

## **2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO**

### ***2.1. Condizioni di elaborazione del piano di sviluppo regionale***

#### **2.1.1. Processo di valutazione ex-ante**

Le autorità italiane in conformità con l'art. 41 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, hanno effettuato la valutazione ex-ante del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno i cui risultati sono stati integrati nelle varie fasi di elaborazione del Piano e successivamente nel QCS.

La valutazione ex-ante sottende la strategia proposta nel QCS e poggia sugli elementi seguenti:

- un bilancio dei risultati conseguiti nel periodo di programmazione 1994-99 e gli insegnamenti tratti dall'esperienza;
- una dettagliata analisi SWOT condotta a livello di priorità e di settore di intervento;
- un'analisi delle tendenze del mercato del lavoro nel Mezzogiorno;
- una valutazione della situazione in termini di pari opportunità tra uomo e donna con riferimento al mercato del lavoro e alle condizioni lavorative, e relativo impatto della strategia del QCS;
- una valutazione della situazione ambientale mediante l'individuazione di dati di base per i settori-chiave (acqua, rifiuti, aria e suolo) e relativo impatto della strategia proposta in termini di sviluppo sostenibile;
- un'analisi dell'impatto dei miglioramenti nelle condizioni di offerta sulla produttività;
- una verifica di coerenza interna tra la diagnosi strategica (analisi SWOT) e gli obiettivi specifici al fine di assicurare un'adeguata allocazione delle risorse in base al potenziale impatto di ciascun settore prioritario.

Il documento completo di valutazione ex-ante è disponibile nel sito web del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica.

#### **2.1.2. Coinvolgimento dei partner socio-economici e istituzionali**

Il partenariato istituzionale ed economico è stato assai articolato nelle fasi che hanno preceduto l'elaborazione del QCS.

Esso ha trovato la sua sede elettiva nel Comitato Nazionale dei Fondi strutturali e nei relativi tavoli settoriali e regionali che hanno operato in stretta concertazione con il Forum delle parti economiche e sociali, del partenariato istituzionale e dei rappresentanti del terzo settore, con riferimento alla definizione degli Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno e quindi dello stesso PSM. I periodici incontri realizzati nell'ambito di questi due organismi hanno consentito di formulare sollecitazioni, indicazioni e suggerimenti per l'impostazione dell'attività programmatoria e di verificare in itinere le scelte fatte, anche alla luce della più ampia attività di concertazione del Governo realizzata attraverso il Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione.

In linea con le prescrizioni comunitarie, sono state dunque già attuate, a livello centrale e locale, forme di partenariato socio-economico estese, con le rappresentanze del lavoro dipendente e autonomo, della grande e della piccola impresa, di settori industriali, agricoli e terziari, dell'associazionismo ambientale e di altra natura: i risultati conseguiti e le esperienze maturate suggeriscono l'itinerario per le successive fasi di programmazione e di implementazione delle azioni programmate, che si svilupperanno proseguendo l'utilizzo delle modalità e degli strumenti già individuati (intese istituzionali di programma, protocolli d'intesa, tavoli di concertazione settoriali e regionali, Forum delle parti economiche e sociali).

## **2.2. Strategia di intervento e obiettivi del QCS**

Il capitolo precedente fornisce un quadro della difficile realtà sociale, economica e ambientale che il Mezzogiorno si trova a fronteggiare. Pur considerando una molteplicità di tendenze e dunque anche il manifestarsi di segnali evidenti di miglioramento, l'andamento complessivo dell'economia meridionale ha presentato nel decennio un andamento complessivamente debole e un'evoluzione negativa in termini di crescita e occupazione, divergendo dal sentiero di sviluppo del resto dell'Unione Europea.

Rispetto a questa situazione di partenza nei prossimi anni occorre creare le condizioni per una decisa inversione di tendenza, attraverso l'attuazione di una strategia di "rottura" con il passato, basata sull'azione concertata del QCS e di politiche coerenti complementari a livello nazionale, volte a indurre riforme strutturali (cfr. punto 2.4).

L'obiettivo di tale strategia è, attraverso il miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale, quello di generare una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici.

Il miglioramento del contesto economico dovrebbe essere riflesso dal comportamento coerente delle variabili individuate come decisive per "rompere" con gli andamenti tendenziali del passato assecondando e accentuando le tendenze positive già in atto. Questo processo deve indurre un salto qualitativo nella produttività totale dei fattori e quindi innescare un processo di sviluppo e di attrazione di risorse mobili, specificamente degli investimenti privati, e di valorizzazione delle risorse territoriali, provocando così un aumento sostanziale del tasso di crescita del Mezzogiorno e un recupero del ritardo relativo dell'economia meridionale.

A questo fine, vengono individuate una serie di variabili intermedie, che fanno da "ponte" tra obiettivi specifici della programmazione e obiettivo generale di sviluppo. Il cambiamento di queste variabili rappresenta una vera e propria "rottura" del modello tradizionale di integrazione-dipendenza del Mezzogiorno. Le "variabili di rottura" e i relativi indicatori di riferimento sono riportati nella tabella seguente.

<b>n.</b>	<b>Variabili di rottura</b>	<b>Indicatori</b>
1	Capacità di esportare	Esportazioni/PIL
2	Grado di indipendenza economica	Importazioni nette/PIL
3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	Presenze turistiche per abitante

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

In coerenza con tale strategia, il QCS (insieme alle politiche nazionali coerenti e complementari) assume l'obiettivo di indurre una significativa crescita economica nel medio periodo e quindi di ridurre significativamente il divario economico-sociale delle aree del Mezzogiorno in un modo sostenibile, ossia accrescendo la competitività di lungo periodo, creando condizioni di accesso pieno e libero al lavoro, nonché tutelando e facendo leva sui valori ambientali e di pari opportunità.

L'obiettivo generale del QCS si può pertanto indicare come segue:

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

Tale obiettivo generale è strettamente legato alla realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare del Mezzogiorno, all'aumento dei tassi di attività, alla riduzione del lavoro sommerso, alla compressione della disoccupazione. Strumento primario del QCS per la crescita è il miglioramento del contesto economico del Mezzogiorno.

Si richiedono interventi volti a incidere sull'efficienza e la qualità dei fattori produttivi, per stimolare una maggiore produttività complessiva del sistema e per indurre un più elevato saggio di accumulazione e un processo positivo di crescita endogena. I miglioramenti del contesto economico possono riferirsi non solo agli aspetti direttamente legati agli incrementi di produttività – in particolare al capitale fisico, umano e di conoscenza – ma anche agli elementi che, inducendo un mutamento radicale nelle aspettative e nei comportamenti, possono contribuire ad alimentare il processo di sviluppo (ad esempio la sicurezza pubblica, la legalità e le relazioni fiduciarie).

