circa il 25% del totale delle misure avviate); il concetto di "avvio" si riferisce, nella maggior parte dei casi, ad attività di concertazione e/o propedeutiche all'attuazione "vera" delle misure. Il numero dei *bandi* attivati risulta infatti molto limitato (al massimo pari a 3), con l'unica eccezione positiva della Puglia (14 bandi pubblicati).

Fondi strutturali - QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

MISURE AVVIATE PER ASSE PRIORITARIO (%)

POR	Misure avviate (in % sul totale misure per Asse)						
	Asse I Risorse Naturali	Asse II Risorse Culturali	Asse III Risorse Umane	Asse IV Sistemi Locali	Asse V Città	Asse VI Reti e nodi di servizio	Totale
Basilicata	50	0	20	28	0	100	30
Calabria	0	0	0	0	0	0	0
Campania	25	33	35	13	33	60	27
Molise	0	0	92	0	--	0	26
Puglia	50	33	14	10	33	25	22
Sardegna ⁵	25	0	23	24	67	25	25
Sicilia	6	0	0	0	0	0	1

Fonte: Confindustria, *Rilevazione presso le Federazioni Regionali*, aprile 2001.

Fondi strutturali - QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

BANDI PUBBLICATI

Basilicata	3 (1 per l'Asse III e 2 per l'Asse IV FEAOG)
Calabria	3 (per l'Asse III per l'accREDITAMENTO dei formatori)
Campania	2 (1 per l'Asse III e 1 per l'Asse VI)
Molise	1 (FSE)
Puglia	14
Sardegna	<i>informazione non disponibile</i>
Sicilia	1 (per l'Asse 1)

Fonte: Confindustria, *Rilevazione presso le Federazioni Regionali*, aprile 2001.

⁵ Si rammenta che per la Regione Sardegna le percentuali contenute in questa tavola si riferiscono al rapporto tra le misure del POR che hanno già effettuato impegni e le misure totali dell'Asse di riferimento.

Anche sul fronte della costituzione dei *Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* le informazioni che provengono dalle diverse regioni non sono molto incoraggianti.

Concepiti come strumenti per migliorare la qualità e l'efficacia dei progetti d'investimento pubblici attraverso un rafforzamento delle competenze e delle capacità tecniche delle amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo, tali Nuclei non sono ancora operativi⁶.

Fondi strutturali - QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

COSTITUZIONE DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE E VERIFICA: STATO DI ATTUAZIONE

Basilicata	E' stata avviata la sua costituzione (manca il reclutamento delle professionalità esterne alla PA)
Calabria	E' stata avviata la sua costituzione
Campania	E' stata avviata la sua costituzione (bando in via di pubblicazione)
Molise	Non è stato costituito
Puglia	E' stata avviata la sua costituzione
Sardegna	E' stata avviata la sua costituzione
Sicilia	E' stata avviata la sua costituzione (da integrare con 5 professionalità esterne alla PA)

Fonte: Confindustria, *Rilevazione presso le Federazioni Regionali*, aprile 2001.

 SITUAZIONE POSITIVA  SITUAZIONE MEDIA  SITUAZIONE NEGATIVA

Tutte le Regioni (tranne la Basilicata e la Puglia) intendono ricorrere ai *progetti-sponda*. Ciò che quindi emergeva come rischio isolato (in Campania) nella fase di programmazione viene ora rilevato come un fatto in almeno quattro regioni anche se, per ora, tale orientamento sembra tendenzialmente circoscritto (alla prima annualità in Calabria e al massimo per il 30% delle risorse disponibili in Campania) o "qualificato" (a condizione che si tratti di progetti "validi" e coerenti col POR in Sicilia).

Se in Molise i progetti-sponda sono già stati identificati, in Calabria, Campania e Sicilia l'individuazione di tali progetti deve essere ancora realizzata in tutto od in parte⁷.

Dai giudizi delle Federazioni regionali circa il funzionamento del *Comitato di Sorveglianza* viene confermato sostanzialmente quanto emerso nel corso del processo di programmazione e cioè:

⁶ Da notare che la loro attivazione rappresenta uno degli elementi determinanti per accedere ai 9.000 miliardi di lire della riserva di efficienza/efficacia da assegnare nel 2004.

⁷ Nessuna informazione da parte della Regione Sardegna.

- la notevole variabilità di giudizio tra regione e regione;
- l'estrema e perdurante negatività della situazione complessiva della Sicilia (basso coinvolgimento, bassa leadership regionale, basso livello di coesione nel gruppo) e l'opposta positiva condizione della Puglia;
- il basso coinvolgimento effettivo della Federazione della Basilicata nella gestione del POR.

Inoltre, in Campania ed in Molise i giudizi sul funzionamento del Comitato risultano molto buoni: in particolare il livello di coinvolgimento della Federazione nel Comitato di Sorveglianza appare molto positivo in entrambi i casi.

Fondi strutturali - QCS 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1 (Mezzogiorno)

GIUDIZI DELLE FEDERAZIONI REGIONALI SUL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO DI SORVEGLIANZA

	Coinvolgimento effettivo della Federazione (a)	Efficacia della leadership regionale (a)	Livello di coesione interno al gruppo (a)
Basilicata	Basso	Media	Basso
Calabria	<i>giudizio prematuro</i>	<i>affievolita - classificazione sospesa</i>	<i>da verificare</i>
Campania	Alto	Media	Medio
Molise	Alto	Media	<i>si è tenuta solo la riunione di insediamento</i>
Puglia	Medio	Alta	Medio
Sardegna	Medio	Alta	Medio
Sicilia	Nulla	Bassa	Basso

Fonte: Confindustria, *Rilevazione presso le Federazioni Regionali*, aprile 2001.

GIUDIZIO ALTO
 GIUDIZIO MEDIO
 GIUDIZIO BASSO/NULLO

(a) Scala dei giudizi: Alta/o, media/o, bassa/o, nulla/o

SCHEDE SINTETICHE PER REGIONE

ABRUZZO	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	scarso
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	medi
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	---
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	---
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	---
Misure avviate (marzo 2001)	---
Bandi pubblicati (marzo 2001)	---
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	---
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	---
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	---
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	---

BASILICATA	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche ➤ migliorare i servizi per la penetrazione sui mercati esteri e per l'internazionalizzazione
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	appena sufficiente
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	sufficienti
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	insoddisfacente
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	3,0/5,0
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	abbastanza efficaci
Misure avviate (marzo 2001)	30%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	3
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	avviata
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	basso
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	media
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	basso

CALABRIA	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche ➤ migliorare le infrastrutture per la localizzazione ➤ migliorare il processo di istruzione e formazione
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	appena sufficiente
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	medi
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	insoddisfacente
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	Le carenze della concertazione in materia di infrastrutture non consentono di esprimere un giudizio sulla qualità del CdP
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	abbastanza efficaci
Misure avviate (marzo 2001)	0%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	3
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	avviata
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	giudizio prematuro
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	affievolita – classificazione sospesa
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	da verificare

CAMPANIA	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche ➤ migliorare le infrastrutture per la localizzazione ➤ migliorare il processo di istruzione e formazione
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	elevato
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	medi
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	abbastanza soddisfacente
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	3,0/5,0
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	abbastanza efficaci
Misure avviate (marzo 2001)	27%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	2
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	avviata
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	alto
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	media
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	medio

MOLISE	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche ➤ migliorare le infrastrutture per la localizzazione ➤ promozione del trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	scarso
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	scarsi
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	---
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	---
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	---
Misure avviate (marzo 2001)	26%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	1
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	no
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	alto
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	media
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	si è tenuta solo la riunione di insediamento
PUGLIA	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche ➤ migliorare i servizi per la penetrazione sui mercati esteri e per l'internazionalizzazione ➤ promozione del trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica ➤ migliorare il processo di istruzione e formazione
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	elevato
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	sufficienti
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	soddisfacente
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	4,8/5,0
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	efficaci
Misure avviate (marzo 2001)	22%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	14
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	avviata
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	medio
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	alta
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	medio

SARDEGNA	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	appena sufficiente
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	medi
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	abbastanza soddisfacente
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	2,8/5,0
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	inefficaci
Misure avviate (marzo 2001)	25%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	<i>informazione non disponibile</i>
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	avviata
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	medio
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	alta
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	medio

SICILIA	
Priorità PSM (novembre 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione ➤ migliorare le infrastrutture logistiche ➤ migliorare i servizi per la penetrazione sui mercati esteri e per l'internazionalizzazione ➤ promozione del trasferimento della ricerca e dell'innovazione tecnologica
Recepimento delle proposte della Federazione (novembre 1999)	appena sufficiente
Contenuti della programmazione (novembre 1999)	scarsi
Giudizio complessivo sul coinvolgimento della Federazione nella elaborazione dei CdP (novembre 2000)	insoddisfacente
Qualità degli interventi previsti dal CdP in materia di infrastrutture (novembre 2000)	3,1/5,0
Giudizio della Federazione sull'efficacia degli interventi previsti dai CdP in materia di sostegno alle attività produttive (novembre 2000)	inefficaci
Misure avviate (marzo 2001)	1%
Bandi pubblicati (marzo 2001)	1
Costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica (marzo 2001)	avviata
Coinvolgimento effettivo della Federazione (marzo 2001)	nullo
Efficacia della leadership regionale (marzo 2001)	bassa
Livello di coesione interno al gruppo (marzo 2001)	basso

5. LE INTESI ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA

Le Intese istituzionali di programma rappresentano lo strumento attraverso il quale viene impostata su base negoziale la politica di sviluppo tra singole Regioni e Governo centrale, con prevalente orientamento all'intervento infrastrutturale.

