

## **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 programmatica e di verificare in itinere le scelte fatte, anche alla luce della più ampia attività di concertazione del Governo realizzata attraverso il Patto Sociale per lo Sviluppo e l'Occupazione.

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: impostazione iniziale e aggiornamento in occasione della revisione di medio termine***

Il capitolo precedente fornisce un quadro della difficile realtà sociale, economica e ambientale che il Mezzogiorno si trova a fronteggiare. L'andamento complessivo dell'economia meridionale ha presentato nella prima parte degli anni '90 un andamento complessivamente debole e un'evoluzione negativa in termini di crescita e occupazione, divergendo dal sentiero di sviluppo del resto dell'Unione Europea. A partire dalla metà degli anni '90 – come già molte evidenze hanno segnalato nella fase preparatoria del corrente ciclo di programmazione e come in occasione della revisione di medio termine del QCS è possibile apprezzare anche più compiutamente sulla base della disponibilità di nuove informazioni statistiche - si è manifestata una significativa tendenza allo sviluppo imprenditoriale e sociale, trainata dagli investimenti, dalle esportazioni, dal turismo e dalla nascita di nuove imprese. Nella fase iniziale del corrente decennio gli effetti di tale sviluppo endogeno sono stati tuttavia compressi da un forte peggioramento del clima internazionale, che si è ripercosso negativamente sulla crescita dell'intera UE, e dalla crescita particolarmente modesta dell'Italia.

In questo scenario, un ruolo positivo ha svolto l'attuazione della prima fase dello stesso QCS e della politica regionale nazionale per le aree sottoutilizzate, a esso sempre più connessa. I risultati raggiunti, in termini di capacità di spesa rispetto al passato recente, capacità di programmazione e progettazione, e di primi risultati qualitativi sono di rilievo, sia in confronto al passato, sia nel confronto europeo.

In considerazione dell'evoluzione degli ultimi anni nel Mezzogiorno, dell'esperienza realizzata nella prima fase di attuazione del QCS, dei risultati ottenuti in questa fase (e descritti nel paragrafo 2.3) e delle indicazioni avute dal processo di valutazione indipendente, appare necessario rafforzare l'azione rivolta a creare le condizioni per una decisa e definitiva inversione di tendenza, consolidare la crescita endogena, e attrarre investimenti dall'esterno, confermando l'impostazione del QCS 2000-2006 volta all'attuazione di una strategia di “rottura” con il passato, basata sull'azione concertata del QCS e di politiche coerenti complementari a livello nazionale, finalizzate a indurre riforme strutturali (cfr. punto 2.4).

L'obiettivo di tale strategia è di generare, attraverso il miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale, una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici. Il QCS rappresenta quindi un fattore determinante nella strategia di aumento di competitività del Paese.

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 . 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, sono state 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, così come originariamente definiti in sede di impostazione del QCS, 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

Successivamente all’approvazione del QCS e, anche grazie alla sua attuazione sono maturate conoscenze e sono state prodotte informazioni che consentono un affinamento degli indicatori, così da descrivere le variabili in modo più appropriato e più funzionale al loro utilizzo anche per gli esercizi di valutazione econometrica (cfr. paragrafo 2.3) delle prospettive di crescita e ricostruirne le serie storiche. Gli indicatori attualmente utilizzati che differiscono da quelli definiti in precedenza sono riportati nella tabella seguente.

5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	Investimenti diretti esteri in Italia/ Investimenti diretti in Europa
7	Capacità di offrire lavoro regolare	Unità di lavoro Irregolari/ Unità di lavoro Totali (*)
8	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	Persone di 14 anni e più che hanno svolto attività gratuita o partecipato a riunioni di volontariato / totale della popolazione di 14 anni e più
9	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	Esportazioni di prodotti a crescente domanda mondiale/Esportazioni totali
10	Capacità innovativa	Spesa pubblica e privata per R&S sul PIL
11	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	Occupati nei servizi alle imprese / Totale occupati nei servizi
12	Capacità di finanziamento	Differenziale tassi di interesse a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro nord
13	Condizioni di legalità e coesione sociale	Indice di criminalità violenta per 10.000 abitanti

(\*) Le Unità di lavoro sono definite nella Contabilità nazionale –ISTAT come unità di occupazione standardizzata a tempo pieno

Accompagna, inoltre, il processo di verifica di efficacia della politica economica intrapresa un insieme assai più ampio di indicatori di contesto<sup>24</sup>, aggiornati annualmente con dettaglio regionale e messi a disposizione del pubblico, che consente sia di articolare in maggior dettaglio molte delle tematiche sottostanti le variabili di rottura, sia di osservare più direttamente il manifestarsi o meno di specifici risultati connessi ai diversi obiettivi specifici in cui è articolata la strategia del QCS.

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.

Alla luce dell'esperienza del primo triennio di attuazione - che ha evidenziato l'entità del percorso di modernizzazione amministrativa da realizzare (e in parte realizzato) per conseguire quantità e qualità degli interventi, e le difficoltà, nonostante i risultati ottenuti, di produrre la "rottura" desiderata nei comportamenti degli operatori - e del significativo mutamento negativo delle condizioni del contesto internazionale occorso nei primi anni del corrente decennio, l'obiettivo generale del QCS può essere nella sostanza confermato, ma deve essere modificato nel percorso temporale:

- a) *raggiungere entro il periodo di attuazione del QCS un sentiero di crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quello dell'Unione europea<sup>25</sup>;*
- b) *ridurre il disagio sociale.*

L'obiettivo generale implica la realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare e dei tassi di attività del Mezzogiorno, la riduzione del lavoro sommerso, la compressione ulteriore della disoccupazione.

Il conseguimento dell'obiettivo generale e della sua esplicita duplice declinazione in aumento della crescita e della coesione sociale non dipende unicamente dalla realizzazione degli interventi finanziati all'interno del QCS, ma dipende in modo decisivo dal concomitante rafforzamento delle politiche trasversali descritte nel par. 2.4 e, segnatamente, dall'impegno per ammodernare le amministrazioni - necessario ad accrescere la loro capacità di attuazione della spesa e di aumento della sua qualità - e per assicurare l'integrazione e la convergenza su obiettivi comuni della politica di coesione comunitaria e della politica regionale nazionale.

Elemento determinante resta, infine, l'effettiva realizzazione nel Mezzogiorno di un volume complessivo di spesa in conto capitale crescente, così come stabilito negli impegni presi nei documenti di programmazione nazionale (che hanno dal 2000 stabilito la destinazione programmata al Mezzogiorno di una quota crescente fino al 45% della spesa in conto capitale complessiva del paese). In occasione della revisione di medio termine del QCS, la quantificazione degli obiettivi di spesa è stata sottoposta a riesame, in valore assoluto e relativo, anche in relazione agli interventi che si andavano definendo per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea.

---

<sup>24</sup> Il set degli indicatori di contesto è presentato in dettaglio nel capitolo 3 dedicato alla struttura analitica della strategia complessiva e disponibile sul sito dell'ISTAT.

<sup>25</sup> Cfr par. 2.3.2

In particolare, il complesso degli interventi stabiliti nel disegno di Legge Finanziaria per il 2005 presentato dal Governo al Parlamento (D.l. n. 5310/2004 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) riflettono le esigenze di contenimento della spesa ai fini di finanza pubblica, ma mantengono fermi il rifinanziamento della politica regionale nazionale e le regole stabilite per garantire l'utilizzo più efficace delle risorse. Tali disposizioni<sup>26</sup> e la contemporanea decisione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di assegnare alle Amministrazioni centrali e regionali le risorse attribuite al Fondo aree sottoutilizzate dalla precedente Legge finanziaria 2004, consentono di quantificare gli obiettivi programmatici di spesa nel modo riportato nel paragrafo 2.3.2.

L'attuazione di questi obiettivi di spesa è necessaria affinché il Mezzogiorno colga la ripresa nel ciclo internazionale - che, nello scenario predisposto nel paragrafo 2.3.2, si manifesta come un ritorno del tasso di crescita europeo attorno al 2,5 per cento dal 2005 - e consegua l'obiettivo generale di crescita e riduzione del disagio sociale, sopra identificato.

Per quanto riguarda specificamente l'obiettivo di riduzione del disagio sociale - un fenomeno difficile da definire e misurare - è emersa l'esigenza di monitorarlo prendendo in esame sia gli aspetti legati al benessere economico, sia gli elementi relativi alle opportunità di accesso e partecipazione alla vita associata.

In mancanza di informazione adeguata già esistente, le esigenze informative di dettaglio territoriale e completezza dell'informazione sono state in parte soddisfatte attraverso gli approfondimenti statistici che accompagnano le attività di valutazione e monitoraggio del QCS. Sono così divenute disponibili informazioni con dettaglio anche regionale sulla povertà economica e sulla percezione delle famiglie rispetto a profili specifici delle proprie condizioni di vita: disagio abitativo e relativo alla zona di residenza, difficoltà nell'accesso a servizi sanitari e per l'infanzia, difficoltà nel sostenere spese necessarie, ecc.. Tali informazioni, relative all'anno 2002, sono state predisposte dall'Istat<sup>27</sup>.