Il QCS è articolato in sei grandi aree di intervento – gli assi prioritari - che mirano a valorizzare le risorse del contesto economico e territoriale del Mezzogiorno: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, e reti e nodi di servizio.

L'articolazione della strategia nei sei assi prioritari punta a concentrare gli interventi su quelle aree suscettibili di avere un impatto più rilevante sulla produttività totale dei fattori e, di conseguenza, sulla crescita economica.

Occorre investire in capitale fisico, particolarmente nei settori delle risorse naturali e delle reti e nodi di servizio, per migliorare il contesto di base in cui operano le imprese. L'efficacia e l'efficienza dei servizi di base, per esempio la gestione delle risorse idriche ed dei rifiuti così come la sicurezza, sono condizioni fondamentali di base per promuovere gli investimenti privati. Inoltre, un sistema di trasporti e comunicazioni efficiente può migliorare la competitività delle imprese, riducendo i costi e aumentando l'affidabilità e la rapidità delle comunicazioni.

Gli investimenti pubblici in capitale umano e "di conoscenza" sono cruciali per potenziare la produttività totale dei fattori di una regione e, di conseguenza, per raggiungere un tasso di crescita più elevato nel lungo periodo. Gli investimenti dovrebbero comprendere non solo la formazione professionale e la promozione dell'imprenditorialità locale, ma anche il sostegno dell'innovazione tecnologica e della società dell'informazione, che possono svolgere un ruolo chiave nell'aumentare la competitività.

La concentrazione degli investimenti pubblici nelle città e nei poli di crescita locale dovrebbe massimizzare le potenzialità di crescita attraverso la valorizzazione di economie « di agglomerazione ». Si possono considerare le città non solo come poli di consumo, ma anche come centri di fornitura di prodotti e servizi avanzati.

Gli investimenti nelle risorse culturali, se concentrati in modo appropriato, possono contribuire a creare nuovi impieghi locali e nuova imprenditoria, così come ad aumentare lo sviluppo turistico. Possono anche contribuire a valorizzare il Mezzogiorno, migliorandone il « profilo » e l'immagine in un contesto internazionale.

La strategia del QCS di intervenire nel contesto economico, sociale e ambientale implica un sostanziale riequilibrio fra politiche di miglioramento del contesto ed i regimi di aiuto diretto alle imprese. Sebbene i regimi di aiuto possano potenzialmente influenzare le imprese nelle loro scelte di localizzazione, allo stesso tempo tendono a creare effetti di spiazzamento e inerzia, perché in genere il contributo pubblico sostituisce l'investimento privato invece di accompagnarlo.

Questo riequilibrio strategico implica:

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

Sul piano del metodo la strategia del QCS assume quale riferimento e orientamento per i programmi operativi alcuni principi di base. In particolare:

- *la concentrazione*: articolazione in pochi programmi operativi, a loro volta articolati prevalentemente in linee di intervento finalizzate al conseguimento di un numero limitato di obiettivi specifici. Gli interventi devono essere a loro volta concentrati verso pochi

obiettivi operativi prioritari;

- *l'integrazione*: priorità di azione attraverso programmi integrati regionali, assumendo il riferimento territoriale per il complesso delle azioni di sviluppo; regionali (anche nel caso dei programmi operativi nazionali si prevede una puntuale “regionalizzazione” delle linee di intervento)<sup>9</sup>; massimizzazione dell'efficacia delle azioni di sviluppo favorendo, all'interno dei singoli Programmi operativi, la programmazione, il finanziamento e l'attuazione di progetti integrati di sviluppo. In tale contesto, un rilievo particolare assume l'integrazione delle risorse finanziarie provenienti dai diversi Fondi Strutturali;
- *il decentramento e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione*: elemento essenziale per la gestione della concentrazione e dell'integrazione, per la promozione di una maggiore responsabilizzazione della classe dirigente locale e un maggiore grado di coinvolgimento dei politici locali, per il coinvolgimento degli attori locali in grado di esprimere livelli di più ampia conoscenza del territorio, delle sue risorse e del suo fabbisogno;
- *la verificabilità dei risultati*: condizione qualificante della programmazione ex ante – si può verificare ciò che è quantificato o comunque definito con chiarezza e trasparenza – e finalità del processo di valutazione in itinere. Essa va inoltre considerata come responsabilità istituzionale: ogni livello di risultato atteso ha un suo responsabile, di cui è verificabile l'operato. La verificabilità presuppone l'applicazione sistematica e diffusa del monitoraggio finanziario, fisico e procedurale a livello di progetto, quale strumento in grado di assicurare il raccordo costante fra previsioni ex ante e risultati via via conseguiti;
- *l'urgenza*: i tempi stretti di conseguimento dell'obiettivo impongono che la strategia del QCS tenga conto di questa urgenza attraverso: 1) la definizione celere in ogni territorio degli obiettivi puntuali da conseguire e delle tipologie di opere su cui si intende puntare, attuando da subito alcuni interventi caratterizzati da elevati livelli di qualità ed efficacia; 2) utilizzare subito e valorizzare i progetti esistenti. In quest'ambito sarà necessario prevedere, almeno per i primi due anni, una sorta di “ponte” fra programmazione in corso e nuova programmazione. Il che implica che già in sede di programmazione operativa si prevede di integrare, per i primi anni di attuazione, obiettivi, linee di intervento e anche singoli progetti di sviluppo emersi come prioritari già nella precedente fase di programmazione, nella misura in cui essi esprimano livelli adeguati di coerenza, convergenza e omogeneità con la strategia di sviluppo delineata per il nuovo e con il sistema di obiettivi globali e specifici che ne è alla base.

### **2.3. Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta**

Nell'ambito della valutazione ex-ante del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, le autorità italiane hanno proceduto a una serie di stime attraverso un quadro normativo che delinea le condizioni che permetterebbero al Mezzogiorno di registrare un differenziale di crescita positivo rispetto ai valori medi dell'Unione Europea.

---

<sup>9</sup> I Programmi operativi regionali assumono quindi la stessa articolazione di obiettivi globali e di Assi prioritari di intervento del QCS, costituendone di fatto una specificazione regionale (il modo in cui nella singola regione si conseguono gli obiettivi globali, secondo una strategia specifica articolata in Assi prioritari, ma costruita sulla base delle scelte strategiche che la Regione ha fatto in relazione alle risorse di cui è più dotata e che vuole valorizzare e al mix di obiettivi specifici che ne discendono).