Per diverso tempo, questo strumento è stato sostanzialmente limitato ad una funzione prevalente di monitoraggio reciproco delle iniziative infrastrutturali statali e regionali, con qualche contenuto prevalentemente politico sulle "intenzioni" dei due livelli amministrativi di portare avanti alcuni interventi di natura più significativa. Ma, soprattutto, questo strumento non aveva ancora beneficiato di alcuna base finanziaria (se non in termini di rimodulazione di risorse già programmate) e trovato applicazione (sia pure limitata ai citati aspetti) nel Mezzogiorno.

Con l'avvio della "nuova programmazione" del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, è sembrato opportuno dare un assetto più incisivo alle Intese istituzionali di programma, cercando di farle diventare il quadro di riferimento della programmazione su scala regionale dell'azione delle amministrazioni centrali e regionali. Il primo passo è stato quello di assumere come obiettivo (recepito anche dal *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*) la stipula di tutte le Intese istituzionali di programma delle Regioni meridionali entro il 30 aprile 1999 e di attribuire una prima base finanziaria.

Sul piano temporale, l'obiettivo è stato conseguito quasi un anno dopo, ma soprattutto i contenuti appaiono molto limitati e in gran parte da definire. Alla base di questa ridotta capacità programmatoria delle Intese sta in particolare la concomitante attivazione della programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali; a rigor di logica, quest'ultima dovrebbe rappresentare uno dei profili più rilevanti delle Intese, per cui, in attesa di definirne i contenuti operativi con la Commissione Europea, si è in molti casi preferito limitare la definizione delle Intese istituzionali di programma agli obiettivi strategici e, solo in alcuni casi, ad individuare azioni specifiche, sostanzialmente indipendenti (anche se ovviamente collegate) dalla programmazione dei Fondi strutturali.

A ciò ha contribuito anche la destinazione prioritaria dei primi finanziamenti assegnati alle Intese – pari a 3.500 miliardi, di cui 3.000 nel Mezzogiorno (delibera CIPE del 9.7.98, n. 70/98) – ad opere di completamento e, in particolare, a quelle previste dalla nota legge "sblocca cantieri" (n. 135/97) di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici. Una parte non rilevante di tali risorse (circa 100 miliardi, a cui va aggiunto un cofinanziamento di pari importo delle amministrazioni beneficiarie), ma significativa sotto l'aspetto programmatorio, avrebbe dovuto rafforzare l'incisività delle Intese, essendo stata destinata al finanziamento di studi di fattibilità; questa opportunità avrebbe dovuto rappresentare la base per il riavvio di una programmazione infrastrutturale in grado di sostenere sia la programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali sia gli "accordi di programma quadro" (più o meno integrati con la precedente) delle Intese istituzionali di programma.

Sul piano attuativo, purtroppo, i risultati non sono confortanti; l'affidamento degli incarichi per l'elaborazione degli studi di fattibilità risulta ancora marginale, mentre la definizione degli accordi di programma quadro risulta molto limitata o

sostanzialmente rinviata: nelle Intese istituzionali di programma delle Regioni meridionali solo 5 sono già pervenute a definire accordi, ma solo 2 (Sardegna e Campania) appaiono complete (rispetto alle premesse definite dalle rispettive Intese) o dotate un certo grado di completezza.

Questa limitata definizione programmatica delle Intese lascia alquanto perplessi circa la possibilità di avviare un nuovo ciclo realizzativo di opere infrastrutturali, per il quale, almeno le risorse finanziarie, non mancano; alla prima base finanziaria delle Intese istituzionali di programma, già completamente assegnata a specifiche iniziative con metodi selettivi e premiali (delibera CIPE n. 70/98), si sono infatti aggiunte ulteriori cospicue risorse: una prima tranche è stata resa disponibile dalla Legge Finanziaria 1999, per un ammontare di 3.500 miliardi già assegnata dal CIPE a valere sulle risorse per le aree depresse (delibera n. 4/99); una seconda tranche di 4.500 miliardi di lire, relativa alle risorse per le aree depresse previste dalla Legge Finanziaria 2000, è stata anch'essa assegnata dal CIPE (delibera n.14/2000); infine, una terza tranche di risorse, pari a 3.580 miliardi di lire, è stata assegnata dal CIPE (delibera n. 138/2000) a valere sui finanziamenti per aree depresse disposti dalla Legge Finanziaria 2001.

Si tratta di cifre rilevanti che potrebbero consentire una svolta decisiva per la programmazione infrastrutturale nel Mezzogiorno, sempre che le amministrazioni centrali e regionali siano in grado di pervenire al loro utilizzo su basi efficienti di progettazione ed efficaci di intervento sui fabbisogni esistenti.

Da questo punto di vista, l'abbandono di metodi selettivi e premiali ed il ritorno ad una distribuzione per quote fisse e ad una allocazione esclusivamente "negoziale" non sembra offrire migliori garanzie, anche perché ampiamente sperimentate nel passato e con risultati realizzativi spesso difficili e deludenti.

Intese istituzionali di programma
Riepilogo dei finanziamenti assegnati

Importo (miliardi di lire)	Delibera CIPE
3.500 (di cui 3.000 nel Mezzogiorno)	n.70/1998
3.500 (aree depresse)	n.4/1999
4.500 (aree depresse)	n.14/2000
3.580 (aree depresse)	n.138/2000
15.080 (totale)	

Fonte: Elaborazioni Confindustria del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione.

Intese istituzionali di programma
Ripartizione delle risorse per Opere di completamento e Studi di fattibilità
(Legge n. 208/98; Delibera CIPE 9.7.1998, n. 70/98)

Regioni	Opere di completamento			Studi di fattibilità			Totale risorse	
	Finanziate		Avviate	N.	Miliardi di lire (2)	Ripartizione %	Miliardi di lire (1+2)	Ripartizione %
	Miliardi di lire (1)	Ripartizione %	Miliardi di lire					
Abruzzo	140,0	4,1%	31,6	16	6,0	6,2%	146,0	4,2%
Basilicata	96,0	2,8%	1,4	12	3,0	3,1%	99,0	2,8%
Calabria	245,6	7,2%	558,5	102	11,1	11,4%	256,7	7,3%
Campania	824,2	24,2%	102,8	35	23,4	24,0%	847,7	24,2%
Molise	39,3	1,2%	25,0	15	2,1	2,2%	41,4	1,2%
Puglia	387,6	11,4%	140,2	64	16,7	17,2%	404,3	11,6%
Sardegna	183,0	5,4%	629,9	63	8,2	8,4%	191,2	5,5%
Sicilia	998,9	29,4%	109,5	13	16,3	16,8%	1.015,2	29,0%
MEZZOGIORNO	2.914,6	85,7%	1.598,9	320	86,9	89,3%	3.001,5	85,8%
CENTRO-NORD	488,1	14,3%	117,3	51	10,4	10,7%	498,5	14,2%
Totale AREE DEPRESSE	3.402,7	100,0%	1.716,2	371	97,3	100,0%	3.500,0	100,0%

Fonte: Elaborazioni Confindustria del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione.

6. L'INEFFICIENZA AMMINISTRATIVA COME FRENO ALLO SVILUPPO DEL SUD

Un aspetto critico della scarsa competitività del Mezzogiorno riguarda la limitata efficacia dell'azione pubblica a sostegno delle regioni in ritardo di sviluppo.

La modesta efficacia attuativa dei programmi per lo sviluppo delle "aree depresse" è l'effetto più rilevante di una più generale inefficienza amministrativa, al centro e in periferia, che porta a utilizzare poco e lentamente le ingenti risorse disponibili e a limitare fortemente la qualità degli interventi.

Le azioni strutturali che Confindustria propone per migliorare la qualità delle Amministrazioni Pubbliche, a livello centrale e territoriale, devono quindi trovare una più immediata e più incisiva attuazione nel Mezzogiorno.

Benchmarking dell'efficienza della pubblica amministrazione italiana

Secondo i dati prodotti dal World Competitiveness Yearbook 2000 dell'Imd, l'Italia si colloca tra le peggiori posizioni relativamente ai diversi indici di efficienza dello Stato, misurata attraverso indicatori della qualità delle decisioni di politica economica, del funzionamento del sistema legislativo e della giustizia, di efficienza della burocrazia; per quest'ultima l'Italia figura all'ultimo posto tra i Paesi presi in esame dall'Imd.