Nel complesso, l'informazione disponibile conferma sia la gravità delle carenze rilevate nel Mezzogiorno, anche in ambiti in cui il servizio pubblico dovrebbe assicurare condizioni tali da comprimere lo svantaggio territoriale, sia una forte correlazione tra componenti specifiche del disagio sociale e povertà monetaria. Il quadro del Mezzogiorno presenta tuttavia anche una variabilità consistente tra territori che rivela i risultati positivi conseguiti in alcuni contesti e fornisce indicazioni circa la localizzazione delle situazioni di maggiore debolezze e le iniziative da prendere.

L'indagine sarà replicata almeno una volta nell'arco di esecuzione del programma per effettuare un confronto nel tempo e verificare in tale modo l'obiettivo generale b) del QCS.

La strategia complessiva dell'intervento mira a incidere sull'efficienza e sulla 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,

---

<sup>26</sup> Rifinanziamento e rimodulazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (tabelle D e F); limitazione dei pagamenti a favore dei soggetti beneficiari di tale Fondo per concorrere al raggiungimento dell'obiettivo di crescita del 2% delle spese (art. 4, comma 1°), con l'attivazione di una clausola di favore per il Fondo (art. 4, comma 3); contemporanea assunzione in sede di Legge finanziaria (art. 4, comma 3) dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno il 30 per cento della spesa ordinaria, prevedendo opportune direttive delle Amministrazioni centrali anche nei confronti delle società a prevalente partecipazione pubblica.

<sup>27</sup> Nell'ambito del progetto cofinanziato dal QCS all'interno della Convenzione DPS-ISTAT sul miglioramento delle statistiche territoriali per le politiche di sviluppo a valere sul PON Azioni di sistema e assistenza tecnica.

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).

Come si è argomentato nel paragrafo 1.1, anche in presenza di una crescita più modesta rispetto all'obiettivo di crescita fissato ex-ante nel QCS nella prima parte del periodo, si sono ottenuti risultati importanti, soprattutto rispetto al passato e alla luce di considerazioni di lungo periodo. Positiva è, in particolare, risultata la composizione della crescita del Mezzogiorno: in relazione a quanto realizzato nel Centro-Nord, investimenti ed esportazioni sono risultati più vivaci, mentre i consumi delle famiglie e collettivi – a differenza che nel passato – meno dinamici. Si tratta di caratteristiche di sviluppo nel Mezzogiorno completamente nuove in confronto con i precedenti trenta anni.

Rispetto alle previsioni effettuate nella valutazione ex-ante del QCS per l'andamento delle variabili di rottura, le informazioni disponibili fino al 2002 mostrano che, nonostante i miglioramenti osservati in alcune di queste variabili (Capacità di attrazione dei consumi turistici, Innovazione, Capacità di sviluppo alle imprese e, pur con segnali meno chiari, Occupazione sociale), non si è, tuttavia, registrata una discontinuità significativa con il passato.

A ciò può avere contribuito la più graduale dinamica della spesa rispetto a quanto inizialmente ipotizzato, ma soprattutto ha pesato la mancanza di una modifica decisiva nei comportamenti e nelle aspettative degli operatori privati, influenzate dal peggioramento del ciclo internazionale e scarsamente sostenute dal confronto culturale - politico. Tali comportamenti non appaiono peraltro ancora influenzati dalle "rotture" positive realizzatesi sul piano dell'avanzamento istituzionale e amministrativo.

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.

Tutte le analisi e gli approfondimenti sviluppati nella prima fase di attuazione, ivi incluse quelle legate all'attività di valutazione intermedia, confermano l'attualità di questa impostazione, la cui validità appare avvalorata anche dagli indirizzi fissati nei Consigli europei di Lisbona e Goteborg.

Risulta tuttavia evidente, proprio alla luce dell'esperienza maturata nella prima fase, la necessità di circoscrivere puntualmente, all'interno dei singoli Assi prioritari, gli ambiti di intervento che più direttamente e con maggiore incisività possono garantire il conseguimento degli obiettivi fissati, tenendo conto dei risultati ancora non pienamente soddisfacenti in termini di capacità di generare l'impatto qualitativo atteso. Dall'esperienza è inoltre risultato chiaro che nella maggior parte dei casi dove ancora si registra insoddisfazione, accanto alla necessità di mirare meglio gli interventi previsti e di considerarne attentamente le condizioni di sostenibilità, è ugualmente importante continuare a migliorare la modalità di esecuzione, non sottovalutando il ruolo dei dettagli di attuazione e valorizzando le conoscenze accumulate nell'interazione tra gli attori.

Occorre investire in capitale fisico, particolarmente nei settori delle risorse naturali e delle reti e nodi di servizio, per riqualificare il contesto di base in cui operano le imprese, assicurando, al contempo, migliori condizioni di vita ai cittadini. L'efficacia e l'efficienza dei servizi di base, per esempio nel settore delle risorse idriche e dei rifiuti, deve essere perseguita nell'ottica di promuovere una gestione responsabile del complesso delle risorse naturali, che ne assicuri i necessari requisiti di sostenibilità economica e ambientale. Inoltre, un sistema di trasporti e

comunicazioni efficienti e sostenibili può rafforzare la competitività e l'attrattiva dei territori, migliorandone l'accessibilità, attraverso servizi più affidabili, rapidi ed efficienti, a minore impatto ambientale, in grado di valorizzare la peculiare collocazione geografica del Mezzogiorno, Analoga rilevanza va attribuita al tema della sicurezza e della legalità che risulta determinante, nella sua trasversalità, per assicurare adeguate condizioni di contesto, soprattutto se gli interventi sono integrati con i processi di sviluppo avviati nelle singole aree, attraverso un significativo rafforzamento della loro dimensione territoriale.

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. Tale considerazione generale assume particolare rilievo nel Mezzogiorno, per i livelli ancora particolarmente modesti della sua produttività, per le difficoltà che incontra il suo aumento, e per il peso che hanno e che vanno assumendo le attività industriali tradizionali dove solo l'innovazione continua e la qualificazione della manodopera possono assicurare il mantenimento di un vantaggio competitivo. Gli investimenti devono comprendere non solo la formazione professionale e la promozione dell'imprenditorialità locale, ma soprattutto il sostegno della ricerca, dell'innovazione tecnologica e della società dell'informazione, che svolgono un ruolo determinante per aumentare la competitività dei sistemi produttivi e dei territori, e risultano ancora oggi particolarmente sottodimensionati rispetto agli obiettivi assunti a livello europeo.

La concentrazione degli investimenti pubblici nelle città e nei poli di crescita locale dovrebbe massimizzare le potenzialità di crescita attraverso la valorizzazione dei fattori di competitività delle singole aree urbane e il miglioramento del capitale sociale, nell'ambito di un disegno strategico di livello regionale, che assicuri la concentrazione e l'integrazione degli interventi. A tal fine, le città devono essere considerate non solo come poli di consumo, ma anche come centri di offerta di quei prodotti, servizi avanzati e funzioni strategiche che meglio rispondono ad uno sviluppo urbano e regionale basato sul rafforzamento delle specifiche capacità di attrazione localizzativa dell'area, anche attraverso un'appropriata valorizzazione dell'apporto del capitale privato, e ispirato ai principi dello sviluppo sostenibile.

Gli investimenti nelle risorse culturali, se concentrati e integrati 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 essi possono, come troppo spesso accaduto in passato, creare effetti di spiazzamento e inerzia, allorché il contributo pubblico sostituisce l'investimento privato invece di accompagnarlo.

Questo riequilibrio strategico dettato anche dalla necessità di riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali 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", attraverso una decisa razionalizzazione dei diversi strumenti di intervento basata sui principi della selettività, della specializzazione e dell'integrazione degli aiuti, in modo da conseguire una più esplicita finalizzazione degli stessi al soddisfacimento delle specifiche esigenze territoriali..

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>28</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 nella prima fase 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) l’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. Le modalità di utilizzo dei rimborsi comunitari e nazionali sui progetti di cui sopra, e in ogni caso su tutti i progetti imputati alla programmazione comunitaria originariamente finanziata con fondi nazionali, sono indicate nel capitolo 6.3.6.

---

<sup>28</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).

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

### **2.3.1 Quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta sulla base della valutazione ex-ante**

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.

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'analogia "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>29</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>30</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 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

---

<sup>29</sup> Mazzola (1997, 1998, 2000).

<sup>30</sup> Mazzola, "Maximising growth in the Mezzogiorno: implications and conditions" (Febbraio 2000).

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.

### **2.3.2 Aggiornamento della quantificazione degli obiettivi globali e incidenza sulle condizioni di offerta**

In occasione della valutazione intermedia, il modello di offerta è stato rivisto e migliorato per effettuare sia una valutazione di quanto effettivamente realizzatosi nella prima fase di attuazione rispetto a quanto inizialmente ipotizzato, sia per aggiornare gli scenari di prospettiva al fine di segnalare gli sforzi necessari per il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici nella seconda fase di attuazione. Tali indicazioni – contenute nella parte dedicata all'aggiornamento della valutazione ex-ante di impatto macroeconomico del rapporto di valutazione intermedia del QCS - hanno sostenuto la discussione e la riflessione partenariale nel corso della revisione di medio termine. Gli esiti di tale revisione, insieme a ulteriori informazioni, relative all'andamento delle grandezze macroeconomiche dei conti territoriali e alla definizione del quadro di finanza pubblica da parte del governo italiano per il rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità europeo, sono stati successivamente incorporati in nuove e più aggiornate valutazioni di cui si dà conto nel prosieguo di questo paragrafo.