Il programma d'investimenti mira a sospingere la crescita attraverso l'effetto delle sue azioni di contesto sulla redditività degli investimenti privati e quindi sul volume di questi investimenti. Tale impulso può essere colto da un modello di offerta in cui il capitale pubblico entra nella funzione degli investimenti privati. Ma i parametri di tale funzione sono stimati sui comportamenti passati e, di conseguenza, risentono della scarsa efficienza che ha finora caratterizzato gli interventi pubblici nel Mezzogiorno. Il modello vuole cogliere gli effetti della “nuova qualità” prevista dagli investimenti pubblici – così come viene definita nel Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, legata a vari elementi quali la natura integrata dei progetti, il rigore della loro selezione e gestione, l'introduzione di meccanismi premiali – come esternalità, modellate come un effetto diretto addizionale sulla produttività del sistema. L'esercizio è costruito attorno ad una specificazione della dinamica della produttività totale dei fattori. Questa è espressa in funzione dell'insieme di “variabili di rottura” alle quale il programma è mirato. Quattro variabili sono endogene al modello usato – esportazioni, investimenti, importazioni nette e tasso di attività. Le restanti variabili che sintetizzano le esternalità positive del programma sull'economia del Mezzogiorno sono esogene e l'effetto del loro cambiamento è stimato attraverso l'elasticità della produttività totale dei fattori, in alcuni casi direttamente nel modello e in altri casi esternamente, con una procedura di calibrazione. Per queste variabili è stato necessario formulare ipotesi relative alla loro dinamica e quantificazione che, sebbene comportino un elevato grado di discrezionalità, sono trasparenti, motivate e quindi verificabili.

Il modello utilizzato è prevalentemente uno strumento di verifica di coerenza e non un modello econometrico di previsione. Questo è inevitabile, dal momento che il QCS tende a provocare una “rottura” nei parametri delle funzioni di comportamento privato tramite una crescita delle esternalità. L'obiettivo è analizzare gli effetti di una “rottura” significativa nei comportamenti degli operatori economici, e quindi di provocare un'analoga “rottura” dei parametri delle funzioni di investimento privato. Il PIL è determinato tramite una funzione di produzione che scompone la crescita del prodotto nelle componenti capitale, lavoro e produttività globale dei fattori, che cattura tutte le esternalità. Il modello è completato da equazioni e identità contabili che descrivono in particolare il conto delle risorse e degli impieghi nonché il mercato del lavoro. Il modello è dunque semplificato e stilizzato. In particolare, non comprende variabili nominali (ad esempio, i prezzi) e i consumi interni non sono determinati in funzione di ipotesi di comportamenti ma in maniera residuale, a saldo, per raggiungere l'equilibrio tra risorse e impieghi (sebbene tale ipotesi venga poi verificata tramite una funzione di comportamento esterna al modello).

In altri termini, il modello permette di stimare gli effetti sulla crescita del PIL e sull'occupazione sotto specifiche ipotesi quantitative riguardo all'impatto delle “variabili di rottura” sulla produttività totale dei fattori.

Sulla base di queste premesse, la valutazione ex-ante propone uno scenario tendenziale, in cui la quota di investimenti pubblici sul PIL rimane costante dal 1999, e tre scenari che stimano gli effetti degli interventi previsti: scenario di base (con investimenti programmatici ma senza esternalità); scenario con esternalità “basse”; scenario con esternalità “alte”. In questi ultimi due scenari sono colti degli effetti addizionali attraverso le “variabili di rottura” alle quali si rivolgono gli investimenti programmatici.

Nello scenario tendenziale (“senza intervento”), il ritmo di crescita rimane positivo, anche se moderato (in media 19%), con un tasso di variazione del PIL del 2,4% in fine periodo. Con gli interventi programmati, sia nello scenario con “esternalità alte” (5,5%) sia in quello con esternalità basse (4,5%), viene raggiunto l’obiettivo generale di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello medio osservato a livello dell’Unione Europea. Nel periodo di programmazione, l’incremento del PIL oscilla complessivamente, secondo gli scenari, tra il 13% e il 38%.

Per quanto riguarda l’occupazione, il tasso medio annuo di variazione passerebbe dallo 0,8% senza intervento al 3,1% nello scenario più ottimistico. In termini assoluti, si prevede una creazione netta di circa 290.000 posti di lavoro nello scenario tendenziale fino a 1.330.000 posti di lavoro aggiuntivi. L’aumento complessivo dell’occupazione è quindi compreso, a secondo degli scenari considerati, tra il 5,7% e il 24%.

Rispettivamente, il tasso di disoccupazione, che assume particolare criticità nel Mezzogiorno, passerebbe dal tasso attuale del 22,8% al 20,5% nello scenario tendenziale e al 13,1% nello scenario con “esternalità alte”.

La variabile soggetta al massimo impatto è quella degli investimenti fissi lordi delle regioni dell’Obiettivo 1. In termini di tassi di variazione, la spesa globale per investimenti (infrastrutture e investimenti produttivi) cresce, in media annua, a secondo degli scenari, dal 3,3% al 12%. Si rileva, tuttavia, una forte differenziazione tra settore pubblico e settore privato, la cui significativa crescita riflette una forte complementarità, e l’impulso, più o meno importante rispetto agli scenari, dell’accumulazione di capitale pubblico.

Il tasso di variazione medio annuo del prodotto per persona occupata (produttività del lavoro) passerebbe dall’1,1% nello scenario senza intervento all’1,5% nello scenario più ottimistico. La differenza potrebbe essere interpretata come un aumento di competitività delle imprese del Mezzogiorno, grazie in particolare, alla concentrazione di una parte significativa degli investimenti pubblici sugli interventi che impattano significativamente sulla produttività.

In linea generale, le cifre sopra riportate dipendono dalle ipotesi sull’andamento delle “variabili di rottura” esogene al modello, che si riflette sulla produttività dei fattori e sull’occupazione. L’incertezza che circonda i valori dell’elasticità della produttività rispetto a quelle variabili ha indotto cautela nell’uso di quei valori. Al fine di verificare la robustezza dei risultati, è stata condotta un’analisi di sensitività basata, da un lato, su una riduzione del 15% per ogni anno del sentiero di crescita delle variabili di rottura esogene e, dall’altro, su una riduzione delle valori delle elasticità basata sull’errore standard. Nel primo caso, i tassi di crescita annui alla fine del periodo di programmazione, nel caso di esternalità alte, si riducono per il PIL e l’occupazione di 0,5 punti percentuali, quelli nel caso di esternalità basse di 0,3 punti. Nel secondo caso, la riduzione è pari a 1,1 punti per entrambi le variabili nel caso di esternalità alte, a 0,9 punti per il PIL e a 0,8 punti per l’occupazione nel caso di esternalità basse.