L'inefficienza della P.A. è certamente tra i motivi di fondo del cattivo posizionamento dell'Italia su quattro aspetti di grande rilevanza per lo sviluppo delle aree in ritardo:

- il basso volume di investimenti diretti esteri (IDE). Nel 1998 si è localizzato in Italia soltanto lo 0,4% dei flussi di IDE a livello mondiale, contro il 9,8% della Gran Bretagna, il 4,4% della Francia, il 3,1% della Germania, l'1,8% della Spagna; il Mezzogiorno non ha mai superato negli ultimi anni il 2% del dato nazionale;
- l'alta dimensione dell'economia sommersa, che presenta in Italia un livello doppio rispetto a quello che si riscontra nei Paesi Ue e Oecd; nel Mezzogiorno il peso del lavoro irregolare è quasi triplo – 26,1% contro 9,8% - rispetto al Centro-Nord;
- i più onerosi passaggi burocratici cui sono costretti gli investitori rispetto a quanto avviene negli altri Paesi, sotto il profilo del numero di procedure, dei tempi tecnici e dei costi minimi occorrenti per la creazione di una nuova impresa;
- l'"opacità" del sistema⁸, ovvero la mancanza di procedure chiare, comprensibili e concordemente accettate nei mercati internazionali dei capitali e nelle economie nazionali. A causa di tale opacità si stima che l'Italia abbia perso circa tre miliardi di dollari (circa settemila miliardi di lire) di investimenti diretti esteri.

⁸ Si fa riferimento allo studio recentemente condotto da PricewaterhouseCoopers sull' *Opacity Index* in una trentina di Paesi di tutto il mondo.

Flussi di investimenti diretti esteri in entrata, 1999

Paesi	Milioni di \$ in entrata
Svezia	58.968
Irlanda	18.322
Olanda	33.785
Belgio e Lussemburgo	15.862
Regno Unito	82.182
Danimarca	7.454
Canada	25.061
Stati Uniti	275.533
Francia	39.101
Finlandia	3.023
Spagna	9.355
Austria	2.813
Germania	26.822
Grecia	900
Portogallo	570
<i>Italia</i>	<i>4.901</i>
Giappone	12.741
Unione Europea	305.058
Mondo	865.487

Fonte: World Investment Report 2000, Onu.

Il costo economico dell'opacità in termini di investimenti diretti esteri destinati altrove

Il meno trasparente			Chi perde di più		
	Paese	Indice di opacità		Paese	Costi (mln di \$)
1	Russia	84	1	Brasile	40.261
2	Indonesia	75	2	Argentina	18.732
3	Turchia	74	3	Corea del Sud	12.347
4	Corea del Sud	73	4	Hong Kong	10.305
5	Rep.Ceca	71	5	Thailandia	10.224
	Romania	71			
28	<i>Italia</i>	<i>48</i>	14	<i>Italia</i>	<i>3.151</i>

Fonte: PricewaterhouseCoopers

Le proposte di Confindustria per l'efficienza amministrativa: linee generali

Dopo una lunga stagione caratterizzata da un prevalente approccio normativo - realizzato con una produzione torrenziale - Confindustria auspica una tendenziale moratoria normativa allo scopo di offrire agli operatori e agli utenti delle Pubbliche Amministrazioni un quadro normativo stabile e certo.

Gli interventi normativi dovrebbero essere limitati alla produzione di testi unici, alle abrogazioni esplicite, alla cancellazione di funzioni pubbliche non più essenziali, ai piccoli correttivi funzionali all'ampliamento di flessibili capacità di auto-organizzazione.

In questo quadro, occorre orientare le azioni di riforma verso un ridimensionamento degli spazi riservati allo Stato in molti settori della vita collettiva, con la conseguente applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale", sulla base del quale aprire ai privati le attività e i servizi che possono essere sottoposti al vaglio del mercato.

Gli obiettivi che conducono ad uno Stato più autorevole e leggero devono interessare allo stesso tempo le Amministrazioni centrali, regionali e locali affinché il "saldo" delle riforme produca un sistema nel complesso più efficace e molto meno costoso.

Il ridisegno delle funzioni centrali connesso al trasferimento di funzioni alle Regioni, dovrà essere il risultato di un esplicito "disegno industriale" volto al ritiro dei ministeri nel proprio "*core mandate*", alla eliminazione di tutte le funzioni che non costituiscono interesse pubblico e alla esternalizzazione di tutti i servizi che non implicano "rapporti autoritativi" in agenzie di diritto privato, soggette a periodica gara.

L'attuazione delle norme relative ai trasferimenti di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali dovrà consentire un federalismo solidale ma competitivo dal punto di vista del grado di sussidiarietà orizzontale.

La generalizzata applicazione della contabilità economica e un rinnovato patto di stabilità interna devono condurre ad una finanza regionale e locale responsabili affinché il processo di devoluzione non induca - come può accadere - incremento di costi fissi, riproduzione delle inefficienze per ciascuno dei nuovi centri di spesa, sfiducia anche nella Pubblica Amministrazione della porta accanto.

Al contrario, le Regioni possono e devono promuovere una virtuosa competizione nei rispettivi territori quanto al rapporto costi-benefici, alla semplificazione delle relazioni tra utenti e funzioni pubbliche, alla riduzione della pressione fiscale. Le stesse riforme della sanità e dei servizi dell'impiego possono essere riviste allo scopo di consentire modalità più libere e competitive di attuazione nel territorio.

7. LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA PER IL RILANCIO DELLE INFRASTRUTTURE

Confindustria ha individuato alcune azioni prioritarie per il rilancio degli interventi infrastrutturali in Italia. Si tratta di azioni che dovranno migliorare l'efficienza dei processi decisionali e attuativi, e che potranno avere anche nel Mezzogiorno un impatto significativo sull'intero processo realizzativo degli interventi infrastrutturali.

Le azioni proposte possono raggrupparsi in quattro principali tipologie:

- a) assetti normativi;
- b) programmazione delle opere pubbliche e procedure decisionali;
- c) progettazione delle opere e modalità esecutive;
- d) partecipazione finanziaria del capitale privato.

a) Assetti normativi

Dal lato degli assetti normativi è necessario promuovere il riavvicinamento della legislazione nazionale sulle opere pubbliche alla disciplina europea, restituendo alle imprese un ruolo nel campo della progettazione nonché responsabilizzando la Pubblica Amministrazione nella selezione degli operatori.

In particolare occorre:

- rimuovere il vincolo quantitativo del ricorso al subappalto (vincolo inesistente negli altri ordinamenti europei);
- ripristinare la possibilità per la committenza di ricorrere all'appalto di progettazione e costruzione, oggi confinato dalla nostra legislazione a casi estremamente limitati;
- riaprire il ventaglio dei criteri di aggiudicazione oggi limitati praticamente al solo massimo ribasso, criterio, questo, che sovente mal si adatta ad interventi complessi.

b) Programmazione delle opere pubbliche e procedure decisionali

La programmazione delle opere pubbliche e la pianificazione territoriale devono essere più coerenti con i fabbisogni reali espressi dal territorio e dalle imprese.

In questo quadro, occorre assegnare al Cipe il compito – oggi non assolto da nessun organismo istituzionale – di delineare, per le infrastrutture identificate come prioritarie, le azioni da sviluppare per la loro completa realizzazione, con l'indicazione del timing necessario sul piano procedurale, burocratico ed amministrativo, e con la ripartizione delle risorse finanziarie dello Stato destinate allo scopo.

Lo Stato, cui spetta la responsabilità dell'identificazione delle grandi opere necessarie, avrebbe così la possibilità di sviluppare un opportuno e tempestivo coordinamento con le Regioni interessate.

Il Cipe non deve tuttavia limitarsi alle azioni di identificazione/coordinamento, ma deve assumere anche un ruolo incisivo di controllo sulla effettiva realizzazione dell'opera (v. anche punto c): esso quindi va posto in condizione di svolgere funzioni sostitutive rispetto alle Amministrazioni inadempienti sotto il profilo dei tempi procedurali, con possibilità di ricorso all'esterno per contributi di tipo tecnico.

In relazione alle opere prioritarie occorre, quindi, che i termini previsti dai procedimenti amministrativi siano considerati perentori.

In particolare, dovrà essere assicurata da parte del Cipe, la funzionalità della Conferenza dei servizi, in quanto strumento essenziale per un raccordo tra la pluralità delle Amministrazioni normalmente interessate alla realizzazione dell'opera, e la rapida conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale, individuata tra le cause più ricorrenti di ritardo e di blocco degli interventi infrastrutturali.

c) Progettazione delle opere e modalità esecutive

La progettazione delle opere deve offrire maggiori garanzie di qualità ed efficienza realizzativa, affinché sia assicurato il compimento dei lavori nei tempi tecnici prefissati. In particolare è necessario:

- effettuare in ambito Cipe - a cadenza periodica e in relazione alle diverse fasi di avanzamento delle infrastrutture prioritarie - la verifica del rispetto dei tempi di realizzazione. Vanno previste al riguardo l'individuazione di funzioni specifiche nell'Amministrazione centrale e/o nelle singole Regioni e la possibilità del ricorso alla figura del "commissario ad acta", responsabile dell'avanzamento realizzativo del progetto "step by step", dotato di poteri sostitutivi e della facoltà di procedere alla utilizzazione di strutture esterne all'Amministrazione ;
- assicurare che l'interesse pubblico alla compiuta realizzazione dell'opera prevalga su quello individuale anche nel caso di ricorso amministrativo (modello prevalente nei Paesi più avanzati), prevedendo la prosecuzione dei lavori fino al completamento dell'opera e un giusto indennizzo del danno subito dal ricorrente, ove ne venga riconosciuta la fondatezza delle motivazioni (ricorso risarcitorio);
- incentivare il miglioramento della progettazione attraverso la responsabilizzazione dei progettisti, mediante il rilascio di garanzie;
- favorire la progressiva diffusione del "performance bond", quale strumento di garanzia della effettiva esecuzione dell'opera con copertura assicurativa del rischio di sua mancata realizzazione;