Nella valutazione intermedia si è proceduto innanzitutto all'aggiornamento del modello sulla base dei cambiamenti intervenuti nelle informazioni disponibili e nella comprensione del meccanismo di sviluppo dell'economia delle regioni del Mezzogiorno. Questo ha comportato anche un perfezionamento della specificazione e delle proprietà di stima del modello econometrico rispetto

alla fase della valutazione ex-ante. Il modello ha peraltro mantenuto inalterata la sua filosofia di fondo tesa a cogliere da un lato, il processo di accumulazione e la conseguente crescita economica, e dall'altro, i canali attraverso i quali la politica economica scelta intende incidere su tale processo.

I fattori predominanti che agiscono sull'accumulazione di capitale fisico e umano di un'area in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno, e che vengono esplicitati nel modello, sono principalmente tre: (a) il traino esercitato sia dal contesto internazionale sia, nel quadro di un'economia dualistica, dalla macro-regione avanzata su quella più arretrata, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda; l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante sia (b) un effetto diretto legato al coordinamento delle azioni individuali e all'incremento del capitale pubblico, sia (c) un effetto indiretto, tramite la generazione di meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità prodotte dalle politiche e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico.

Quest'ultimo aspetto è centrale per il QCS e quindi anche nel modello. L'idea base è che le variazioni nelle aspettative e nei comportamenti degli operatori e nel clima economico e sociale indotte dalle politiche possano essere colte con alcuni specifici indicatori denominati, sia nel QCS che nel modello, variabili di "rottura", in quanto segnalano le discontinuità nei comportamenti e nelle dinamiche passate che si producono in una fase di decollo economico. Queste 13 variabili catturano le esternalità positive e negative legate alla struttura economico sociale e istituzionale e alle aspettative degli operatori. (cfr. paragrafo 2.2)

Come nel modello utilizzato per la valutazione ex-ante, esportazioni, investimenti, importazioni nette e tasso di attività sono variabili endogene nel modello. Le restanti variabili - che sintetizzano le esternalità positive del programma sull'economia del Mezzogiorno - sono esogene. Nel modello rivisto, l'effetto del loro cambiamento è stato inserito, per sei di esse, direttamente nelle equazioni del modello mentre, per le altre tre, esternamente, con una procedura di calibrazione. Per tutte le nove variabili di rottura esogene, come nel caso della valutazione ex-ante, vengono formulate ipotesi (scenari) in relazione ai loro possibili percorsi e quindi al manifestarsi di esternalità lungo il periodo di attuazione del programma.

La logica alla base del modello non è cambiata nella revisione effettuata per la valutazione intermedia. Il meccanismo fondamentale rimane quello della crescita attraverso l'accumulazione di capitale privato e l'aumento di produttività del sistema. Sono state tuttavia introdotte alcune modifiche, che hanno reso più ricco il meccanismo di interrelazione tra variabili di politica economica e sviluppo, e che hanno tenuto conto anche dei suggerimenti provenienti dalla Commissione Europea e da altri esperti nelle numerose presentazioni del modello a convegni e seminari.

In particolare, i principali cambiamenti apportati hanno riguardato: l'apertura settoriale, che ha permesso di specificare un modello di crescita dei settori dei servizi (basato principalmente sull'accumulazione di capitale umano) differente da quello dell'industria; la determinazione della bilancia commerciale a saldo tra l'offerta interna e la domanda; l'introduzione nel modello dell'impatto di breve periodo di variazioni della domanda; una specificazione più completa dei rapporti tra le due macro-aree dell'economia italiana; un aumento e una suddivisione più fine delle variabili di *policy* considerate.

Allo scopo di considerare l'obiettivo strategico relativo al riequilibrio tra politiche di miglioramento del contesto e i regimi di aiuto diretto alle imprese (cfr. paragrafo 2.2), il nuovo modello considera separatamente (e separatamente stima i relativi parametri di impatto nelle equazioni) le due componenti della spesa pubblica in conto capitale degli investimenti pubblici e degli incentivi alle

imprese. Nei profili adottati vengono quindi incorporati, oltre agli impegni programmatici sul totale della spesa pubblica in conto capitale, anche gli impegni programmatici tesi a riequilibrare la composizione (*policy mix*) tra incentivi e investimenti, a favore di questi ultimi.

Come per il modello della valutazione ex-ante, anche il nuovo modello mantiene la caratteristica di strumento di verifica di coerenza e non è un modello econometrico di previsione.

L'identificazione dei tre fattori di dinamismo, precedentemente segnalati, si è concretizzata, come nella valutazione ex-ante, nella costruzione di quattro scenari: uno scenario controfattuale di riferimento, che ipotizza assenza di politiche territoriali efficaci e tre scenari che simulano gli effetti del QCS (e dei connessi impegni relativi alla politica regionale nazionale) sotto diverse ipotesi di efficacia delle politiche: scenario programmatico (con investimenti programmatici ma senza esternalità); scenario con investimenti programmatici e esternalità "basse"; scenario con investimenti programmatici e esternalità "alte". In questi ultimi due scenari gli effetti addizionali (esternalità) degli investimenti programmati sono appunto rappresentati attraverso i percorsi delle "variabili di rottura".

Lo scenario controfattuale (detto "tendenziale" nella valutazione ex-ante) serve principalmente come punto di riferimento per valutare gli effetti differenziali del programma. Per questo scenario si ipotizza, in questa fase, un profilo di spesa pubblica solo moderatamente crescente, in quanto netto di una parte delle risorse appostate per l'intervento aggiuntivo nelle "aree sottoutilizzate" in una misura tale che la spesa per tale intervento non si incrementerebbe rispetto a quanto realizzato nel biennio 1998-1999; stabile sui livelli di questo periodo è anche, nello scenario controfattuale, la spesa con le risorse ordinarie. Si assume, inoltre, che la quota di spesa in conto capitale per l'area e il peso degli investimenti sul totale della spesa – entrambi ipotizzati in crescita nel profilo programmatico – rimangano costanti per tutto il periodo di programmazione ai valori raggiunti nel biennio 1998-1999.

L'analisi presentata si riferisce in particolare agli scenari risultanti dalle simulazioni effettuate durante la fase di revisione intermedia del QCS (e costituisce quindi un ulteriore aggiornamento rispetto a quanto contenuto nel Rapporto di valutazione intermedia).

Anche in queste simulazioni, come in quelle ex-ante, i tre scenari con le politiche, oltre a tenere conto delle risorse finanziarie comunitarie (e del relativo cofinanziamento nazionale) collegate al QCS, hanno incorporato anche le risorse nazionali specificamente destinate alle "aree sottoutilizzate" e le risorse in conto capitale "ordinarie", così da rappresentare compiutamente il profilo di crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno descritto nei documenti programmatici del Governo.

L'analisi considera quindi l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, sia comunitarie che nazionali e regionali, nel Mezzogiorno, in quanto esse formano parte di un'unica strategia di intervento che può essere valutata in senso prospettico solo nella sua interezza, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi di carattere macroeconomico. I tre scenari con le politiche sono conseguentemente tutti formulati in base al volume di interventi pubblici totali programmati per l'intero periodo 2000-2008 e all'azione di politica economica prefigurata che li accompagna. Essi si differenziano tuttavia rispetto alle ipotesi assunte riguardo le esternalità dell'intervento. La tempistica dell'impatto tiene conto in tutti gli scenari dell'effettivo percorso realizzato dalle variabili di *policy* nell'attuazione del programma nella prima fase.

Nello scenario programmatico si considera il solo impatto degli investimenti pubblici nella misura programmata senza tener conto di alcun tipo di esternalità: l'effetto sulla crescita è limitato

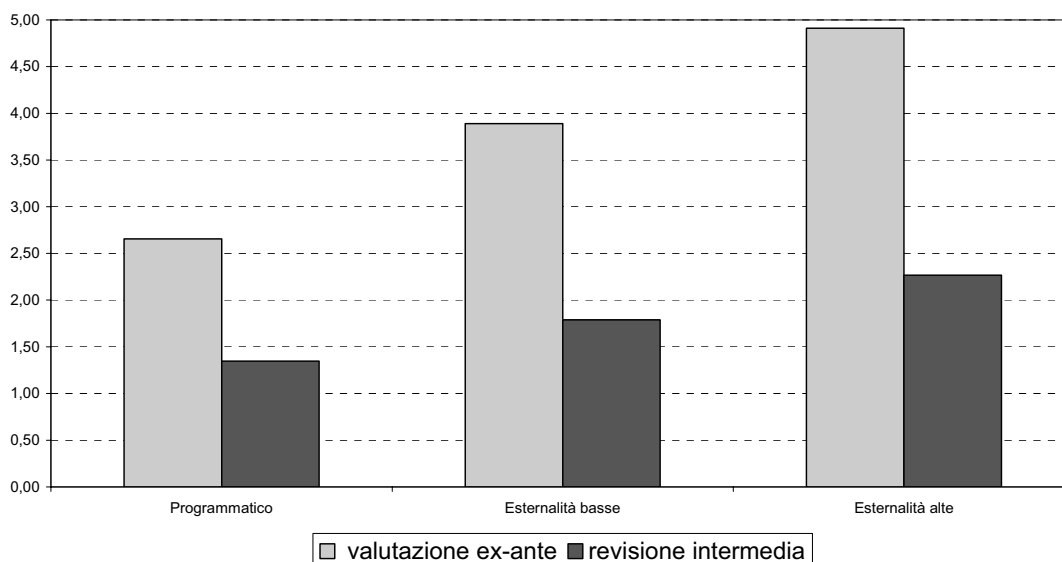
all'impulso (stimato nelle equazioni) sugli investimenti privati che deriva dalla spesa pubblica in conto capitale.