Allo scopo di illustrare il possibile sentiero di crescita che permette di raggiungere, nel periodo 2000-2006, il tasso di crescita obiettivo per il Mezzogiorno, è stata effettuata

un'ulteriore simulazione con l'ausilio di un modello macroeconomico multisettoriale dell'Italia "a due regioni"<sup>10</sup>.

Il modello, che combina elementi di tipo "bottom-up" e "top-down", evidenzia alcune differenze sostanziali rispetto all'approccio precedente, in quanto permette di effettuare collegamenti tra le due economie regionali (Mezzogiorno e Centro-Nord) e di valutare gli impatti macroeconomici<sup>11</sup>. La produzione è determinata combinando le tensioni dal lato della domanda aggregata con le specificità settoriali, e i fattori di offerta sono inclusi attraverso i prezzi relativi, mentre per le equazioni relative alla domanda di lavoro è stato utilizzato un quadro di ottimizzazione. Questo approccio consente di meglio registrare i comportamenti attuali, ma può portare a una sottostima degli effetti della strategia dal lato dell'offerta. Inoltre, il consumo aggregato del Mezzogiorno è basato su ipotesi di comportamento e le variabili nominali (prezzi, salari, domanda e offerta di moneta) sono presenti nel modello.

La simulazione verte sui quattro scenari citati nell'esercizio precedente. Il modello valuta l'impatto sulle variabili reali e nominali dei primi due scenari (quello tendenziale e quello con investimenti programmatici). Tali scenari differiscono, nel quadro della simulazione effettuata, per l'ordine di grandezza della crescita degli investimenti pubblici (14% nei sei anni per lo scenario tendenziale e 45% per lo scenario con investimenti programmatici).

L'effetto delle esternalità negli altri due scenari è calcolato sulla base di modifiche dei parametri nelle singole equazioni, in grado di simulare i tassi di crescita obiettivo. Ciò è possibile modificando l'impatto degli investimenti pubblici sugli investimenti privati e l'impatto del valore aggiunto e dello stock di capitale sull'occupazione.

La simulazione conferma quanto già evidenziato nell'esercizio precedente, ossia che lo scenario con investimenti programmatici non è in grado, da solo, di condurre a un tasso di crescita nel Mezzogiorno significativamente superiore alla media dell'UE. Effettivamente, i tassi di crescita raggiungerebbero un livello analogo a quello riscontrato nella simulazione precedente, ma gli incrementi più significativi avverrebbero soltanto alla fine del periodo. Inoltre, l'impatto sul tasso di disoccupazione non sarebbe molto significativo, dato che la crescita dell'occupazione totale sarebbe accompagnata dalla crescita dei tassi di attività. Dunque, la politica di investimento pubblico mostra, nello scenario con investimenti programmatici, una moderata efficacia nell'influenzare le variabili reali. Il suo impatto più importante è la significativa modifica della composizione della domanda aggregata, con un ruolo ridotto per gli investimenti privati (che mostrano un certo effetto di spiazzamento) e un'importanza accresciuta per i consumi privati (+3,5% in media) e gli investimenti pubblici.

Al fine di raggiungere tassi di crescita paragonabili all'obiettivo di crescita indicato nel QCS, negli scenari "con esternalità" deve verificarsi una drastica discontinuità nella politica di avviamento e accompagnamento dell'investimento pubblico. Nell'esercizio precedente tale discontinuità è stata stimata attraverso il comportamento di alcune "variabili di rottura" e il loro impatto sulla produttività. In questa seconda simulazione, gli alti tassi di crescita (4,1% nello scenario con esternalità basse; 5,5% nello scenario con esternalità alte) possono essere raggiunti tramite una "rottura" dell'impatto dell'investimento pubblico sull'investimento

---

<sup>10</sup> Mazzola (1997, 1998, 2000).

<sup>11</sup> Mazzola, "Maximising growth in the Mezzogiorno: implications and conditions" (Febbraio 2000).

privato, che implica mutamenti sostanziali in termini di efficacia e un cambiamento radicale nei comportamenti rispetto al passato, e nell'impatto del valore aggiunto e dello stock di capitale sull'occupazione. Questo secondo esercizio conferma pertanto che l'aumento dell'efficienza degli investimenti pubblici è, come sottolineato dalla valutazione ex-ante, il principale elemento per "rompere" con i comportamenti economici del passato.

Lo scenario con esternalità basse porta a una riduzione drastica del tasso di disoccupazione (16% nel 2006). Gli incrementi di crescita più significativi avverrebbero soltanto alla fine del periodo di programmazione. Paragonato allo scenario con investimenti programmatici, l'aumento nel consumo è più rilevante, ma la differenza principale è la reazione positiva, estremamente vigorosa, dell'investimento privato ai cambiamenti indotti nell'investimento pubblico, un comportamento che non ha precedenti nel Mezzogiorno.

Lo scenario con esternalità alte, similmente a quanto evidenziato nella simulazione precedente, produce effetti ancora più rilevanti e spinge veramente il Mezzogiorno su di un diverso percorso di crescita, modificando considerevolmente l'evoluzione del differenziale dei tassi di crescita rispetto al Centro-Nord. La riduzione della disoccupazione sarebbe ancora più netta e rapida rispetto allo scenario con esternalità basse. Tuttavia, anche in questo caso gli incrementi di crescita più significativi avverrebbero soltanto alla fine del periodo 2000-2006, e comporterebbero anche incrementi nel consumo che potrebbero generare pressioni di tipo inflazionistico.

Nel complesso, i risultati delle due simulazioni confermano la necessità di un massiccio innalzamento della qualità degli investimenti, così come evidenziato negli obiettivi strategici del QCS. Pur considerando che i due esercizi differiscono riguardo all'arco temporale indicato per raggiungere gli obiettivi di crescita, essi dimostrano che la possibilità di generare delle discontinuità rispetto al passato e di massimizzare la crescita risiede in primo luogo in un impatto molto più rilevante ed efficace degli investimenti pubblici sugli investimenti privati, di quanto è attualmente. Ciò significa anche un miglioramento dell'efficienza e della produttività degli investimenti pubblici attraverso una selezione e gestione rigorose dei progetti. Significa, infine, la necessità di accompagnare la politica di investimento pubblico con politiche volte al miglioramento della concorrenza nei mercati dei beni, dei servizi e del lavoro, e all'ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

#### ***2.4. Coerenza con le politiche nazionali di sviluppo economico e dell'occupazione***

La politica nazionale per il Mezzogiorno<sup>12</sup> si basa su un insieme di interventi tra loro fortemente integrati. Come sottolineato dal DPEF 2000-2003 il successo del QCS dipende, pertanto, anche dalla contestuale attuazione di altre politiche trasversali:

- rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi;
- flessibilità e maggiore efficienza del mercato del lavoro;
- miglioramento di efficienza dell'amministrazione pubblica;
- sostegno alle politiche di internazionalizzazione.