- prevedere la possibilità della effettiva ed immediata risoluzione del contratto d'appalto laddove l'impresa affidataria non rispetti, ingiustificatamente, i tempi contrattuali di esecuzione dei lavori;
- introdurre misure premianti - nel contesto della realizzazione dell'opera sulla base del prezzo chiuso, indicizzato secondo parametri previsti in sede contrattuale - sul piano delle garanzie o della qualificazione d'impresa, per i realizzatori che anticipino l'ultimazione dei lavori rispetto alla data prevista in contratto.
- prevedere termini perentori per l'effettuazione dei collaudi dei lavori eseguiti da parte delle stazioni appaltanti, con la possibilità di ricorso all'esterno, al fine di completare tutti i profili tecnici ed amministrativi connessi alla realizzazione dell'opera entro tempi certi e predefiniti.

d) Partecipazione finanziaria del capitale privato

La partecipazione finanziaria del capitale privato alla realizzazione e alla gestione delle opere pubbliche deve essere incentivata attraverso l'introduzione di modalità e regole che la rendano effettivamente possibile.

L'attuazione del "project financing" disciplinato dalla Merloni ter dev'essere agevolata rimuovendo i vincoli che ancora si frappongono ad un suo più largo impiego, a cominciare dalla complessità e farraginosità del meccanismo procedurale che conduce alla scelta del soggetto realizzatore dell'opera.

Un'operazione di project financing è un'architettura complessa che si regge su equilibri finanziari ben precisi che rischiano di essere destabilizzati dall'incertezza sull'effettiva possibilità di realizzare il progetto, secondo quanto previsto dal piano economico-finanziario. La Pubblica amministrazione dovrebbe, al riguardo, farsi garante del rispetto dei tempi e dello scenario di riferimento nel quale è stata concepita l'iniziativa d'investimento.

APPENDICE**STATO DI ATTUAZIONE DEI PRINCIPALI STRUMENTI DI
AGEVOLAZIONE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

A.1 L'ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99

STATO DI ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99 PER LE REGIONI OBIETTIVO 1 (MEZZOGIORNO) Interventi Regionali approvati

FORMA di INTERVENTO e TITOLO	Attuazione (milioni di Euro)			Avanzamento (%)		
	Stanziam enti [1]	Impegni [2]	Pagamenti [3]	Impegno [2/1]	Impiego [3/1]	Utilizzo [3/2]
POP Abruzzo	361,678	471,998	289,878	130,5%	80,1%	61,4%
PO FEOGA Sviluppo rurale Abruzzo	189,850	191,415	176,070	100,8%	92,7%	92,0%
POP Basilicata	1.261,913	1.549,266	1.129,812	122,8%	89,5%	72,9%
SG BIC Basilicata	10,778	10,778	7,533	100,0%	69,9%	69,9%
POP Campania	2.922,156	3.492,712	2.088,032	119,5%	71,5%	59,8%
PO Pianura	55,300	56,929	4,507	102,9%	8,2%	7,9%
SG Zootecnia Regione Campania	66,470	66,448	3,455	100,0%	5,2%	5,2%
SG Banca Provincia di Napoli	47,790	55,847	2,952	116,9%	6,2%	5,3%
POP Calabria	1.257,228	1.665,562	1.057,727	132,5%	84,1%	63,5%
PO FEOGA Sviluppo rurale Calabria	508,173	579,048	387,469	113,9%	76,2%	66,9%
SG Area di crisi Crotone	72,366	72,365	37,592	100,0%	51,9%	51,9%
SG Area di crisi di Gioia Tauro	63,180	63,312	10,981	109,7%	17,4%	15,8%
AT - GP Porto Gioia Tauro	0,039	0,039	0,039	101,2%	101,2%	100,0%
POP Molise	616,832	732,745	548,946	118,8%	89,0%	74,9%
POP Puglia	2.471,478	2.962,055	1.719,126	119,9%	69,6%	58,0%
SG Area di crisi Manfredonia	51,532	51,532	30,235	100,0%	58,7%	58,7%
SG Area di crisi di Brindisi	73,223	76,397	11,377	104,3%	15,5%	14,9%
SG Area di crisi di Taranto	49,694	50,170	11,759	101,0%	23,7%	23,4%
POP Sardegna	1.816,026	2.060,320	1.333,510	113,5%	73,4%	64,7%
POP Sicilia	3.194,598	3.710,254	1.983,366	116,1%	62,1%	53,5%
SG Area di crisi di Siracusa	50,221	61,465	7,365	122,4%	14,7%	12,0%
SG BIC Sicilia	21,372	16,294	5,908	76,2%	27,6%	36,3%
SG Area di crisi di Gela	38,815	38,815	4,902	100,0%	12,6%	12,6%
AT - POP Sicilia Ecosfera	0,012	0,013	0,013	104,7%	104,7%	100,0%
AT - POP Sicilia A. Andersen	0,012	0,013	0,013	106,2%	106,2%	100,0%
Sub-totale (regionali)	15.200,736	18.041,792	10.852,565	118,7%	71,4%	60,2%

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati al 31.12.2000 del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – SIRGS.

STATO DI ATTUAZIONE DEL QCS 1994-99 PER LE REGIONI OBIETTIVO 1 (MEZZOGIORNO)
Interventi Multiregionali approvati

FORMA di INTERVENTO e TITOLO	Attuazione (milioni di Euro)			Avanzamento (%)		
	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti	Impegno	Impiego	Utilizzo
	[1]	[2]	[3]	[2/1]	[3/1]	[3/2]
PO M.L. Formazione italiani all'estero	37,333	37,452	23,255	100,3%	62,3%	62,1%
PO Att. sostegno servizi svil. agricoltura	231,429	231,020	160,703	99,8%	69,4%	69,6%
PO Valorizzazione produzioni agricole	102,690	102,640	39,997	100,0%	38,9%	39,0%
PO Sostegno produttori ortofrutticoli	8,226	8,176	8,176	99,4%	99,4%	100,0%
SFOP Pesca e acquacoltura	438,769	538,423	348,033	122,7%	79,3%	64,6%
PO Ambiente	106,954	117,353	50,751	109,7%	47,5%	43,2%
GP Porto di Gioia Tauro Regione Calabria	120,000	124,500	124,500	103,8%	103,8%	100,0%
PO Assistenza tecnica QCS	30,715	30,716	6,223	100,0%	20,3%	20,3%
PO Patti territoriali	235,211	235,687	83,825	100,2%	35,6%	35,6%
PO Industria, artigianato, servizi imprese	5.634,354	5.627,342	5.191,160	99,9%	92,1%	92,2%
PO Energia	465,706	510,514	431,107	109,6%	92,6%	84,4%
SG Confindustria (BICI)	25,000	6,570	1,142	26,3%	4,6%	17,4%
SG Unioncamere (SEPRI)	18,783	24,406	4,971	129,9%	26,5%	20,4%
SG Concommercio	25,435	27,331	9,157	107,5%	36,0%	33,5%
SG OASIS Fondazione Europa	22,526	22,526	7,665	100,0%	34,0%	34,0%
SG FICEI	4,883	3,951	1,257	80,9%	25,7%	31,8%
SG Alimentaria	31,755	33,671	9,695	106,0%	30,5%	28,8%
PO Sicurezza sviluppo del Mezzogiorno	290,532	294,610	161,686	101,4%	54,9%	54,9%
PO Emergenza occupazione sud	454,267	449,832	258,235	99,0%	56,8%	57,4%
PO Assistenza tecnica e azioni innovative	106,133	105,293	55,365	99,2%	52,2%	52,6%
PO Formazione Formatori e Funz. P.A.	192,933	196,744	106,062	102,0%	55,0%	53,9%
PO Parco progetti	69,884	69,907	30,698	100,0%	43,9%	43,9%
PO Risorse idriche	1.652,696	2.169,782	862,818	131,3%	52,2%	39,8%
PO Infrastrutture di trasporto stradale	498,000	771,129	331,758	154,8%	66,6%	43,0%
PO Ministero Pubblica Istruzione	531,743	581,126	355,659	109,3%	66,9%	61,2%
PO Telecomunicazioni	1.154,590	1.267,249	1.220,489	109,8%	105,7%	96,3%
PO Trasporti - Ferrovie	2.033,509	2.847,140	1.692,923	140,0%	83,2%	59,5%
PO Infrastrutture aeroportuali	110,000	124,341	34,400	113,0%	31,3%	27,7%
PO Sviluppo, valorizzazione turismo	235,180	258,110	144,446	109,8%	61,4%	56,0%
SG Parchi letterari	29,310	37,198	21,129	126,9%	72,1%	56,8%
PO Ricerca e sviluppo tecnologico	1.307,763	1.742,830	1.214,014	133,3%	92,8%	69,7%
PO Protezione civile	268,592	338,158	139,635	125,9%	52,0%	41,3%
AT - PO Risorse idriche	0,015	0,015	0,015	102,0%	102,0%	100,0%
AT - PO Turismo - Cles	0,012	0,012	0,012	103,9%	103,9%	100,0%
Studio Valutazione PO Telecomunicazioni	0,042	0,000	0,000	0,0%	0,0%	0,0%
Sub-totale (multiregionali)	16.474,970	18.935,754	13.130,960	111,4%	79,7%	69,3%

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati al 31.12.2000 del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica – SIRGS.