Gli altri due scenari, dove si ipotizza il verificarsi di esternalità positive, sono invece costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento normativo che ipotizza effetti più o meno significativi dello sforzo di politica economica sulle variabili considerate, in una misura stabilita in base a profili ipotizzati da esperti e da considerazioni di ragionevolezza. Come nel caso della valutazione ex-ante, i due scenari si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche (rispettivamente scenario con esternalità alte e scenario con esternalità basse). Gli andamenti ipotizzati nelle variabili stesse sono stati comunque aggiornati rispetto alla valutazione ex-ante, sia per incorporare i dati storici, sia per tenere conto dell'evoluzione del profilo di spesa.

Il processo di revisione ha inciso in modo rilevante sui profili di crescita attesi e sull'impatto previsto delle politiche (Figura 1). Infatti, rispetto alla previsione di crescita 2000-08 del Mezzogiorno formulata nella valutazione ex ante, l'aggiornamento dei dati, del modello, della caratterizzazione della *policy* e, soprattutto, delle variabili internazionali ha portato a una forte riduzione della dinamica della crescita attesa del PIL. Nel complesso del periodo 2000-08, il peggioramento del ciclo internazionale e la connessa flessione delle variabili esogene internazionali spiegano circa i due terzi della minore crescita. Il restante terzo è invece attribuibile al diverso al profilo della spesa pubblica in conto capitale.

**Figura 1**

**Variazione media annua (%) del PIL del Mezzogiorno nel periodo 2000-2008  
Confronto tra scenari della valutazione ex-ante e scenari della revisione intermedia**



Per quanto riguarda la prima fase di attuazione, per cui sono disponibili dati storici, il modello indica che la minore crescita nel periodo 1999-2003, rispetto a quanto ipotizzato nella valutazione ex-ante, sia da attribuire quasi in uguale misura al sensibile peggioramento delle variabili internazionali dal 2002 rispetto alle previsioni incorporate nella valutazione ex-ante e al conseguente effetto depressivo sul ciclo economico e anche sulle aspettative degli operatori, nonché allo sforzo di *policy*, risultato inferiore a quanto inizialmente ipotizzato.

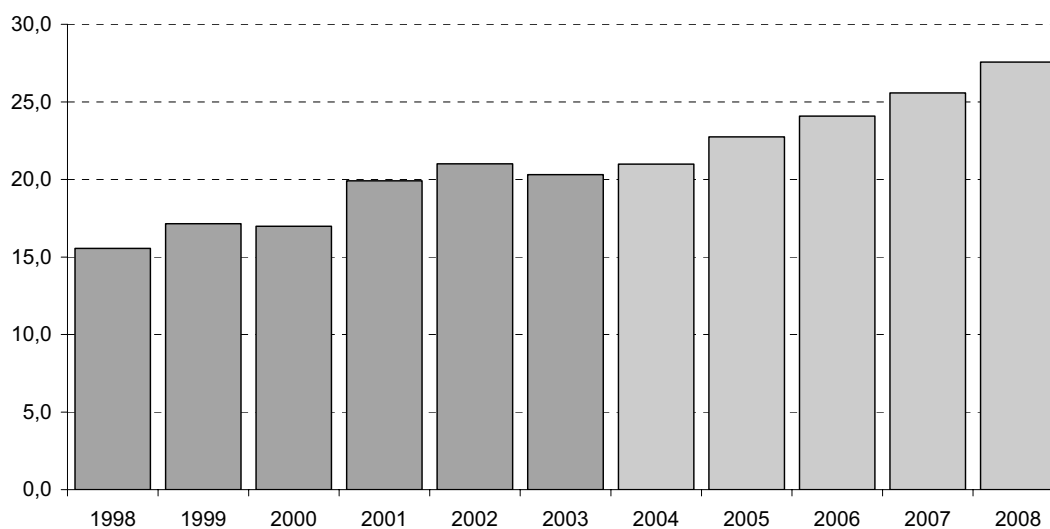
In particolare, per quanto riguarda questo secondo aspetto, nella dinamica più contenuta della spesa in conto capitale hanno pesato, sia la stessa caduta del ciclo per quanto riguarda la componente di incentivazione alle imprese (che continuando ad avere una funzione forte di correzione del razionamento del credito, mostra una forte sensibilità al ciclo), sia il più lento adeguamento della capacità dell'amministrazione rispetto al nuovo corso di policy, sia la stringenza dei vincoli di finanza pubblica.

La minore spesa cumulata nel periodo 2000-2003 è risultata inferiore di circa il 14% rispetto al valore inizialmente indicato nella fase preparatoria dell'attuale programmazione: tale ultimo valore era peraltro già stato ridimensionato nel 2000, in sede di definizione degli impegni di addizionalità, sulla base di una migliore comprensione dei vincoli sui percorsi di spesa. Rispetto alle stime di quel periodo (che in quanto successive non erano state pienamente incorporate nella valutazione ex-ante del PSM), i valori realizzati risultano così inferiori appena del - 3%.

L'andamento attuale<sup>31</sup> della spesa programmata 2004-2008 è rappresentato nella Figura 2 (che fino al 2003 incorpora i dati storici e di preconsuntivo disponibili) che si riferisce alla spesa in conto capitale complessiva nel Mezzogiorno per il settore della Pubblica amministrazione, a prezzi correnti.

**Figura 2**

**Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno (\*)**  
(miliardi di euro a prezzi correnti)



(\*) Per gli anni 1998-2003, valori storici e di preconsuntivo; per gli anni 2004-2008, valori programmatici.

Tale profilo tiene conto, innanzitutto, per le risorse comunitarie e il loro cofinanziamento nazionale delle previsioni effettive di spesa dei fondi strutturali, che incorporano un avvio contenuto nei primi anni del periodo di programmazione, in considerazione dei necessari tempi di apprendimento e riorganizzazione nelle amministrazioni titolari dell'intervento e un profilo temporale di spesa in accelerazione nel biennio 2007-2008. Nel profilo di spesa della valutazione ex-ante era recepito in larga misura il profilo normativo, limitato al periodo 2000-06, derivante dagli Accordi del Vertice di Berlino di marzo 1999; si tiene ora conto di quanto appreso, soprattutto con riferimento alla

<sup>31</sup> Coerente con i profili programmatici di spesa aggiornati alle informazioni disponibili alla fine di settembre 2004.

chiusura del periodo di programmazione 1994-99, relativamente alla complessiva capacità di spesa da parte dell'amministrazione in periodi di forte accelerazione della spesa comunitaria.

Il profilo programmatico riflette, quindi, per la parte addizionale rispetto alle risorse comunitarie, in primo luogo stime aggiornate delle erogazioni 2004-2008 del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) che alimenta la politica regionale nazionale che si affianca al programma comunitario e concorre all'addizionalità. Tali stime tengono conto delle disposizioni contenute nel Disegno di legge n. 5310/2004 (Legge finanziaria 2005) richiamate nel paragrafo 2.2, e ipotizzano anche per le successive leggi finanziarie il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento del Fondo (per un importo di spesa valutabile attorno allo 0,6 per cento del PIL nazionale nel periodo considerato), e la loro tempestiva assegnazione da parte del CIPE a infrastrutture (progetti selezionati dalle Regioni e attuati attraverso Accordi di programma quadro e progetti strategici nazionali) e a incentivi alle imprese. Le stime delle erogazioni del FAS scontano, infine, una valutazione della capacità di spesa effettiva, che incorpora, da un lato, i ritardi osservabili nell'esperienza passata (misurati attraverso uno specifico modello e considerando le revisioni programmatiche effettuate da ciascuna amministrazione) e, dall'altro, i miglioramenti amministrativi che potranno derivare dal prosieguo della politica in atto. Complessivamente ne risulta un profilo programmatico di spesa derivante dal Fondo più contenuto rispetto a quello ipotizzato nella valutazione ex-ante, perché incorpora gli effetti del più basso ciclo economico nazionale e ipotesi più controllate rispetto alla capacità di spesa per interventi infrastrutturali e incentivi, nonché gli effetti di contenimento diretto sulla spesa complessiva delle misure correttive degli andamenti di finanza pubblica intervenute dalla seconda metà del 2004 e del ritardo con cui è avvenuta l'assegnazione dei fondi per l'annualità 2004 da parte del CIPE.

Da ultimo, per quanto riguarda le risorse ordinarie, in primo luogo, si è tenuto conto delle ipotesi più aggiornate relative alla spesa in conto capitale complessiva derivanti dalle prospettive del quadro di finanza pubblica il cui andamento è influenzato, nell'ultimo triennio, dal rallentamento ciclico e, nell'immediato futuro, dall'esigenza di mantenere le grandezze rilevanti all'interno dei parametri previsti dal patto di stabilità. Tali vincoli implicano la non percorribilità di incrementi della spesa in conto capitale complessiva dell'intero Paese in rapporto al PIL nell'orizzonte più prossimo e, anzi, ne prefigurano una lieve contrazione (cfr. ad esempio Nota di Aggiornamento al "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2005-2008" tav. 2).