---

<sup>12</sup> Si vedano il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2000-2003, giugno 1999 (DPEF)*; il *Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione (PAN)*; il *Programma di Stabilità dell'Italia, dicembre 1999*; e *Italy's Report on Economic Reform, dicembre 1999*.

Il rafforzamento della concorrenza nei mercati di beni e servizi aiuta i consumatori – privati e imprese – grazie ad una maggiore efficienza in termini di minori costi e servizi di migliore qualità. Ciò aumenta la competitività delle imprese, stimola le esportazioni e gli investimenti privati, conduce ad aumenti di produttività, creazione di posti di lavoro e crescita economica. Un'area fondamentale di intervento riguarda il proseguimento delle politiche di privatizzazione delle imprese pubbliche, di liberalizzazione del mercato e di riduzioni ulteriori nel livello degli aiuti di Stato. Un'altra area di maggiore importanza è la liberalizzazione e l'intensificazione della concorrenza nei grandi servizi di rete (cioè l'energia, le telecomunicazioni, i trasporti, il settore idrico) a livello nazionale, ma anche nei mercati dei servizi di pubblica utilità a livello locale.

Una maggiore flessibilità ed efficienza del mercato del lavoro sono elementi chiave per creare un contesto capace di attrarre risorse mobili e generare nuovo impiego. Il PAN sottolinea la necessità di ridurre gli ostacoli al funzionamento efficiente dei meccanismi allocativi del mercato del lavoro, tramite la rapida creazione di servizi per l'impiego moderni, sia pubblici sia privati, per migliorare il “*job-matching*” e prevenire la disoccupazione di lungo periodo. Anche la transizione dalla scuola al lavoro potrebbe essere facilitata se fosse possibile assicurare un sistema educativo e formativo capace di fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro.

Nel contesto del Mezzogiorno, l'obiettivo di aumentare l'efficienza del mercato del lavoro comprende quello di ridurre l'estensione delle aree di lavoro sommerso e irregolare.

Tuttavia, oltre alle politiche attive del mercato del lavoro, si richiedono sforzi, attraverso i meccanismi della concertazione (del Patto Sociale del dicembre 1998) per trovare modi di legare i livelli e la dinamica delle retribuzioni alle condizioni di produttività, al fine di migliorare la competitività del Mezzogiorno e valorizzare le esperienze positive sperimentate all'interno degli strumenti di programmazione negoziata.

Il PAN sottolinea anche l'importanza di ridurre il peso del sistema fiscale sul costo del lavoro e sui contributi previdenziali. Malgrado le riforme recenti, il carico fiscale sul lavoro rimane tra i più alti dell'UE. Ridurre il peso del fisco sul lavoro significherebbe creare uno strumento importante per l'emersione dell'economia sommersa.

Malgrado il crescente ricorso al part-time, ai contratti a tempo determinato e atipici i livelli di questi contratti rimangono inferiori alla media UE. L'estensione dell'utilizzo di forme flessibili ma regolari di impiego può costituire un'agevolazione per l'ingresso nel mercato del lavoro delle categorie più deboli; la promozione del lavoro part-time potrebbe contribuire ad aumentare i tassi di occupazione e di attività delle donne. L'obiettivo del PAN, di raggiungere il livello medio europeo di occupazione part-time entro il 2003, è di importanza particolare per il Mezzogiorno.

Il successo del QCS e di altre politiche dipende anche dall'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, e su un aumento dell'efficienza e dell'efficacia amministrativa a livello nazionale, regionale e locale. Per poter fornire servizi pubblici di un'alta qualità ed in un modo efficiente ed efficace, ogni amministrazione pubblica deve dotarsi di strutture tecnico-amministrative adeguate, ma anche delle risorse umane ed organizzative appropriate.

La crescita dell'internazionalizzazione è un'opportunità addizionale per il Mezzogiorno rispetto al resto del paese, concorrendo in maniera significativa all'obiettivo di coesione, soprattutto grazie alla possibilità di cogliere opportunità emergenti dai mercati e contesti internazionali, anche nei paesi per i quali il Mezzogiorno può rappresentare un interlocutore naturale nell'Unione Europea (Mediterraneo, Sud-est europeo).

La capacità del QCS di conseguire gli obiettivi stabiliti è strettamente collegata all'attuazione dell'intero pacchetto di politiche sopra delineate e illustrate nel DPEF 2000-2003.

Visto tale legame diretto, eventuali mutamenti significativi nella politica economica e sociale italiana rispetto alle linee del DPEF 2000-2003 potrebbero avere rilevanti ripercussioni sulla capacità del QCS di raggiungere i propri obiettivi. In tal caso, il Governo italiano e la Commissione Europea valuteranno in partenariato l'impatto di tali mutamenti sul QCS (in termini di strategia, di obiettivi e di priorità di intervento) e l'eventualità di procedere a modifiche del QCS stesso.

## ***2.5. Coerenza con le priorità della Commissione***

In termini generali il QCS prende adeguatamente in considerazione le priorità della Commissione, come indicato negli orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006. Un riferimento particolare va effettuato per la Società dell'Informazione e per l'applicazione del principio "chi inquina paga".

Per quanto concerne la **Società dell'Informazione**, l'affermarsi di questo fenomeno non solo avrà un impatto in tutti i campi della vita sociale (business, tempo libero, educazione, salute, ecc.), ma la sua crescita rapidissima può avere effetti significativi – sia positivi sia negativi - dal punto di vista sociale ed economico, creando nuove disparità tra regioni, settori e segmenti della popolazione. Il quadro di riferimento strategico per la realtà italiana è indicato dal Piano di Azione per lo Sviluppo della Società dell'Informazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Forum per la Società dell'Informazione). E' tuttavia necessaria la definizione di una strategia di sviluppo della Società dell'Informazione in ogni Regione del Mezzogiorno. Il QCS delinea le principali linee di intervento in materia di Società dell'Informazione nella descrizione dell'Asse VI.