A.2 LA LEGGE N. 488/92

Dopo la conclusione del 4° bando (generale) 1998 per i settori estrattivo, manifatturiero e dei servizi, svolto con le risorse disposte dalla Legge Finanziaria per il 1999, non è stato più possibile utilizzare lo strumento di incentivazione della legge 488 su tali settori, interrompendo così, per quasi due anni, un meccanismo di pianificazione degli investimenti produttivi ormai entrato nelle logiche operative delle imprese meridionali. Le aspettative di un nuovo bando (generale) nel 1999, da attuare con rinvenienze per revoche e altre risorse non utilizzate del “fondo unico” del Ministero dell’Industria, sono rimaste insoddisfatte, data l’esiguità delle risorse disponibili.

L’ottavo bando (il quinto per i settori estrattivo, manifatturiero e dei servizi), dedicato al Mezzogiorno, è stato chiuso di recente.

Con la pubblicazione della *Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche (Giugno 2000) – Allegato al DPEF 2001-2004*, elaborata dal Ministero dell’Industria è finalmente possibile disporre di dati più approfonditi sullo stato di attuazione della legge 488 e ricostruire un quadro dello stato di attuazione dei progetti agevolati nei primi cinque bandi “generali”. In base ai dati iniziali sulle iniziative approvate, le domande ammontano a 21.626 (di cui 14.188 nel Mezzogiorno), per un ammontare di investimenti pari a 73.703 miliardi di lire (51.041 nel Mezzogiorno) e di un incremento occupazionale previsto di circa 300.000 addetti (222.000 nel Mezzogiorno); le relative agevolazioni ammontano a circa 24.235 miliardi di lire (21.436 nel Mezzogiorno).

LEGGE N. 488/92 - SETTORI: ESTRATTIVO, MANIFATTURIERO E SERVIZI
Risultati dei primi quattro bandi 96-99 e bando Mezzogiorno 2000

INDICATORI	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
	Valori assoluti			Distribuzione territoriale		
1° BANDO						
Domande (N.)	3.289	3.104	6.393	51,4%	48,6%	100,0%
Investimenti (miliardi lire)	8.452,3	13.250,2	21.702,5	38,9%	61,1%	100,0%
Agevolazioni (miliardi lire)	1.043,5	5.610,2	6.653,7	15,7%	84,3%	100,0%
Incremento occupati	37.886	45.866	83.752	45,2%	54,8%	100,0%
2° BANDO						
Domande (N.)	1.908	2.321	4.229	45,1%	54,9%	100,0%
Investimenti (miliardi lire)	7.569,6	7.571,1	15.140,7	50,0%	50,0%	100,0%
Agevolazioni (miliardi lire)	781,2	3.921,9	4.703,1	16,6%	83,4%	100,0%
Incremento occupati	18.615	31.010	49.625	37,5%	62,5%	100,0%
3° BANDO						
Domande (N.)	948	2.540	3.488	27,2%	72,8%	100,0%
Investimenti (miliardi lire)	3.578,3	7.621,9	11.200,2	31,9%	68,1%	100,0%
Agevolazioni (miliardi lire)	466,6	3.375,8	3.842,4	12,1%	87,9%	100,0%
Incremento occupati	11.393	40.365	51.758	22,0%	78,0%	100,0%
4° BANDO						
Domande (N.)	1.293	2.550	3.843	33,6%	66,4%	100,0%
Investimenti (miliardi lire)	3.061,8	6.175,2	9.237,0	33,1%	66,9%	100,0%
Agevolazioni (miliardi lire)	507,8	3.190,2	3.698,0	13,7%	86,3%	100,0%
Incremento occupati	11.440	32.758	44.198	25,9%	74,1%	100,0%
BANDO MEZZOGIORNO 2000 ⁹						
Domande (N.)	0	3.673	3.673	0	100,0%	100,0%
Investimenti (miliardi lire)	0	16.423	16.423	0	100,0%	100,0%
Agevolazioni (miliardi lire)	0	5.338	5.338	0	100,0%	100,0%
Incremento occupati	0	72.382	72.382	0	100,0%	100,0%
TOTALE BANDI						
Domande (N.)	7.438	14.188	21.626	34,4%	65,6%	100,0%
Investimenti (miliardi lire)	22.662,0	51.041,4	73.703,4	30,7%	69,3%	100,0%
Agevolazioni (miliardi lire)	2.799,1	21.436,1	24.235,2	11,5%	88,5%	100,0%
Incremento occupati	79.334	222.381	301.715	26,3%	73,7%	100,0%

Fonte: Elaborazioni Confindustria su dati del Ministero Industria – Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche (Giugno 2000) – Allegato al DPEF 2001-2004.

Da sottolineare, inoltre, l'estensione del credito d'imposta (previsto dalla Legge Finanziaria 2001) che può rappresentare un'alternativa credibile e capace di semplificare l'attuale sistema eccessivamente frammentato e farraginoso, purché sia mantenuta una sufficiente efficacia applicativa (cioè senza ridurre l'ammissibilità delle spese di investimento).

⁹ Somma di graduatorie regionali e graduatoria multiregionale

La recente approvazione della Commissione Europea di questo strumento conferma che l'approccio prescelto può rappresentare la base del sistema di agevolazioni produttive per il Mezzogiorno; tuttavia, la sua operatività teoricamente illimitata, ma maggiormente orientata alle nuove imprese, richiede una modifica degli altri strumenti già operanti, specializzando la loro capacità di intervento sugli altri aspetti critici dello sviluppo produttivo del Mezzogiorno (innovazione, ammodernamento, dimensione, ecc.).

A.3 GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Gli strumenti di programmazione negoziata destinati prevalentemente alla realizzazione di investimenti produttivi (Patti territoriali, Contratti d'area e di programma) sono da tempo entrati in una fase interlocutoria, nella quale, a fronte di annunci e di impegni sulla revisione dell'attuale disciplina, lo stato di attuazione delle iniziative in essere risulta ancora poco significativo e notevolmente rallentato dalle procedure istruttorie e realizzative.

Le risorse nazionali complessivamente rese disponibili dal CIPE (a partire dalla legge 488/92 fino ai più recenti finanziamenti previsti dalla Legge Finanziaria 2001, comprensivi anche di cofinanziamenti regionali e dei Fondi strutturali) risultano pari a 15.101 miliardi di lire (7.445 ai Patti territoriali, 3.700 ai contratti d'area e 3.956 ai contratti di programma), di cui 11.415 concessi alle iniziative e appena 2.162 erogati. I problemi più rilevanti finora incontrati sono addebitabili in gran parte ad una stratificazione progressiva, non ancora consolidata, di discipline non sempre coerenti, efficaci e verificate in tutte le loro implicazioni. Prosegue, infatti, la continua adozione di disposizioni alla ricerca di miglioramenti sul piano della semplificazione e dell'accelerazione realizzativa, ma gli effetti positivi sul flusso di erogazioni restano limitati.

La problematicità dei Patti territoriali è certamente quella più rilevante, soprattutto di quelli approvati per primi in base ad una disciplina alquanto incerta e lacunosa; il risultato è stato l'abbandono di buona parte delle iniziative produttive inizialmente previste e per quelle superstiti il livello delle erogazioni rimane ancora modesto (215 miliardi di lire).

Per i successivi Patti (basati su una disciplina più puntuale, disposta dalla delibera CIPE 21.3.97) sono poi emersi altri nodi, a cominciare dal dare per scontata l'ammissibilità di iniziative appartenenti a settori esclusi o sottoposti a restrizioni, per proseguire con le procedure istruttorie e attuative, la cui complessità e lunghezza sono state per diverso tempo la causa dei considerevoli ritardi accumulati. Risolti in parte i problemi relativi all'istruttoria ed al finanziamento complessivo disposto dal CIPE (con la delibera 9.7.98, n. 70), le erogazioni (disposte dalla Cassa Depositi e Prestiti) sembrano essersi finalmente avviate, ma con risultati ancora molto contenuti (343 miliardi erogati, relativamente a 37 Patti su 39 approvati sui primi due bandi). In quest'ultimo caso comincia ad emergere una certa impreparazione dei promotori, che, dopo l'approvazione della graduatoria da parte del Ministero del Tesoro, con difficoltà pervengono alla concessione dei finanziamenti.

Dopo molte incertezze sulla conclusione dell'ultimo bando (il terzo, chiuso formalmente il 10 ottobre 1999) e varie disposizioni di finanziamento e revoca delle disponibilità necessarie a coprire le maggiori risorse richieste, si è finalmente pervenuti ad una soluzione quasi definitiva un anno dopo, con l'approvazione di 21 Patti ed il rinvio in istruttoria di 7, per i quali non è stato riservato alcun finanziamento relativamente alle iniziative produttive.