In secondo luogo, si è effettuata una valutazione circa il conseguimento dell'obiettivo di spendere nel Mezzogiorno il 30 per cento di risorse in conto capitale ordinarie. A tale riguardo sono dapprima state considerate, grazie alla maggiore disponibilità di informazione, le difficoltà di incremento della capacità di realizzazione degli investimenti da parte di alcuni rilevanti soggetti di spesa di proprietà pubblica; a compensazione di ciò, si è tenuto conto degli effetti positivi, per il conseguimento dell'obiettivo, che dovrebbe avere la disposizione del citato D.L. 5310/04 in merito alle direttive che l'azionista dovrà dare ai suddetti soggetti (cfr. paragrafo 2.2, nota 26).

A sintesi di questi andamenti, e anche a seguito del fatto che essi prefigurano un incremento del peso della spesa in conto capitale di fonte aggiuntiva sul totale della spesa in conto capitale (dove assai maggiore è il peso del Mezzogiorno), la quota di spesa in conto capitale complessiva destinata al Mezzogiorno supererebbe, nella media degli ultimi due anni del periodo considerato, il valore obiettivo del 45%.

Stante questo scenario di spesa, nello scenario programmatico (senza esternalità) per l'intero periodo 2000-08, il ritmo di crescita del PIL rimane positivo, anche se molto contenuto: pari in media all'1,3% all'anno; 1,1% nel periodo 2004-08. L'obiettivo di raggiungere e mantenere un

sentiero di crescita superiore a quello medio europeo<sup>32</sup> è dunque fortemente dipendente dal realizzarsi di esternalità positive e quindi dalla capacità del sistema di reagire in modo virtuoso a fronte di minori (rispetto alle ipotesi iniziali) risorse finanziarie complessive. Nello scenario con “esternalità alte” (dove si realizza un tasso di crescita in media all’anno pari al 2,3% sul periodo 2000-2008), il tasso di crescita è più elevato di quello ipotizzato per la media europea dal 2006, in quello con esternalità basse (crescita in media d’anno pari all’1,8% sul periodo 2000-2008) dal 2007. Nel periodo 2000-2008, l’incremento cumulato del PIL oscilla complessivamente, secondo gli scenari con gli interventi programmati ed esternalità, tra il 10,1 e il 19,4%<sup>33</sup>.

La minore dinamica cumulata del PIL, rispetto alla valutazione ex-ante, dipende da - e contemporaneamente influenza - la dinamica degli investimenti (in particolare quelli privati) che risulta più contenuta di quanto stimato negli scenari della valutazione ex-ante. Nel nuovo modello, che coglie con maggiore precisione il meccanismo di accumulazione, si conferma un forte ruolo della spesa pubblica in conto capitale nella dinamica della propensione ad investire. L’investimento pubblico non influenza solo il processo di crescita complessivo e per questa via l’investimento privato, ma contribuisce all’aumento della produttività del sistema e quindi della profittabilità dell’investimento privato influenzando anche per questo canale, in modo più o meno importante a seconda degli scenari, il processo di accumulazione. Nell’analisi svolta sulla base del quadro esogeno e di policy precedentemente descritto, gli investimenti fissi lordi crescono in media ogni anno (nel periodo 2000-2008) del 2,1% nello scenario programmatico e fino a 4,5% annuo nell’ipotesi più favorevole di alte esternalità; mentre nello scenario controfattuale senza interventi la spesa globale per investimenti (infrastrutture e investimenti produttivi) si incrementa solo dello 0,7%. Il processo si intensifica fortemente nell’ultimo periodo, quando il quadro di policy ipotizzato diviene più favorevole permettendo un più pieno manifestarsi delle esternalità e consentendo così al meccanismo prima richiamato di esprimere le sue piene potenzialità.

I mutamenti intervenuti dalla fine degli anni novanta nel funzionamento del mercato del lavoro e nella ricomposizione del prodotto a favore delle attività terziarie hanno accentuato la reattività dell’occupazione e della disoccupazione alla dinamica del PIL. L’elasticità del numero degli occupati e del tasso di disoccupazione al prodotto appare più favorevole di quanto originariamente atteso nella fase di valutazione ex-ante, sebbene la minore crescita del PIL comporti risultati complessivi sulle variabili del mercato del lavoro meno favorevoli di quelli inizialmente ipotizzati. Va segnalato, peraltro, che il meccanismo di crescita espresso dal modello (che di fatto non mostra incrementi nell’occupazione al di sotto di soglie minime di crescita del PIL) tende per gli anni più recenti - dove più significativi appaiono alcuni mutamenti strutturali - a sottostimare lievemente gli effetti sul mercato del lavoro .

Tranne che nello scenario controfattuale, la cui configurazione di totale assenza di politiche efficaci non comporta miglioramenti nelle variabili di mercato del lavoro, gli scenari con politiche mostrano evoluzioni più favorevoli. Nelle simulazioni effettuate con il modello rivisto in occasione della valutazione intermedia e ulteriormente aggiornato, il tasso di disoccupazione<sup>34</sup>, già calato al di sotto

---

<sup>32</sup> PIL dell’Unione Europea con 15 Stati Membri, di fonte Eurostat.

<sup>33</sup> Nello scenario controfattuale (senza ulteriore sforzo della *policy*) la crescita media annua del PIL nel Mezzogiorno è pari all’ 1% nel periodo 2000-2008 e l’incremento cumulato pari al 6,5%.

<sup>34</sup> I dati relativi al mercato del lavoro sono basati sulle simulazioni del modello che incorpora la base dati derivante dall’indagine trimestrale sulle forze di lavoro condotta fino alla fine del 2003. Dal 2004, l’indagine sulle forze di lavoro è condotta in modo continuo e non più sulla base di una unica rilevazione per trimestre; l’indagine è inoltre condotta sulla base di un diverso questionario di rilevazione. Gli effetti congiunti del mutamento del metodo di rilevazione e del nuovo questionario hanno comportato una modifica negli ordini di grandezza dei principali aggregati del mercato del lavoro (in particolare un ordine di grandezza superiore per l’occupazione e inferiore per la disoccupazione) come è evidente dai primi dati diffusi dall’ISTAT alla fine di settembre 2004 relativi alla nuova indagine continua; i dati qui riportati si riferiscono tuttavia ancora alle serie storiche disponibili sulla base dell’indagine trimestrale.

del 18 per cento nel 2003 dal 22 per cento del 1999, mostrerebbe una ulteriore riduzione. A fine periodo di attuazione (nel 2008), l'ulteriore riduzione si collocherebbe tra circa mezzo punto percentuale ulteriore nello scenario programmatico (senza esternalità) fino a 2 punti, nella ipotesi più favorevole ("esternalità alte"). Sulla media del periodo 2000-2008 l'occupazione in termini di unità di lavoro standard cresce dello 0,5 per cento annuo nello scenario programmatico, ma ad un ritmo superiore negli scenari con esternalità, fino all'1 per cento nello scenario con "esternalità alte".

In termini di tasso di occupazione per la popolazione attiva (tra 15 e 64 anni)<sup>35</sup>, ciò si tradurrebbe nel raggiungimento a fine periodo di ulteriori incrementi rispetto al dato storico del 44,1 % per cento raggiunto nel 2003 (dal 41,8% del 1999), più evidenti però nello scenario con "esternalità alte", dove la crescita del PIL supera le soglie critiche per cui il modello produce aumenti significativi dell'occupazione e l'incremento nel tasso di occupazione si colloca a oltre due punti rispetto al valore storico del 2003.

Il prodotto per unità di lavoro (produttività del lavoro) assorbe una quota consistente della crescita complessiva. In media d'anno, nel periodo 2000-2008 la crescita si colloca tra circa l'1% dello scenario programmatico e l'1,2% dello scenario con esternalità alte. L'aumento di produttività è più evidente nella seconda parte del periodo (2004-08), nella quale si manifesta l'effetto degli investimenti pubblici di tipo infrastrutturale e maggiori sono le esternalità e in cui gli incrementi di produttività medi si collocano tra l'1,5% e il 2,1%.

I risultati del modello di offerta nella specificazione adottata nella valutazione ex-ante erano stati messi a confronto anche con un diverso modello (vedi paragrafo 2.3.1). Alla luce dei dati storici recenti, questo modello, pur in presenza di un adattamento soddisfacente ai dati nei primi anni del decennio, mostra una tendenza alla sottostima del prodotto del Mezzogiorno. La previsione di divergenza tra le due aree non appare confermata (anzi come noto nel periodo 1999-2003 la dinamica del PIL è risultata superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord), anche a causa degli effetti attribuibili alla flessione del ciclo internazionale, intervenuti successivamente alla formulazione del modello, che hanno colpito in modo differente la domanda delle due aree. Bisogna tuttavia segnalare che il modello non è stato successivamente aggiornato con le nuove informazioni sia relative al mutamento del contesto internazionale che relative ai cambiamenti delle politiche. Le simulazioni dell'epoca non sono quindi confrontabili con quelle del modello di offerta (aggiornato in occasione della valutazione intermedia) precedentemente presentate.