Con riguardo al **principio "chi inquina paga"**, il Regolamento (CE) n. 1260/1999 prevede la diversificazione dei tassi di partecipazione dei Fondi Strutturali quale strumento concreto per la sua applicazione. Il principio implica che coloro i quali sono all'origine dei danni causati all'ambiente, si facciano carico dei costi necessari a evitare o riparare il danno.

Per l'applicazione del principio, le linee direttrici della Commissione per i programmi dei Fondi strutturali 2000-2006 prevedono un quadro che si basa sui seguenti principi:

- attraverso la differenziazione dei tassi di contributo, occorre sviluppare un sistema in base al quale i costi ambientali connessi al trattamento dell'inquinamento e/o alle azioni preventive siano sostenuti dai responsabili dell'inquinamento;
- l'applicazione del principio "chi inquina paga" deve risultare compatibile con gli obiettivi della coesione economica e sociale;

- lo sviluppo di tale sistema deve essere graduale e interessare i diversi settori infrastrutturali oggetto di sostegno da parte dei Fondi;
- dovrà tener conto dell'accettazione sociale dell'imposizione dei costi;
- dovrà rispettare le disposizioni del Trattato relative all'uso oculato e razionale delle risorse, soprattutto idriche ed energetiche.

I servizi della Commissione hanno pubblicato un **documento tecnico** che propone modalità pratiche, in accordo con i principi sopra indicati, per l'applicazione del principio "chi inquina paga" ai progetti di infrastrutture nei settori ambiente, trasporti ed energia oggetto di finanziamento dei Fondi strutturali.

Per l'applicazione del principio ai progetti di infrastrutture in questi settori, occorre avvalersi di sistemi di pagamento intesi ad addebitare i costi di utilizzo delle infrastrutture e i costi dell'inquinamento da esse prodotto. Gli utenti delle infrastrutture dovrebbero contribuire sia alle spese necessarie per combattere l'inquinamento, sia ai costi di funzionamento, manutenzione e sostituzione delle infrastrutture stesse.

Per l'applicazione del principio "chi inquina paga", una distinzione è necessaria tra:

- a) i settori coperti da un quadro legislativo comunitario in vigore;
  - b) i settori ancora privi di un quadro legislativo comunitario.
- a) Laddove è già pienamente in vigore una normativa comunitaria sul sistema di imputazione dei costi (attualmente: nel settore della gestione dei rifiuti) i tassi di partecipazione dei Fondi dovrebbero variare nella misura in cui il sistema incentiva un uso efficace delle infrastrutture, la loro manutenzione ed uno sfruttamento delle risorse coerente con la legislazione comunitaria.
- b) Per i settori delle infrastrutture in cui la normativa comunitaria relativa ai sistemi di imputazione dei costi dell'inquinamento è ancora in corso di definizione o approvazione (attualmente: risorse idriche, trasporti ed energia), la Commissione propone di utilizzare la diversificazione dei tassi di aiuto come incentivo per sviluppare tali sistemi. Ciò permetterebbe di estendere progressivamente l'applicazione del principio "chi inquina paga" a tutte le operazioni nel settore delle infrastrutture cofinanziate dalla Comunità.

Nel caso a), il DL 22/97 in attuazione delle direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE recepisce l'applicazione del principio "chi inquina paga". In particolare, viene istituita la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani che deve coprire i costi (investimenti e ammortamenti) e essere proporzionale alla quantità di rifiuti conferiti in modo da assicurare, a regime, la copertura integrale dei costi di investimento ed esercizio.

Nel caso b), come primo passo, si propone di applicare tale diversificazione ad un numero limitato di tipi di investimenti in infrastrutture nei tre settori suddetti, e cioè:

- nei settori dei trasporti e dell'energia, per gli investimenti che ricadono nelle reti trans-Europee (TENs) e nella direttiva 88/609/CEE sui grandi impianti di combustione<sup>13</sup>;

---

<sup>13</sup> GUCE L 336 del 7.12.1988.

- nel settore delle risorse idriche, per le infrastrutture definite nella direttiva 85/337/CEE<sup>14</sup> (modificata dalla direttiva 97/11/CE<sup>15</sup>) e nel progetto di direttiva quadro sulle acque.

Dettagli sul metodo proposto di differenziazione del tasso di contributo sono presentati nel documento tecnico della Commissione sopra citato.

Come auspicato dalla Commissione, le autorità italiane hanno fornito il seguente quadro della legislazione nazionale:

1. **Ciclo integrato delle acque:** la legge 36/94 (Galli), recepisce il principio "chi inquina paga" attraverso l'introduzione di misure che assegnano alla politica tariffaria principalmente il compito di:
  - garantire un complessivo equilibrio economico finanziario dell'impresa tenendo conto della struttura dei costi di produzione del servizio offerto;
  - garantire una più efficiente allocazione dei fattori e quindi ridurre lo spreco nell'uso delle risorse;
  - perseguire gli obiettivi di settore indicati dalla legge stessa e dagli indirizzi di settore di tutela ambientale, di risparmio idrico e più in generale di uso più efficiente delle risorse.

La nuova disciplina tariffaria della legge Galli, ispirandosi al principio della copertura dei costi, prevede che la tariffa sia calcolata sulla base della quantità della risorsa idrica e del servizio fornito, dei costi di gestione, delle opere e degli adeguamenti necessari, della remunerazione del capitale investito, ecc. Il decreto attuativo della legge Galli (DM 1.08.1996) predispose un sistema di tariffazione, basato sul metodo del *price-cap*, che tenga conto dei criteri di economicità e di efficienza. Tale soluzione offre lo stimolo per l'impresa ad assumere comportamenti efficienti e permette di definire un livello di tariffa che approssimi i costi efficienti sia per infrastrutture idriche che per quelle di fognatura e depurazione.

2. **Energia.** Il nuovo ordinamento (29.12.1999 Delibera Autorità per l'energia elettrica) delle tariffe del servizio di fornitura ai clienti vincolati sarà in grado di esercitare effetti positivi sulla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali attraverso quattro meccanismi:
  - l'introduzione di stimoli a miglioramenti di efficienza sul lato dell'offerta adeguando le tariffe ai costi riconosciuti. Tramite specifiche componenti tariffarie l'Autorità assicura la copertura dei costi derivanti dalla realizzazione di obiettivi generali di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse e relativi all'attività di ricerca e sviluppo;
  - la promozione di miglioramenti dell'efficienza negli usi finali attraverso l'introduzione di stimoli e l'eliminazione di disincentivi per gli esercenti;
  - stimoli all'utenza per il miglioramento dell'efficienza negli usi finali. Il nuovo sistema tariffario permetterà di coprire i costi di produzione e i costi connessi ad interventi di abbattimento delle emissioni o modifiche dei processi produttivi a fini ambientali e di uso efficiente delle risorse. L'internalizzazione dei costi ambientali è promossa dall'effetto combinato di misure di politica ambientale (standard di emissioni per gli

---

<sup>14</sup> GUCE L 175 del 5.7.1985.