A questi ultimi 7 Patti, che dovranno concludere il supplemento di istruttoria entro il 2000, se ne aggiungono altri 7 (che hanno concluso l'istruttoria nel 1999, ma fuori dai termini del terzo Bando) e altri 44, che hanno avviato l'istruttoria entro il 31.5.2000 e

la cui data di conclusione è stata continuamente rinviata fino al 28.2.2001. In totale, restano ancora da finanziare (con varie modalità) ben 58 Patti territoriali, con risorse per ora rese disponibili dalla Finanziaria 2001 pari a 1.451 miliardi.

Prosegue l'interessante esperienza dei Patti territoriali europei per l'occupazione, cofinanziati dai Fondi strutturali, i quali sembrano in gran parte aver beneficiato di una buona assistenza preparatoria, che ne sta agevolando sensibilmente la capacità attuativa. Anche per questi ultimi si dovrà, tuttavia, procedere ad una forte accelerazione delle erogazioni entro il 31.12.2001, al fine di non perdere parte del cofinanziamento comunitario.

Nel complesso, si sta dunque pervenendo ad un numero impressionante di Patti territoriali: ben 140, tra gli 82 già approvati ed i 58 in corso di esame. Ciò senza contare i 91 Patti "specializzati" per agricoltura e pesca (a cui sono stati destinati 1.616 miliardi di lire).

Dopo una fase piuttosto lunga di sostanziale blocco dell'attuazione dei Contratti d'area, soprattutto di quelli già approvati e finanziati dal CIPE fin dal 1998, il flusso delle erogazioni (salvo qualche caso di evidente rallentamento) sembra finalmente aver preso un ritmo più accettabile e il livello delle erogazioni è divenuto complessivamente più consistente (circa 804 miliardi), anche per quei Contratti e protocolli aggiuntivi approvati più recentemente.

Sembrano ormai definitivamente abbandonate alcune novità annunciate sui contratti di programma, in particolare l'ipotesi dei contratti "per distretto"; mentre comincia a delinearsi, a seguito della creazione di Sviluppo Italia, il trasferimento della competenza in capo a questa struttura. Nel corso del 2000 sono comunque riprese le stipule, con l'approvazione altri 11 Contratti con gruppi industriali e consorzi di imprese, seguendo una procedura di coinvolgimento diretto delle Regioni interessate, nell'ottica dell'inquadramento di questi strumenti nell'ambito delle Intese istituzionali di programma. Anche in questo caso, si rilevano ormai più "generazioni" di Contratti di programma: la prima, relativa all'ex Intervento straordinario nel Mezzogiorno; la seconda, derivante dall'introduzione della legge 488/92; la terza, riguardante le recenti approvazioni del 2000, con il coinvolgimento delle Regioni. Si prefigura inoltre una "quarta generazione", nel momento in cui i Contratti di programma passeranno alla gestione di Sviluppo Italia. Persistono comunque rilevanti incertezze sullo stato attuativo, soprattutto sulle prime due generazioni di Contratti, per i quali mancano informazioni più dettagliate, anche con riferimento alle modifiche resesi nel tempo necessarie.

Su tutta la materia della programmazione negoziata comunque prosegue il processo di stratificazione disciplinare (non sempre risolutivo, nei contenuti e nei tempi, e comunque estensivo della capacità di intervento).

Con l'adozione della delibera CIPE dell'11.11.98, n. 127, è stata estesa la programmazione negoziata (cioè i Patti e i Contratti d'area e di programma) ai settori dell'agricoltura e della pesca. Inoltre sono state parzialmente modificate le procedure di definizione dei contratti d'area, con l'attribuzione di competenze su alcuni passaggi fondamentali ai Ministeri del Lavoro e dell'Industria.

Altri provvedimenti hanno riguardato: il trasferimento delle competenze sulle erogazioni dei finanziamenti dalla Cassa Depositi e Prestiti ai responsabili di Patti territoriali e Contratti d'area (legge n. 144/99), che finalmente dovrebbe avviarsi con l'adozione del DM Tesoro 31.7.2000, n. 320; sono stati definitivamente bloccati nuovi Contratti d'area e più volte ridefinite le modalità di completamento (con le delibere CIPE n. 81/99, n. 31/2000, n. 69/2000 e n. 120/2000) di quelli già indicati per legge e di alcuni protocolli aggiuntivi.

Una situazione quasi identica si rileva per i Patti territoriali, per i quali è stato operato prima il blocco (delibera CIPE n. 31/2000) e poi definite le procedure per concludere le ultime istruttorie (con le delibere CIPE n. 69/2000 e 96/2000 e da ultimo con la delibera 21.12.2000, n.138); in base a questi atti dovrebbero quindi essere attivati tutti i Patti precedentemente indicati. Si resta comunque in attesa della disciplina che dovrebbe trasferirne la competenza alle Regioni.

Stato di attuazione Patti approvati ex delibera CIPE 9.7.98, n. 70 (1° e 2° Bando)

Regioni	Denominazione patto	Iniziative (n.)	Investimenti (miliardi di lire)	Finanziamento CIPE (miliardi di lire)		Nuovi occupati previsti (n.)
				Concesso	Erogato al 16.11.2000	
Abruzzo	Teramo (*)	79	200,6	100,0	10,340	1.164
Basilicata	Area Sud Basilicata	23	25,8	16,8	3,117	128
	Matera	18	51,5	32,1	5,283	230
Calabria	Cosentino	86	135,3	92,5	17,935	719
	Lametino	66	137,8	93,4	31,835	699
	Locride	77	135,0	99,7	27,404	769
	Alto Tirreno Cosentino	22	103,7	87,7	14,614	442
	Catanzaro (*)	59	132,7	91,2	19,052	583
Campania	Avellino	28	84,8	53,2	18,989	301
	Sele – Tanagro	87	123,7	77,4	2,859	574
	Baronia (*)	36	85,3	65,2	11,193	467
Puglia	Bari	62	114,2	59,9	6,767	660
	Castellaneta – Martinafranca	35	106,6	75,0	11,029	646
	Sistema Murgiano	22	49,9	24,7	1,671	323
	Taranto	37	116,6	77,6	17,316	417
	Foggia (*)	22	149,9	66,9	7,873	446
	Polis Sud Est Barese (*)	64	119,4	66,1	3,446	667
	Conca Barese (*)	31	52,1	35,4	1,034	136
Sicilia	Messina	41	115,6	95,2	29,266	647
	Simeto Etna (*)	38	150,1	100,0	18,522	362
Piemonte	Alessandria	54	169,6	44,1	9,757	652
	Cuneese	26	49,1	9,5	0,227	82
	Canavese (*)	126	380,7	98,3	2,451	1.364
	Alta Langa (*)	17	11,4	2,8	0,055	44
Liguria	Tigullio (*)	60	73,0	21,1	0,249	164
Veneto	Rovigo	60	319,8	84,9	20,566	1.156
	Venezia Orientale (*)	39	69,5	23,1	0,659	201
	Basso Veronese (*)	123	293,5	78,0	0,000	682
Emilia Romagna	Ferrara	37	117,3	44,4	3,139	408
Toscana	Livorno	30	208,1	58,1	1,368	361
	Massa Carrara	46	178,5	57,4	8,367	256
	Maremma Grossetana (°)	81	431,9	99,8	3,660	1.076
	Piombino – Val di Cornia	53	263,2	65,3	7,244	579
	Pisa (*)	77	417,0	98,8	4,699	1.249
Toscana-Umbria	Valdichiana – Trasimeno	139	366,6	90,2	9,323	1.234
Marche	Ascoli Piceno (*)	117	285,1	71,2	8,055	753
Lazio	Rieti	22	33,1	13,3	0,547	227
	Frosinone	38	155,6	58,3	2,738	649
	Pomezia (*)	12	85,2	43,5	0,000	164

Aree Territoriali	N. patti	Iniziative (n.)	Investimenti (miliardi di lire)	Finanziamento CIPE (miliardi di lire)		Nuovi occupati previsti (n.)
				Concesso	Erogato	
Mezzogiorno	20	933	2.190,6	1.410,0	259,5	10.380
Centro-Nord (Λ)	19	1.157	3.908,2	1.062,1	83,1	11.301
TOTALE (Λ)	39	2.090	6.098,8	2.472,1	342,6	21.681

(°) Pervenuto prima della delibera CIPE 9.7.98, n. 70.

(*) Patti approvati sul 2° bando ex delibera n. 70/98.

(Λ) Compresi 151,1 miliardi di cofinanziamento regionale.