I risultati delle simulazioni nei diversi scenari dipendono dalle ipotesi sull'andamento delle "variabili di rottura" esogene al modello. Come per la valutazione ex-ante può quindi essere utile verificare quanto modifiche nelle ipotesi di percorso influenzino i risultati e anche quanto effettivamente i percorsi ipotizzati corrispondano a radicali miglioramenti del contesto. Anche per i nuovi scenari, in analogia con quanto fatto nella valutazione ex-ante, è stato pertanto compiuto un esercizio di sensitività, osservando i risultati delle principali variabili endogene rispetto a variazioni del percorso delle variabili di rottura. Diversamente dal caso della valutazione ex-ante, peraltro, il modello attuale – grazie a una più completa ricostruzione delle serie storiche - incorpora per le variabili di rottura esogene anche profili tendenziali negli scenari senza esternalità (sotto l'ipotesi quindi di assenza di rotture significative rispetto ai trend osservati). L'esercizio di robustezza compiuto è stato dunque effettuato direttamente sul livello delle variabili lungo il sentiero di evoluzione ipotizzato (laddove nella valutazione ex-ante l'esercizio di robustezza poteva essere svolto solo come variazione del differenziale rispetto a un trend implicito, e non conosciuto, e che quindi aveva condotto a utilizzare un intervallo di sensitività piuttosto ampio; cfr. paragrafo 2.3.1).

---

<sup>35</sup> Il tasso di occupazione rimane qui misurato sulla base dell'indagine sulle forze di lavoro come condotta fino alla fine del 2003 (vedi anche sul punto nota precedente).

Nell'esercizio svolto l'analisi è basata su una riduzione (o aumento) del 5% per ogni anno del livello di ciascuna variabile di rottura esogena lungo il sentiero di evoluzione, a parità di altre condizioni. Rispetto ai rispettivi valori di riferimento degli scenari prima descritti, nel caso di esternalità basse, la riduzione cumulata del PIL al 2008, rispetto a valori di base del 1999 sarebbe pari a 6 punti percentuali e la riduzione del tasso di occupazione a circa 2 punti percentuali. Nel caso delle esternalità alte, la riduzione cumulata del PIL sarebbe pari a circa 7 punti percentuali e la riduzione del tasso di occupazione di poco superiore ai due punti. Risultati analoghi, ma non del tutto simmetrici (in quanto di minore entità), si ottengono per l'esercizio con variazioni in aumento. Particolarmente rilevanti risultano i risultati relativi agli investimenti che presentano una forte caduta nel caso di riduzione dei percorsi virtuosi delle variabili, a conferma del fatto che i percorsi ipotizzati implicano effettivi mutamenti nel contesto di riferimento e che ciò appare essere condizione indispensabile per l'innescare di stabili processi di crescita.

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

La politica nazionale per il Mezzogiorno si basa su un insieme di interventi tra loro fortemente integrati. Come sottolineato già dal DPEF 2000-2003 e ripreso nei successivi DPEF, il successo del QCS dipende, pertanto, anche dalla contestuale attuazione di altre politiche trasversali:

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

A partire dal 2003, a questi fattori si è unito l'avvio di un e) processo di integrazione tra la politica promossa dal QCS e la politica regionale nazionale.

a) 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, ) a livello nazionale, ma anche nei mercati dei servizi di pubblica utilità a livello locale (il settore idrico, quello dei rifiuti, il trasporto pubblico locale).

Le questioni dell'apertura concorrenziale dei mercati e della riduzione della presenza pubblica nella produzione dei servizi a rete a vantaggio di un contemporaneo rafforzamento delle capacità di alta regolazione hanno rilievo prevalentemente nazionale. Ricevono tuttavia impulso a livello comunitario, dove si è affermato in modo ormai irreversibile l'impegno a integrare i vari contesti nazionali in mercati interni dei servizi a rete – le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti ferroviari ed aerei – superando persistenti limiti alle interconnessioni e all'interoperabilità delle reti nazionali, agendo per favorire una convergente evoluzione istituzionale, stimolando la corretta partecipazione dei consumatori ai processi decisionali di natura collettiva.

Il prevalere di una dimensione nazionale rafforza l'esigenza che le politiche di riequilibrio territoriale non solo rispettino i principi della concorrenza ma anzi operino per promuoverne la affermazione nei mercati e negli assetti su cui esse maggiormente incidono. Per la stessa natura

reticolare di tali servizi, non è infatti immaginabile una liberalizzazione declinata secondo una “geometria variabile” nei territori.

L’attuazione del QCS 2000-2006 fino a metà periodo è stata costantemente guidata dall’esigenza di contribuire al rafforzamento della concorrenza nei mercati dei servizi pubblici . E’ necessario che l’azione di riforma dell’intervento pubblico prosegua con rinnovato vigore in questa direzione. Occorre completare la liberalizzazione e la riforma dei servizi energetici, accelerare quella dei servizi ferroviari, rendere partecipi le aree in ritardo di sviluppo dei benefici dello sviluppo dei servizi di telecomunicazione, che trae impulso dalla convergenza con nuovi canali di diffusione delle informazioni, ma che richiede un adeguato livello di infrastrutturazione del territorio (si pensi all’esigenza di estendere la copertura territoriale delle reti “in banda larga”).

Alquanto problematica è stata in questi anni l’evoluzione dei servizi di ambito locale (acqua, rifiuti, trasporti locali), dove la concorrenza può comunque dispiegarsi quasi esclusivamente nella forma di competizione “per il mercato”. In questo ambito, l’andamento ondivago della legislazione nazionale, non sempre pienamente convergente con l’obiettivo del rafforzamento della concorrenza, ha impedito il delinearsi di un modello di sviluppo competitivo del settore, favorendo, di fatto, un esteso ricorso a soluzioni gestionali di tipo pubblico o semi-pubblico; ha anche dissuaso la finanza privata dall’investire nel settore, stante il perdurante coinvolgimento degli enti locali nella gestione del servizio.

È necessario e urgente accelerare il processo di apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali, soprattutto in quelli di maggiore impatto sullo sviluppo territoriale come quelli idrici, del ciclo dei rifiuti, del trasporto locale. Adeguata attenzione dovrà essere prestata alle procedure di affidamento, all’applicazione delle regole tariffarie, alla produzione e diffusione presso la collettività dei consumatori di informazioni comparabili sulla qualità dei servizi.

Ai progressi conseguiti in questi settori nella prima parte del periodo sul piano dell’avanzamento istituzionale, deve ora seguire una vigorosa ripresa del ciclo di investimenti, sostenuto da un rilievo crescente delle risorse private. Tale esito presuppone un quadro normativo e di regole trasparente e stabile. In questo ambito è opportuno e desiderabile che si rafforzino, in frequenza e intensità, i rapporti di dialogo, confronto e coordinamento fra i soggetti istituzionali preposti alla promozione e alla tutela della concorrenza e le autorità responsabili della gestione del QCS.

b) Maggiore flessibilità ed efficienza del mercato del lavoro sono elementi chiave per creare un contesto capace di attrarre risorse mobili e generare nuovo impiego. I Piani nazionali per l’occupazione hanno sottolineato, già dal 1999, 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 attraverso un sistema educativo e formativo capace di fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro.

Nel primo triennio di attuazione del QCS si sono registrati, anche nel Mezzogiorno, sostanziali progressi nell’avanzamento delle riforme sui Servizi per l’impiego, cui ha contribuito lo stesso sistema del QCS attraverso la previsione esplicita di un indicatore della riserva nazionale di efficacia del 6% in materia. Le attività di monitoraggio sulla capillarità e qualità dei servizi per l’impiego segnalano che le regioni del Mezzogiorno devono tuttavia ancora consolidare e migliorare i servizi offerti, ma anche che lo sforzo intrapreso appare procedere nella direzione auspicata. Il rafforzamento dell’impegno in tal senso è ribadito nei documenti ufficiali e negli atti legislativi approvati in materia nell’ultimo biennio (in particolare Dlgs 297/2002; Legge 30/2003 e Dlgs 276/2003) e nello stesso testo del QCS.

Particolare attenzione è stata rivolta alla disciplina dei contratti di lavoro. Dopo la riforma del contratto di lavoro a tempo determinato avvenuta nel 2001, con la Legge 30/2003 e con il Dlgs 276/2003 si è inteso modificare alcuni contratti già normati e introdurre nuove tipologie contrattuali diffuse in altri Stati europei al fine di incrementare il tasso di occupazione.

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.

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. In quest'ambito, nel primo triennio di attuazione del QCS si deve registrare il forte aumento di consapevolezza dell'importanza dell'emersione all'interno della politica nazionale e delle amministrazioni, così come della necessità di fare leva su una pluralità di azioni, sia di vigilanza, sia di incentivazione indiretta, sia di attenzione alle motivazioni sottostanti un fenomeno così diffuso. Sono inoltre maturate esperienze dove interventi non necessariamente mirati all'emersione, ma capaci di creare nuove convenienze per giovani imprenditori, hanno prodotto effetti positivi in termini di emersione di attività.