<sup>15</sup> GUCE L 213 del 14.3.1997.

- impianti di generazione termoelettrica, *carbon tax* introdotta con la legge finanziaria 1999) e dall'integrazione di obiettivi di tutela ambientale nelle politiche di settore (intervento tariffario);
- introduzione di una maggiore flessibilità nei rapporti tra clienti e imprese elettriche e la creazione di nuove possibilità di incontro tra "domanda" e "offerta" con caratteristiche positive da un punto di vista ambientale.

Oltre che nel settore della gestione dei rifiuti, nel quale è in vigore una legislazione specifica, il documento tecnico della Commissione prevede un'applicazione graduale del principio "chi inquina paga" per le infrastrutture dei settori delle risorse idriche, dell'energia e dei trasporti; L'applicazione avverrà in due fasi distinte: 2000-2003 e 2004-2006. Al termine della prima fase, entro il 31.12.2003, una specifica valutazione a metà percorso permetterà l'esame dei risultati conseguiti nell'applicazione del principio nel primo quadriennio e dovrà consentire di porre le basi per una più ampia e completa applicazione del principio nel prosieguo della programmazione.

## ***2.6. Valutazione dell'impatto sulle politiche comunitarie in materia di ambiente, occupazione e pari opportunità***

Questa sezione affronta la valutazione dell'impatto atteso del QCS sulle tre priorità citate nell'articolo 1 del Regolamento n. 1260/1999 del Consiglio: ambiente, occupazione e pari opportunità.

### **2.6.1. Ambiente**

Il miglioramento del contesto ambientale, la valorizzazione delle risorse naturali e la promozione di uno sviluppo che coniughi gli aspetti economici, sociali e ambientali, sono gli elementi che caratterizzano la strategia del QCS.

La valutazione ex-ante ambientale che ha accompagnato la predisposizione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, seppur caratterizzata da un livello di conoscenza non ottimale per quantità e qualità dei dati di base, ha messo in evidenza i principali punti di forza e di debolezza della qualità dell'ambiente, ha consentito una individuazione dei potenziali impatti delle strategie e degli interventi, contribuendo a una migliore integrazione della dimensione ambientale in tutti gli Assi di intervento.

La valutazione ex-ante ambientale è stata condotta in conformità con l'articolo 41.2 del Regolamento (CE) n. 1260/1999. Essa si configura come un processo che, per successivi gradi di approfondimento, accompagnerà le fasi successive della programmazione e sarà il riferimento rispetto al quale valutare, in itinere (valutazione intermedia) ed ex-post, il grado di conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale integrati nelle strategie settoriali.

La valutazione ex-ante contiene una descrizione, quantificata nella misura del possibile, della situazione ambientale del Mezzogiorno (si veda la sintesi al paragrafo 1.1.4 del QCS) che ha messo in luce le carenze conoscitive che tuttora persistono. Il miglioramento delle conoscenze delle componenti ambientali e degli ecosistemi è un obiettivo prioritario "trasversale" del

QCS, e costituisce un requisito indispensabile per la sostenibilità ambientale e la realizzazione degli interventi.

Entro il 31.12.2002 sarà predisposta una nuova e più completa stesura della valutazione ex-ante ambientale, integrata con gli indicatori pertinenti, che servirà da base per l'esercizio di valutazione intermedia.

La valutazione dell'incidenza sull'ambiente e l'analisi dell'integrazione degli aspetti ambientali nelle strategie e nelle linee di intervento settoriali, è stata condotta prioritariamente per gli Assi I, IV, V e VI. Una sintesi figura nell'allegato B del QCS.

In una prospettiva di sviluppo sostenibile, la valutazione ex-ante ambientale è stata integrata nel QCS e ha contribuito a definirne le strategie, gli obiettivi e le linee di intervento, che tengono conto dei principi di azione preventiva, di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del principio "chi inquina paga".

Il QCS dovrà essere l'occasione per la rapida attuazione del quadro tecnico, amministrativo e legislativo indispensabile per colmare le lacune di conoscenza, pianificazione e programmazione e per un profondo rinnovamento degli attuali sistemi di governo e di gestione dell'ambiente. Nel ciclo integrato dell'acqua, nella gestione dei rifiuti, nel settore del suolo e dell'inquinamento, le strategie di intervento mirano a colmare i ritardi di implementazione delle normative comunitarie e nazionali, consentendo la costruzione di efficaci sistemi di gestione delle risorse naturali e una maggiore sicurezza e difesa del territorio dal rischio idrogeologico, sismico e da inquinamento.

Gli investimenti nel "ciclo integrato dell'acqua" si inquadrano negli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa nazionale di settore (legge n. 36/94 "Galli" e D.lgs. 152/99 che recepisce le direttive 91/271/CEE "acque reflue urbane" e 91/676/CEE "nitrati").

Nel settore dei rifiuti, gli investimenti ammissibili a cofinanziamento sono quelli previsti dai piani di gestione redatti in conformità con le direttive comunitarie 75/442/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CEE, notificati alla Commissione. La strategia di intervento dovrà essere conforme con la gerarchia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti (prevenzione, riutilizzo, riciclo e, per la frazione residuale: incenerimento con recupero energetico, discarica controllata).

Le azioni di difesa del suolo (rischio idrogeologico, sismico, da inquinamento) dovranno essere coerenti con il quadro programmatico (Pianificazione di bacino), complementari con gli interventi previsti in altri Assi, e prioritizzati in base ad analisi di pericolosità e di rischio.

Gli interventi di bonifica dei siti inquinati devono collocarsi nell'ambito di una di una pianificazione a livello regionale, basata sul censimento dei siti potenzialmente contaminati, che tenga conto delle priorità e dei criteri indicati dalla normativa nazionale di settore (DM 25.10.1999 n. 471).

Per quanto concerne l'energia, gli investimenti saranno prioritariamente orientati verso un utilizzo più efficiente sul versante della domanda e per il sostegno alle fonti di energia rinnovabili.