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

Situazione dei Patti ex delibera CIPE 9.7.98, n. 70 (3° Bando)
Patti approvati

Regione Denominazione Patto	Iniziative imprenditoriali					Infrastrutture			Totale	
	N.	Investimento (miliardi)	Agevolazione (miliardi)	Nuova Occupazione	Occupazione Totale	N.	Investimento (miliardi)	Agevolazione (miliardi)	Investimento (miliardi)	Agevolazione (miliardi)
ABRUZZO										
Marsica	39,0	100,9	41,3	560,7	1.092,4	10,0	30,8	25,6	131,7	66,9
Comunità Montana Peligna	67,0	144,5	56,4	541,0	943,0	13,0	17,2	17,1	161,7	73,5
BASILICATA										
Corsetteria	33,0	72,5	60,3	326,6	478,4	4,0	22,4	22,4	94,9	82,7
CALABRIA										
Tirreno Cosentino e dell'Esaro	42,0	71,3	53,6	404,4	574,7	0,0	0,0	0,0	71,3	53,6
Sviluppo territoriale del Versante Ionico, delle Serre e del Soveratese	39,0	80,0	49,7	301,0	438,0	8,0	26,8	25,4	106,8	75,1
Vibo Valentia (*)	20,0	70,2	37,5	218,0	310,0	5,0	14,9	14,9	85,1	52,4
CAMPANIA										
Bussento Vallo di Diano	66,0	100,8	65,4	540,2	657,3	17,0	36,0	29,1	136,8	94,6
PUGLIA										
Ascoli S., Candela, S. Agata di P.	14,0	76,3	54,3	411,7	454,0	1,0	3,3	3,3	79,6	57,6
Area Metropolitana di Bari (*)	19,0	59,6	22,8	214,7	309,7	5,0	9,8	9,8	69,4	32,6
Polis, Trulli, Grotte (*)	45,0	115,9	32,1	753,0	967,0	8,0	14,2	13,7	130,1	45,8
SARDEGNA										
Area vasta di Cagliari	30,0	106,1	76,9	313,3	801,0	6,0	16,8	13,0	122,9	89,9
Marmilla, Trexenta, Medio Campidano	34,0	54,0	40,1	158,9	332,7	8,0	32,4	29,7	86,4	69,8
Bassa Gallura	33,0	163,1	88,7	611,2	1.157,2	0,0	0,0	0,0	163,1	88,7
SICILIA										
Sicilia Centro Meridionale	17,0	45,0	38,0	143,8	166,6	1,0	4,2	3,5	49,2	41,5
Terre Sicane	14,0	41,9	35,5	167,5	168,6	3,0	13,2	13,0	55,0	48,5
Empedocle	20,0	33,2	25,9	134,0	134,0	2,0	11,0	11,0	44,2	36,9
Trapani Nord	24,0	86,4	74,9	247,5	351,5	5,0	28,8	24,8	115,1	99,7
Ragusa	63,0	153,5	91,8	573,0	822,0	3,0	8,3	8,3	161,7	100,0
Valle del Torto e dei Feudi	27,0	49,3	34,9	174,5	194,0	13,0	27,0	27,0	76,3	61,9
Isola di Pantelleria e Isole del Mediterraneo	36,0	69,6	55,4	192,2	228,2	9,0	22,8	22,7	92,4	78,1
Trapani Sud	26,0	119,4	82,3	288,7	495,2	6,0	11,1	8,8	130,5	91,1
Totale Patti approvati	708,0	1.813,4	1.117,7	7.275,9	11.075,5	127,0	350,7	323,0	2.164,1	1.440,7

(*) Patti specializzati turistici.

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

Situazione dei Patti ex delibera CIPE 9.7.98, n. 70 (3° Bando)
Patti rinviati a supplemento di istruttoria (*)

Regione Denominazione Patto	Iniziative imprenditoriali					Infrastrutture			Totale		
	N.	Investimento (miliardi)	Finanziamento (miliardi)	Nuova Occupazione	Occupazione Totale	N.	Investimento (miliardi)	Finanziamento (miliardi)	Investimento (miliardi)	Finanziamento (miliardi)	
ABRUZZO											
Trigno Sinello	62,0	197,2	76,6	962,9	1.685,2	10,0	21,4	16,6	218,6	93,1	
BASILICATA											
Basilicata Occidentale	Nord	38,0	54,7	34,4	292,6	375,1	6,0	20,8	14,6	75,5	49,1
CAMPANIA											
Costa d'Amalfi, Cava dei Tirreni	Agerola,	74,0	106,2	73,6	608,8	1.197,6	12,0	26,5	26,3	132,7	99,9
Sele Picentino		36,0	77,0	41,6	550,2	674,0	9,0	59,1	33,7	136,1	75,3
PUGLIA											
Sistema Murgiano (P.A.)		26,0	114,5	54,5	555,0	666,1	4,0	29,5	20,6	144,0	75,1
SARDEGNA											
Guspinese, Villacidrese	Arborese,	29,0	51,8	38,9	190,5	452,5	7,0	33,6	33,6	85,4	72,5
Sarrabus Gerrei		29,0	103,8	74,5	366,8	456,8	3,0	17,0	13,4	120,8	87,9
Totale Patti approvati		294,0	705,1	394,1	3.526,8	5.507,3	51,0	207,9	158,8	913,1	552,9

(*) Finanziamento per infrastrutture (158,8 miliardi) già disposto dal CIPE a valere sulle Intese istituzionali di programma (delibera 21.12.2000).

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

PATTI TERRITORIALI "GENERALISTI" IN CORSO D'ESAME
(totale 51 patti)

Con istruttoria conclusa nel 1999

FRIULI VENEZIA GIULIA	PATTO BASSA FRIULANA
LAZIO	AREA NORD PONTINA
	AREA SUD PONTINA
VENETO	DELLA BASSA PADOVANA
	MONTAGNA VERONESE
SICILIA	DEL GOLFO DI CASTELLAMMARE
	MAGAZZOLO PLATANI

Con istruttoria avviata entro il 31 maggio 2000

CALABRIA	AREA BOSCHIVA DELLE SERRE CALABRE
	DELL'AREA DELLO STRETTO
	SILANO
CAMPANIA	ALTO CLANIO
	APPIA ANTICA
	BARONIA PROTOCOLLO AGGIUNTIVO
	BARONIA SPECIALIZZATO PER IL TURISMO
	CILENTO
	DEL FORTORE SANNITA
	DEL PARTENIO
	PENISOLA SORRENTINA
	SVILUPPO 2000 VALLE DEL SABATO
	TABURNO
	VALLE DEL CALORE
	VALLE DELL'IRNO E DEI PICENTINI
EMILIA ROMAGNA	APPENNINO MODENESE
	APPENNINO PARMENSE
LIGURIA	DELL'IMPERIESE
	GENOVA E VALLI DEL GENOVESATO
	SAVONA
LOMBARDIA	OGMA
MARCHE	MACERATA
PIEMONTE	ALPI DEL MARE
	AREATORINO SUD
	PINEROLESE
	SANGONE
	STURA
	VERBANO CUSIO OSSOLA
	ZONA OVEST TORINO
PUGLIA	DEL FORTORE
	PROSPETTIVA SUBAPPENNINO
SICILIA	AREA DEL GOLFO
	DEL COMPENSORIO DI BAGHERIA
	DEL TIRRENO
	DELL'ALCANTARA
	DELLE ACI
	ISOLE EOLIE
	JONICO ETNEO
	VALLE DEL BELICE
TOSCANA	LUCCA
VENETO	AGNO-CHIAMPO
	CADORE CENTRALE
	CHIOGGIA, CAVARZERE E CONA
	COMPENSORIO FELTRINO

Patti territoriali europei per l'occupazione
(Miliardi di lire)

Patti (o Sottoprogrammi)	Programmazione risorse pubbliche			Attuazione		
	Fondi strutturali	Risorse nazionali	Totale programma	Importi stanziati (*)	Impegni (°)	Erogazioni (^)
1. Agro Nocerino Sarnese	33,5	65,8	99,3	67,2	53,8	33,3
2. Alto Belice Corleonese	33,5	65,8	99,3	67,2	56,4	33,7
3. Calatino Sud Simeto	33,5	65,8	99,3	67,2	63,5	32,8
4. Catania Sud	33,5	65,8	99,3	67,2	61,2	33,4
5. Matese	33,5	65,8	99,3	67,2	41,6	33,5
6. Area Nord-Est Napoli	33,6	65,8	99,3	67,2	52,9	33,6
7. Nord Barese Ofantino	33,5	65,8	99,3	67,2	70,5	33,0
8. Oristano	33,5	65,8	99,3	67,2	95,4	34,0
9. Sangro Aventino	0,0	100,0	100,0	100,0	n.d.	41,2
10. Appennino Centrale	0,0	100,0	100,0	100,0	n.d.	50,0
Assistenza tecnica	2,7	2,7	5,4	5,4	0,0	0,0
TOTALE	271,1	728,9	1.000,0	743,2	495,3	358,5

(*) Solo per i Patti cofinanziati dai Fondi strutturali, le risorse CIPE sono state rese effettivamente disponibili limitatamente a 472,1 miliardi di lire; ulteriori 256,8 miliardi sono stati assegnati in via programmatica e sono stati resi effettivamente disponibili a seguito del sostanziale avanzamento del Programma.

(°) L'ammontare complessivo per Patto degli impegni è frutto di una stima basata sui dati di avanzamento relativi ai singoli Fondi strutturali.

(^) Le erogazioni complessive riguardano le anticipazioni complessive del Fondo di rotazione ex legge n. 183/87 a valere sui Fondi strutturali ed il cofinanziamento nazionale, non l'effettivo avanzamento degli investimenti.