Oltre alle politiche attive del mercato del lavoro e al proseguire con determinazione negli interventi che più favoriscono l'irrobustimento dei sistemi locali, si richiedono sforzi, attraverso i meccanismi della concertazione 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 e esperienze positive sperimentate. Su questi ultimi aspetti che rimangono importanti, tuttavia, non si sono ancora registrati progressi significativi. Il recupero di un più forte ruolo delle parti economiche e sociali nell'ambito dei progetti e programmi locali territoriali (progetti integrati territoriali, patti territoriali, etc.) può costituire l'occasione per ricercare primi risultati in questa direzione.

c) 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 sviluppare specifiche capacità (capacità di amministrare in modo efficiente motivato, di cooperare, di progettare, di misurare, valutare e apprendere, di creare e tutelare mercati concorrenziali di beni pubblici). Per fare questo deve dotarsi di strutture tecnico-amministrative adeguate, ma anche delle risorse umane ed organizzative appropriate.

E' questa la politica trasversale che - proprio attraverso la realizzazione del QCS e della politica regionale nazionale - rivelando, peraltro, la gravità della situazione di partenza, ha prodotto i risultati più significativi, anche se con difformità tra le diverse Regioni:

- progressi rilevanti nel rafforzamento e nell'organizzazione delle strutture amministrative regionali (aumento del coordinamento delle responsabilità di programmazione e legame più diretto con l'indirizzo politico; operatività del controllo interno di gestione e predisposizione di sistemi di valutazione degli incarichi dirigenziali);
- rafforzamento tecnico delle amministrazioni attraverso la formazione, l'apertura a nuove risorse professionali esterne, la costituzione e attivazione dei Nuclei di valutazione e la loro operatività nella Rete dei nuclei;
- ricorso effettivo a sistemi premiali e sanzionatori per accelerare processi di innovazione e ammodernamento istituzionale e amministrativo con risultati assai rilevanti;
- attuazione di riforme settoriali di rilievo (attuazione delle previsioni normative in merito agli assetti istituzionali, di pianificazione e programmazione nel settore idrico e dello

- smaltimento di rifiuti; accelerazione del processo di attivazione di sportelli unici per le imprese);
- rafforzamento degli Accordi di Programma Quadro quale strumento cardine della cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni;
  - sviluppo della cooperazione interistituzionale fra Regioni e Amministrazioni locali soprattutto nell'ambito della programmazione integrata territoriale, anche attraverso progetti innovativi in corso di attuazione (monitoraggio georeferenziato della progettazione integrata territoriale; progetti "pilota" per rafforzare il potenziale di "rottura" e di innovazione dei progetti integrati);
  - rilancio dell'analisi e della valutazione delle condizioni di fattibilità delle opere pubbliche (circa 270 studi di fattibilità realizzati nel corso del triennio 2000-2003 con una quota – circa il 30% - che ha dato origine a sviluppi progettuali e con l'avvio di un programma innovativo di accompagnamento alla progettazione);
  - produzione e innovazione di basi dati socio-economiche e di policy con forte dettaglio territoriale: Conti Pubblici Territoriali e relativo Indicatore anticipatore; progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali" per accelerare (di due anni) la disponibilità di informazioni regionali sul PIL e per la produzione di altre statistiche di contesto (base dati con oltre 80 indicatori di contesto socio-economico su base regionale);
  - crescente diffusione della pratica valutativa nelle politiche di sviluppo ( rafforzamento delle capacità interne delle amministrazioni; la ricerca valutativa sui Patti territoriali; altre ricerche valutative con la partecipazione della Rete dei Nuclei; esperienze di valutazione ex-ante dei Progetti Integrati Territoriali; etc. ).

Tali progressi devono proseguire e accelerare e soprattutto estendersi a quelle regioni e a quelle sezioni dell'Amministrazione dove non sono ancora arrivati, per consentire nel 2004-2008 il verificarsi di quel salto di qualità nella spesa e quelle "rotture" da cui dipendono i due obiettivi del QCS ribaditi nel paragrafo 2.2.

d) 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). L'esperienza del primo periodo di attuazione del QCS ha confermato il rilievo di questa politica, ma anche le difficoltà di darle attuazione.

Particolare rilievo assume a questo riguardo il tempestivo avvio del "Programma operativo pluriennale di marketing finalizzato all'attrazione degli investimenti", affidato alla Società Sviluppo Italia e che essa si è impegnata a lanciare nell'autunno del 2004 con una strategia innovativa mirata su specifici settori e aree del territorio del Mezzogiorno

Al di là di questa iniziativa, , molti passi - la cui rilevanza è peraltro più diffusamente compresa rispetto al passato - restano ancora da compiere. Il livello di internazionalizzazione dei sistemi locali e delle regioni del Mezzogiorno, delle loro istituzioni pubbliche e private dipenderà dalla capacità di progresso nella cooperazione interna fra amministrazioni centrali, tradizionalmente coinvolte in attività di sostegno all'internazionalizzazione, e amministrazioni regionali e locali, sempre più protagoniste dei processi di sviluppo economico e culturale dei propri territori. Soprattutto da quanto tale cooperazione permetterà di conoscere e far conoscere, di sostenere e sviluppare le opportunità che derivano da una maggiore integrazione della società e dell'economia meridionale nel contesto internazionale. Perché queste opportunità siano colte, è necessario che siano individuate e messe al servizio delle amministrazioni regionali competenze dedicate che

sappiano creare le condizioni necessarie per partecipare alle reti di relazione internazionali e scegliere, proporre e attuare progetti condivisi con nuovi interlocutori internazionali.

e) A rafforzare la coerenza del QCS con le politiche nazionali di sviluppo, e quindi ad accrescere le sue possibilità di successo, è intervenuto nel 2003 - con l'attuazione degli art. 60 e 61 della legge 289/2002, finanziaria per il 2003 - l'avvio di un processo di integrazione forte fra politica di sviluppo e coesione comunitaria e politica regionale di riequilibrio economico-sociale nazionale. Tale politica nazionale, che si rivolge al Mezzogiorno per circa l'85 per cento delle risorse gestite - oggi più finalizzata all'attuazione del comma 5, art. 119 della Costituzione italiana (secondo il testo modificato nel 2001) - ha un potenziale di spesa annuo in conto capitale di circa 8 miliardi di euro che concorre in modo determinante all'obiettivo di addizionalità (cfr. paragrafo 4.4) . Fino al 2002, nonostante la prima importante revisione introdotta dalla Legge 208/98, gli interventi erano però ancora governati in modo non unitario, in assenza di regole comuni e senza collegamenti espliciti con le regole e la programmazione dei fondi comunitari.

Con la riforma introdotta nel 2003, si sono stabilite le basi per richiedere che la coerenza programmatica degli interventi rispecchi quella stabilita nel QCS e nei Programmi Operativi (nei DOCUP nel caso del Centro Nord) a meno di motivate deviazioni; vengono applicati meccanismi premiali e metodi di monitoraggio della spesa; sono previsti metodi di partenariato fra Regioni e Stato centrale più stringenti e operativi di quelli del QCS; si vanno introducendo metodi di valutazione e di partenariato economico-sociale simili. Inoltre, la gestione finanziaria delle risorse nazionali consente flessibilità operative (spostamento di fondi fra interventi o loro rimodulazione) analoghe, o in alcuni casi anche superiori a quella del QCS. Fra i due sistemi di programmazione, affidati entrambi alla istruttoria del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e Finanze, è stato stabilito un fortissimo legame che consentirà fra l'altro di finanziare con risorse nazionali: interventi di finanza innovativa la cui urgenza è maturata nell'ambito del QCS; il proseguimento di esperienze di meccanismi premiali direttamente a sostegno della seconda fase di attuazione del QCS (cfr. par. 6.6); interventi nella società dell'informazione sperimentati o maturati nel QCS.

La capacità del QCS di conseguire gli obiettivi stabiliti è strettamente collegata all'attuazione dell'intero pacchetto di politiche sopra delineate e illustrate anno dopo anno nei documenti ufficiali di programmazione..

Visto tale legame diretto, eventuali mutamenti significativi nella politica economica e sociale italiana rispetto alle linee stabilite nei DPEF da quello 2000-2003 a quello 2005-2008 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 e nella revisione di tali orientamenti, adottata in occasione della revisione di metà periodo dei programmi stessi. Un riferimento particolare va effettuato per alcuni tra i settori di intervento correlati all'attuazione della Strategia di Lisbona e Göteborg. Il QCS nella sua globalità è coerente con le priorità individuate dal Consiglio europeo di Lisbona (2000), che definisce quale obiettivo dell'Unione europea la costruzione di un'economia fondata sulla conoscenza competitiva e dinamica, in grado di creare

posti di lavoro duraturi e rafforzare l'inclusione sociale. Il QCS prevede in particolare interventi in vari campi che sono stati individuati come prioritari dal Consiglio di Lisbona quali la società dell'informazione, la ricerca, le PMI, l'occupazione, l'istruzione e la formazione, l'inclusione sociale. Nel 2001, il Consiglio europeo di Göteborg ha integrato la strategia di Lisbona con una forte attenzione alla sostenibilità ambientale della crescita, individuando a sua volta diversi settori di intervento. In occasione della revisione di metà percorso la strategia di ciascun Asse è stata integrata tenendo quindi conto, per ciascuno dei settori individuati dai Consigli di Lisbona e Göteborg, degli orientamenti e piani d'azione di dettaglio elaborati dall'Unione europea e sostenuti dalla Commissione.