Per quanto concerne in particolare le aree naturali, le informazioni fornite dalle autorità italiane (lista dei Siti di Importanza Comunitaria proposti per l'inclusione nella rete NATURA 2000) sono sufficienti per una valutazione dell'impatto atteso dagli interventi su tali aree. La strategia del QCS mira alla tutela, corretta gestione e valorizzazione del patrimonio naturalistico, riconoscendo nelle zone di cui alla costituenda rete NATURA 2000 gli ambiti territoriali nei quali realizzare in via prioritaria gli interventi in cui essa si articola.

La sostenibilità ambientale delle politiche di sostegno alle attività produttive, allo sviluppo delle città e delle reti e nodi di servizio, è perseguita attraverso un'integrazione degli aspetti ambientali e di sostenibilità negli obiettivi specifici e nelle linee di intervento. La strategia mira a ridurre le esternalità ambientali negative, minimizzando gli impatti ambientali, migliorando la sostenibilità nell'utilizzo delle risorse naturali, promuovendo l'adesione a sistemi ambientali di gestione normata (EMAS) e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili e/o di tecniche tradizionali a basso impatto, pianificando gli interventi in funzione delle capacità di carico dell'ambiente. Il QCS individua un primo insieme di criteri e di indirizzi di attuazione, che saranno ulteriormente specificati nei Programmi Operativi e nei Complementi di programmazione attraverso una valutazione puntuale degli strumenti adeguati a dare concretezza all'obiettivo della sostenibilità ambientale (misure, criteri, meccanismi premiali, specifiche modalità di attuazione).

Per quanto concerne la riduzione dei gas ad effetto serra (protocollo di Kyoto), la strategia di intervento del QCS, in particolare nel settore dei trasporti, delle attività produttive, delle città e dell'energia, è improntata ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse non rinnovabili, in particolare attraverso un riequilibrio modale che privilegi sistemi di trasporto più sostenibili.

Il coinvolgimento delle Autorità ambientali nazionali e regionali in tutte le fasi di programmazione ed attuazione degli interventi, nonché in sede di valutazione intermedia ed ex-post, rappresenta uno strumento cruciale a sostegno di una maggiore sostenibilità ambientale dello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno, nonché per assicurare la coerenza degli interventi e delle azioni con la politica e la normativa comunitaria in materia di ambiente.

La "*Rete nazionale delle autorità ambientali e della programmazione dei Fondi strutturali comunitari*" è la sede di coordinamento, di riflessione, di messa in comune delle esperienze e di elaborazione di criteri e di metodologie attinenti gli aspetti ambientali dell'azione dei Fondi strutturali. Istituita nel corso della programmazione 1994-1999, la "*Rete*" sarà rafforzata e la sua azione resa più efficace.

### **2.6.2. Occupazione**

Il QCS affronta con forza il tema dell'occupazione, che viene considerata strumento e risultato di una politica di crescita e anche strumento dell'obiettivo di riduzione del disagio sociale.

I collegamenti e la coerenza con la Strategia europea per l'occupazione sono assicurati, così come la coerenza interna con la strategia nazionale delineata dal Piano d'azione nazionale (NAP) e dal Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3.

In particolare, il QCS affronta la questione dell'**occupabilità** con particolare vigore. Il Quadro tiene conto di questo pilastro sia in termini di rafforzamento dell'occupazione che miglioramento delle competenze dei lavoratori. In tal modo è assicurata la coerenza con il NAP e con il Quadro di riferimento per l'Obiettivo 3, che attribuiscono particolare importanza al pilastro dell'occupabilità anche per tenere conto di una raccomandazione del Consiglio europeo di Helsinki al riguardo.

Il pilastro dell'**imprenditorialità** viene trattato in maniera adeguata dal QCS, che pone in modo particolare l'accento sull'emersione del lavoro irregolare riconoscendo anche l'importanza del fatto che le parti sociali e le autonomie locali siano strettamente coinvolte nelle iniziative volte a tale pilastro.

Quanto all'**adattabilità**, si prevedono importanti azioni per la formazione continua destinata alle Amministrazioni pubbliche. In coerenza con la Strategia europea per l'occupazione, il QCS prevede la formazione continua anche per le parti sociali e le organizzazioni non governative, allo scopo di migliorare l'adattabilità generale del sistema.

L'importanza del settore dei servizi nella creazione di posti di lavoro è posta in evidenza grazie anche a un'attenzione particolare posta negli assi risorse naturali e risorse culturali. A questo proposito, merita di essere ricordata l'importanza che il QCS attribuisce alle iniziative in tema di società dell'informazione anche dal punto di vista della creazione di posti di lavoro. Le iniziative del QCS in tal senso si rifanno alla comunicazione della Commissione del 4 febbraio 2000 dal titolo « Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione ».

### **2.6.3. Pari opportunità**

La valorizzazione delle risorse femminili e la diffusione della cultura di parità si va affermando come importante principio trasversale dell'azione di policy e non solo di azioni specifiche aggiuntive, in grado non solo di realizzare un obiettivo di eguaglianza, ma di esprimere un'opportunità di crescita per il benessere generale. Una gran parte della riserva di produttività del mezzogiorno è costituita da risorse femminili lontane dal mercato del lavoro e dai luoghi decisionali, l'allargamento della fascia di esclusione sociale è uno dei fattori che perpetuano il ritardo della cultura della modernità e della legalità necessarie al decollo di un nuovo sviluppo e una corretta amministrazione delle risorse pubbliche. Un maggiore coinvolgimento femminile consente una migliore consapevolezza delle necessità delle famiglie, degli anziani e dei minori. Una riduzione generalizzata della segregazione di genere e dei fenomeni di esclusione ha un'importante ricaduta in termini di sicurezza, di condizioni di legalità.

L'impatto che il QCS può avere sulle pari opportunità di genere va massimizzato realizzando l'integrazione del principio di parità nella programmazione sia attraverso un deciso intervento trasversale di mainstreaming, sia tramite delle misure specifiche. Requisito essenziale di tale integrazione è il coinvolgimento delle autorità competenti in materia, in particolare a livello

regionale. A livello dei programmi operativi potranno essere definite procedure standard al fine di fornire un valido ausilio per le amministrazioni regionali e locali. Ai fini della definizione d'impatto, rilievo particolare assume la riserva del 10% delle risorse del FSE destinate all'asse risorse umane in favore delle azioni specifiche volte all'applicazione del principio di parità di genere. Analogo rilievo va riconosciuto alla fissazione di un obiettivo quantificato a livello di QCS nel campo della promozione della parità fra uomini e donne e del « mainstreaming » di genere. Tale obiettivo deve poter essere monitorato durante l'attuazione e deve poter permettere eventuali cambiamenti in corso d'opera, facendo riferimento anche all'impianto metodologico per la valutazione dell'impatto (VISPO) predisposto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.