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

Stato di attuazione dei Contratti d'area

Contratti d'area	Iniziative (n.)	Investimenti totali (miliardi di lire)	Finanziamento CIPE (miliardi di lire)		Occupati totali previsti (n.)
			Concesso	Erogato al 16.11.2000	
Contratti e Protocolli aggiuntivi (P.a.) sottoscritti					
Manfredonia	7	62,400	0	0	373
Manfredonia 1° P.a.	8	273,475	187,959	51,705	463
Manfredonia 2° P.a.	66	1.071,979	765,541	170,506	3.113
Crotone	14	45,656	0	0	277
Crotone 1° P.a.	46	583,164	400,289	95,757	1.584
Gioia Tauro – Rosarno – S. Ferdinando	12	136,510	0	0	387
Torrese – Stabiese	8	87,300	0	0	404
Torrese – Stabiese 1° P.a.	6	445,945	279,360	9,976	631
Airola	5	298,763	250,668	80,166	656
Sassari – Alghero – Porto Torres	7	32,029	0	0	221
Sassari – Alghero – Porto Torres 1° P.a.	40	161,056	113,432	29,695	601
Ottana	6	38,729	0	0	178
Ottana 1° P.a.	23	362,776	303,353	108,140	1.184
Sulcis – Iglesiente	14	116,044	59,939	18,136	370
Molise Interno	37	391,489	154,720	33,228	1.373
Potenza	23	301,774	262,552	94,042	1.100
Gela	8	18,748	0	0	121
Gela 1° P.a.	19	106,122	95,955	46,030	406
Agrigento	33	181,058	155,064	64,927	505
Messina	6	18,896	0	0	105
Terni – Narni – Spoleto	10	56,979	0	0	324
Terni – Narni – Spoleto 1° P.a.	24	219,637	52,854	0,743	1.524
La Spezia	13	111,458	22,079	0,699	233
CENTRO-NORD	47	388,074	74,933	1,442	2.081
MEZZOGIORNO	388	4.733,913	3.028,832	802,307	14.052
TOTALE GENERALE	435	5.121,987	3.103,765	803,749	16.133
Contratti da stipulare: – Avellino – Salerno Protocolli aggiuntivi da sottoscrivere: – Agrigento – Gela – Messina – Porto Torres – Sulcis – Torrese-Stabiese					

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

Stato di attuazione dei contratti di programma
(prima e seconda generazione)

Società	Investimenti (miliardi di lire)	Onere Stato (miliardi di lire)	Pagamenti al 30.6.1999 (miliardi di lire)	Nuova occupazione prevista	Occupazione totale prevista	Occupazione conseguita al 31.12.1997
BARILLA	524,5	173,2	64,0	351	639	289
BULL HN	118,9	91,4	58,6	250	250	250
ENI	1.375,0	480,0	226,4	6.719	3.804	3.710
FIAT 1	3.340,0	1.854,8	1.146,7	1.265	30.209	30.418
FIAT 2	6.352,7	2.462,8	1.406,5	8.020	16.192	16.278
G.T.C.	187,0	78,0	28,5	390	390	337
IBM	68,0	50,5	35,4	152	180	176
IRI	1.645,2	970,0	729,5	1.531	5.873	5.695
OLIVETTI	561,4	383,6	331,8	514	1.882	1.816
PIAGGIO	133,0	68,0	0	484	484	266
SNIA BPD	329,6	136,3	39,1	624	624	583
TEXAS 1	1.514,8	771,1	501,7	1.150	1.550	1.710
A.C.M.	579	300	230	2.241	3.780	3.777
COMPLASINT	99	48	17	280	280	265
SARAS 1	489	187	102	277	892	925
TARI'	95	56	23	289	383	388
Totale contratti intervento straordinario (legge 64/86)	17.412,1	8.110,7	4.940,2	24.537	67.412	66.883
GETRAG	407,7	213	137,0	800	800	147
IPM	198,6	115	31,3	407	1.023	891
NATUZZI	656,3	312	46,9	2.814	4.598	3.465
NUOVA CONCORDIA	495,6	267	39,9	1.574	1.574	0
SARAS 2	470,3	269	66,9	246	246	0
UNICA	175,4	118,1	45,1	713	1.053	340
SGS THOMSON	638,0	351,9	74,8	315	315	0
EDS	49	32	0	500	500	0
TELITAL	159	92	0	150	510	0
Totale contratti ex legge 488/92	3.249,9	1.770	441,9	7.519	10.619	4.843
Totale contratti di programma	20.662	9.880,7	5.382,1	32.056	78.031	71.726

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

Ultimi contratti di programma
(terza generazione)

Società	Investimento	Agevolazione		Occupazione
		CIPE	Regioni	
7 C Italia Spa	30,5	12,4		1.400
Robert Bosch Italia Spa	383,9	211,3		390
Taranto Container Terminal Spa	189,0	105,9		670
Gruppo Pirelli 1	135,2	38,1	38,1	280
Consorzio SAM	102,0	41,3	26,2	298
E-Sud (prima fase)	20,1	10,1		36
Madia Diana	95,3	62,4		282
Impre.Co.	319,0	112,0		1.175
Iveco	514,0	236,0		252
Lear Corporation Italia	140,0	53,0		362
Gruppo Pirelli 2	86,0	21,5		50
TOTALE	2.015,0	904,0	64,3	5.195

Fonte: Confindustria (2000), *Monitoraggio Mezzogiorno*, n.2 - dicembre.

A.4 IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO E IL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO INDUSTRIALE DA PARTE DELLE REGIONI

La legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modifiche ed integrazioni, prevedeva che le regioni adottassero, entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi previsti nella stessa legge, una legge regionale di puntuale identificazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa. Questo processo coinvolgeva anche un aspetto significativo del nuovo ruolo delle regioni a statuto ordinario: quello dell'intervento a sostegno dell'industria.

ATTUAZIONE DEL D.LGS 112/98 RECANTE "CONFERIMENTO DI FUNZIONI E COMPITI AMMINISTRATIVI DELLO STATO ALLE REGIONI ED AGLI ENTI LOCALI EMANATE IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 59/97"
aggiornamento al 7 maggio 2001

REGIONI	PROPOSTA DI LEGGE O LEGGI REGIONALI IN ATTUAZIONE DEL D.LGS. 112/98
ABRUZZO	I.r. n. 11 del 3 marzo 1999 (modificata dalla I.r. n. 110/2000)
BASILICATA	I.r. n. 7 dell'8 marzo 1999
CALABRIA	La giunta il 29/12/1999 ha riapprovato un nuovo p.d.l. dalla costituzione della nuova giunta non è stato assunto alcun p.d.l. al riguardo. Con la I.r. n. 7/2001 si è proceduto all'attribuzione in via transitoria sino al 31-12-2001, alla Regione delle funzioni in materia di concessione dei trattamenti economici a favore degli invalidi civili.
CAMPANIA	La giunta ha approvato con delibera n. 14 del 2 marzo 2001 i seguenti p.d.l.: "disposizioni generali di riordino di funzioni e compiti amministrativi alla Regione e agli Enti locali in attuazione del d.lgs 112; attività produttive; disposizioni a tutela dell'ambiente difesa del suolo e protezione civile, ricerca produzione e trasporto di energia e risorse geotermiche, cave e torbiere; polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio. Attualmente i p.d.l. sono presso il Consiglio.
EMILIA-ROMAGNA	I.r. n.3 del 26/4/99
LAZIO	I.r. n. 14 del 06/08/99
LIGURIA	Il.rr. nn. 30/98 - 3/99 - 41/99 - 5/99 - 9/99 - 13/99 - 18/99 9/2000 - 7/2001
LOMBARDIA	I.r. n. 1 del 5/1/2000
MARCHE	I.r. n. 10 del 17/5/99
MOLISE	I.r. n. 34 del 29/9/99
PIEMONTE	Il.rr. n. 34/98 - 44/2000 - 5/2001
PUGLIA	Il.rr. nn. 16-17-18-19-20-21-22-24-25-26 del 2000
TOSCANA	Il.rr. nn° 77-78-79-85-87-88-89-91 del 1998 e 40 del 2000
UMBRIA	Il.rr. n. 34 del 14/10/98 n. 3/1999
VENETO	LL.rr. n° 19-/2000 n. 11/2001

Fonte: Segreteria della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Ad oggi non tutte le regioni hanno risposto positivamente all'indicazione della legge n.59; in particolare Calabria e Campania risultano ancora inadempienti, come risulta dalla tavola precedente, che riporta per ogni regione a statuto ordinario la legge/le leggi riguardanti il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali emanate in attuazione della legge n. 59/97.

Inoltre, alcune regioni hanno colto l'opportunità fornita dalla legge n. 59 per avviare un'azione di riordino sul proprio intervento a favore dell'industria, alla luce anche della istituzione del Fondo unico regionale per le attività produttive industriali, nel quale confluiscono le risorse statali di cui al comma 5 dell'art.19 del d.lgs. n. 112 del 1998 e tutte le risorse regionali destinate ad interventi di sostegno alle attività produttive industriali.

Anche nel caso del decentramento amministrativo, quindi, si rilevano significative differenziazioni in termini di comportamenti e performance regionali; a parte le poche (anche se preoccupanti) inadempienze, alcune regioni hanno attuato le funzioni loro assegnate "a regime minimo" mentre altre hanno utilizzato consapevolmente l'occasione del riassetto delle competenze per ripensare a tutto campo il loro ruolo a sostegno dello sviluppo delle attività industriali localizzate nei propri territori.