Per quanto concerne, ad esempio, 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 a livello comunitario da e-Europe 2005 (che ha fatto seguito al piano d'azione e-Europe 2002), mentre per la realtà italiana è definito dalle Linee guida per la Società dell'Informazione del giugno 2002 e da una serie di interventi che ne danno attuazione. Le Regioni del Mezzogiorno, che hanno già definito proprie strategie di sviluppo della Società dell'Informazione, dovranno nella seconda fase di attuazione finalizzare gli interventi alla realizzazione delle stesse, tenendo conto delle nuove opportunità offerte dagli indirizzi più recenti nazionali e comunitari e valutando l'opportunità di un progressivo adeguamento di tali documenti strategici. Il QCS delinea le principali linee di intervento in materia di Società dell'Informazione nella descrizione dell'Asse VI.

Anche gli interventi previsti nell'Asse III contribuiscono a realizzare la strategia di Lisbona, tramite l'importanza data allo sviluppo della politica della Ricerca e dei relativi legami con il mondo produttivo, ma anche grazie al forte collegamento degli interventi previsti nel settore Risorse umane con la Strategia europea per l'occupazione, parte della strategia di Lisbona, nonché contribuendo a rafforzare il livello di istruzione nella direzione degli obiettivi quantitativi fissati da tale Consiglio.

Quali esempi di coerenza del QCS con il principio di sostenibilità ambientale individuato dal Consiglio di Göteborg si fa riferimento all'applicazione del principio "chi inquina paga" nonché alla strategia sulla rete ecologica. Nei Piani d'azione a favore della Biodiversità (marzo 2001), previsti dalla Strategia Comunitaria per la Diversità Biologica, viene sottolineata l'importanza di invertire l'attuale tendenza alla perdita di biodiversità, assicurando l'integrazione della tutela di habitat e specie nelle politiche territoriali dei vari Stati membri e promuovendo un corretto utilizzo degli strumenti economici comunitari, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Gli orientamenti che discendono dalle decisioni di Göteborg (identificano nel completamento della Rete Natura 2000 e nella sua gestione uno degli obiettivi prioritari dell'Unione. Il Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente (luglio 2002) ribadisce tale priorità, sostenendo che una concreta attuazione delle Direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE risulta cruciale per raggiungere gli obiettivi previsti per il 2010.

Per quanto riguarda l'applicazione di tali strategie comunitarie all'interno del QCS, nella revisione di metà periodo si rende necessario un rafforzamento delle linee di intervento finalizzate alla Rete Ecologica Nazionale, con particolare riferimento al completamento del contesto istituzionale-amministrativo regionale connesso a tale settore, ed al potenziamento della capacità di governance degli enti territoriali. Tutto ciò anche alla luce degli indirizzi a livello comunitario, sopra descritti, e del mutato contesto di riferimento normativo a livello nazionale (DPR 120/03, Decreto Ministeriale 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei Siti Natura 2000).

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>36</sup>;
- nel settore delle risorse idriche, per le infrastrutture definite nella direttiva 85/337/CEE<sup>37</sup> (modificata dalla direttiva 97/11/CE<sup>38</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) predispone 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 impianti di generazione termoelettrica, *carbon tax*

---

<sup>36</sup> GUCE L 336 del 7.12.1988.

<sup>37</sup> GUCE L 175 del 5.7.1985.

<sup>38</sup> GUCE L 213 del 14.3.1997.

- 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, come previsto originariamente dal QCS, è stato predisposto, da parte della *Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e della Programmazione*, il documento "La valutazione del principio chi inquina paga" che illustra, per i settori acqua e rifiuti, la metodologia di analisi e valutazione dello stato di applicazione del principio "chi inquina paga". La valutazione di processo esposta nel documento evidenzia che il QCS si è rivelato un efficace elemento di accelerazione dell'attuazione della normativa settoriale, avviando, nel contempo, un percorso di graduale avvicinamento alla piena applicazione del principio, nonostante il percorso di attuazione delle riforme, nella gran parte delle realtà territoriali, possa definirsi non ancora completato.

In definitiva si può quindi affermare che le riforme settoriali sono in fase di completamento e precostituiscono le condizioni per una graduale e più corretta allocazione dei costi tra i diversi utilizzatori dei servizi.

## ***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. Nel contesto della revisione di metà periodo, il QCS ha assunto come riferimento la strategia di sviluppo sostenibile approvata dal Consiglio Europeo di Goteborg. A livello nazionale, il quadro di riferimento per l'attuazione di questa strategia è la delibera CIPE 2 agosto 2001, n.159 "Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia".

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.

Come previsto dal QCS originariamente approvato, entro il 31.12.2002 è stata predisposta una nuova e più completa stesura della valutazione ex-ante ambientale, integrata con gli indicatori pertinenti, che è servita da base per l'esercizio di valutazione intermedia.

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, dell'inquinamento e delle energie rinnovabili, 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. L'obiettivo generale su cui si fonda la strategia è quello di scindere – disaccoppiare – il trend di crescita della produzione dei rifiuti da quello dello sviluppo economico e ottenere così una sensibile riduzione complessiva della quantità di rifiuti prodotti, in un logica di integrazione con le politiche settoriali. La strategia di intervento dovrà essere conforme con la gerarchia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti (prevenzione della quantità di rifiuti prodotta, riutilizzo e riciclo e, solo per la frazione residuale, stoccaggio in 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, parte integrante del Piano regionale per la gestione dei rifiuti, 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 con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 3 aprile 2000) sono sufficienti per una valutazione dell'impatto atteso dagli interventi su tali aree. Particolare attenzione dovrà essere posta nella realizzazione degli interventi, ai sensi del decreto 357/97 di recepimento della Direttiva 92/43/CEE, così come modificato dal decreto 120/03. Con quest'ultimo l'Italia si allinea alla norma comunitaria per quanto riguarda la valutazione di incidenza. Infatti, in base all'art. 6 comma 5, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, devono definire le modalità di presentazione degli studi per la valutazione di incidenza dei piani e degli interventi, individuare le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali.

Tali procedure attuano la strategia del QCS che 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 (che tiene conto della revisione di metà periodo), in particolare nel settore dei trasporti, delle attività produttive, delle città e dell'energia, tiene conto degli impegni derivanti dalla ratifica del protocollo di Kyoto da parte dell'Italia (riduzione delle emissioni di gas serra del 6,5% al 2012 rispetto al 1990), dal sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente (obiettivo comunitario del 18% di energia elettrica prodotta per cogenerazione), dalla Direttiva 2001/77/CE sulla produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (obiettivo per l'Italia del 25% di produzione di energia elettrica rispetto al consumo interno lordo), e della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico dell'edilizia. Tale strategia è improntata allo sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia e ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse non rinnovabili, in particolare attraverso un riequilibrio modale che privilegi sistemi di trasporto più sostenibili e la promozione di impianti di produzione di energia elettrica e/o calore da fonti rinnovabili di energia o da gas naturale in cogenerazione ad alta efficienza. Il quadro di riferimento nazionale per l'attuazione degli impegni derivanti dalla ratifica del protocollo di Kyoto è la delibera CIPE 19 dicembre 2002, n. 123 "Revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra".

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 agli 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.

In occasione della revisione di metà periodo del QCS sono state apportate le precisazioni e integrazioni seguenti.

Nel corso del 2003 sono stati adottati nuovi orientamenti per l'occupazione per tener conto delle nuove sfide del mercato del lavoro conseguenti in particolar modo all'allargamento dell'Unione Europea e per meglio realizzare la Strategia di Lisbona, che rimane quindi il quadro di riferimento essenziale.

Gli orientamenti, resi più stabili ed orientati verso la realizzazione degli obiettivi fissati a Lisbona, pongono l'accento sulla realizzazione effettiva di risultati, sostenuti da obiettivi adeguati.

Il Quadro comunitario di sostegno ha pienamente assunto gli obiettivi posti dalla nuova S.E.O., piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione ed integrazione sociale, e le specifiche priorità di intervento che consentono il conseguimento di tali obiettivi.

In particolare è stato evidenziato analiticamente il legame tra campi di intervento del Fondo Sociale Europeo e priorità della nuova SEO, anche attraverso il preciso rinvio agli obiettivi quantitativi in essa fissati.

Il QCS evidenzia le priorità vecchie e nuove della Strategia per l'Occupazione, confermando la centralità di temi quali l'attivazione e la prevenzione, l'imprenditorialità e l'adattabilità, l'equilibrio

tra flessibilità e sicurezza, il principio di pari opportunità per tutti e rafforzando l'importanza di altri settori-chiave come l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, l'invecchiamento attivo, l'incremento della partecipazione e della permanenza nel mercato del lavoro e la lotta contro il lavoro nero.

I principi di partenariato attivo e reale cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti e il miglioramento delle capacità gestionali sono considerati requisiti fondamentali sottesi alla complessiva strategia delineata dal Quadro Comunitario di sostegno nel suo insieme.

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 anche 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 e 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 non solo attraverso misure specifiche, ma soprattutto, attraverso un deciso intervento trasversale di mainstreaming in tutti gli Assi e in tutte le Misure. Va evidenziato, infatti, che in ambito Obiettivo 1 i possibili impatti potenziali indiretti che le politiche di sviluppo del territorio possono avere nei confronti di uomini e donne sono da considerare come elementi di particolare valenza strategica. 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) recentemente aggiornato in relazione alla specifica attuazione in ambito Ob.1 dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.