

4.4.4. L'edilizia sanitaria

L'obiettivo di un riequilibrio territoriale delle strutture sanitarie tale da assicurare una adeguata capacità dei posti letto anche in quelle Regioni del Mezzogiorno ove le strutture non sono in grado di soddisfare la domanda di ricovero ha formato oggetto nel 1988 di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario.

Il programma straordinario, realizzabile con risorse pari a 30.000 miliardi, prevedeva per le Regioni meridionali una quota di riserva del 50 per cento, idonea ad elevare la ricettività delle strutture al livello medio del Paese (5,3 posti letto pubblici per 1000 abitanti). Alla data del 31 marzo 1997 risultavano ammessi al finanziamento 1667 progetti richiedenti un finanziamento pari a 8.832 miliardi. La gran parte, in particolare i progetti del Mezzogiorno, è stata ammessa al finanziamento nel corso del secondo semestre 1996 soprattutto per effetto della fissazione del termine ultimo del 31 agosto 1996 previsto per la chiusura del primo triennio del programma.

Alle regioni meridionali sono state assegnate risorse per 4910 miliardi pari al 52 per cento del totale, di cui circa 3.000 miliardi attribuiti nel corso del 1996 venendo ciò a creare le premesse per un consistente volume di investimenti da realizzare nei prossimi anni.

Tenuto conto degli obiettivi e dei tempi di attuazione della prima fase programmatica si può affermare che l'intervento per l'ammodernamento della rete

ospedaliera non ha finora avuto nelle aree meridionali un forte impatto in termini di incremento del livello di ricettività. Risulta tuttavia in corso di realizzazione un elevato volume di investimenti che, insieme all'avviamento della seconda fase del programma di ristrutturazione del patrimonio edilizio sanitario, dovrebbe far crescere sensibilmente il livello quantitativo e qualitativo dei servizi.

4.5. I Trasporti

Il ritardo in cui le Regioni versano dal punto di vista economico e produttivo trova una delle principali cause nella insufficienza della rete dei collegamenti con la parte più sviluppata del Paese.

In termini di densità delle reti (km di infrastrutture rispetto a km quadrati di superficie) il Centro-Nord ha infatti una dotazione ferroviaria superiore del 20 per cento e stradale superiore del 15 per cento rispetto alle regioni meridionali; in termini di funzionalità della ferrovia la presenza di linee elettrificate e di linee di doppio binario nel Mezzogiorno è pari rispettivamente al 62 e al 46 per cento di quella delle regioni settentrionali.

Rispetto alla finalità strategica della riduzione della perifericità, gli obiettivi perseguibili nel settore dei trasporti possono ricondursi, in via generale, al mantenimento e al potenziamento dei collegamenti viari, alla intensificazione dello sviluppo ferroviario, al miglioramento delle strutture portuali e aeroportuali.

Per quanto concerne il potenziamento dei collegamenti viari l'intervento pubblico, come rilevato in precedenza, tende ad eliminare le discontinuità esistenti nella rete stradale lungo le direttrici Salerno-Reggio Calabria, la costa jonica e la Messina-Palermo. Le risorse finanziarie attivabili con l'accensione dei mutui di cui all'art.4 della legge n.341/95 ed il cofinanziamento comunitario reso possibile dal programma operativo in tema di infrastrutture di trasporto stradale assicurano la adeguata copertura finanziaria per portare a termine gli investimenti nel settore.

Quanto allo sviluppo della rete ferroviaria nell'area meridionale i programmi pluriennali della società Ferrovie dello Stato pongono in rilievo scelte strategiche individuabili nell'ammodernamento strutturale e funzionale della rete meridionale e insulare e sua velocizzazione, nell'adozione delle iniziative necessarie per realizzare, la intermodalità passeggeri e merci, nella omogeneizzazione della rete esistente attraverso un più soddisfacente standard dell'infrastruttura, in una gestione capace di offrire un servizio più efficiente.

Tale finalità sono state esplicitate nel contratto di programma stipulato tra il Ministro dei Trasporti e della Navigazione e le Ferrovie dello Stato in cui gli investimenti del periodo 1994-2000 ammontano a 55.100 miliardi: quelli territorialmente allocabili ascendono a 33.809 miliardi con una destinazione al Mezzogiorno di investimenti pari 11.157 miliardi.

Le altre componenti della politica dei trasporti attengono agli strumenti per il potenziamento dei porti e degli aeroporti meridionali. Il sistema portuale è da alcuni anni investito da processi di riorganizzazione che dovrebbero dare i primi

risultati in termini di efficienza e dinamismo degli Enti. Degno di menzione appare lo sviluppo del porto di Gioia Tauro, una iniziativa che dimostra come sia possibile ottenere risultati apprezzabili con l'ausilio di tutti i soggetti partecipanti all'accordo per la realizzazione della infrastruttura.

Per gli aeroporti il miglioramento delle infrastrutture può essere avviato grazie alla possibilità da parte delle società di gestione o degli Enti locali territorialmente competenti di contrarre mutui o altre operazioni finanziarie per un valore di 400 miliardi, con rimborso a carico dello Stato, per il finanziamento degli investimenti aeroportuali, con priorità per quelli di Bari, Cagliari e Catania.

4.6. Le Telecomunicazioni

Nel campo delle telecomunicazioni, l'azione pubblica si avvale di un sistema modellato ormai su principi stabiliti a livello europeo che regolano l'attività della rete infrastrutturale e dei servizi di comunicazione. La tendenza alla liberalizzazione dei servizi ha aperto il mercato a nuovi operatori che possono, grazie alla concorrenza, elevare lo standard qualitativo.

La distribuzione territoriale di tali servizi è assicurata dalle clausole poste nelle Convenzioni stipulate tra il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni e gli Enti gestori che disciplinano l'esercizio delle attività. Le convenzioni infatti pongono vincoli di diffusione, in termini di territorio e di popolazione, atti a promuovere la fruibilità dei servizi alla quasi totalità della popolazione.

Per quanto concerne le telecomunicazioni risulta che la società TIM ha effettuato nel corso del 1996 investimenti nelle aree depresse per un valore di 1.800 miliardi. Al conseguimento di tale livello hanno contribuito per circa un terzo gli investimenti previsti nel programma operativo 1994-99 i quali assommano nel periodo a 2100 miliardi

Per quanto attiene ai servizi di radiomobile gli obiettivi stabiliti nelle Convenzioni consentono alle aree depresse di raggiungere un livello paragonabile a quello del resto del Paese. In particolare la società TIM mantiene in servizio, soprattutto nel Mezzogiorno, diverse tecnologie di trasmissione che ampliano l'area di scelta dei potenziali acquirenti.

4.7. Gli interventi per la progettazione e la ripresa dei lavori

La situazione critica in alcune fasi dell'iter procedimentale dell'intervento, ha fatto ritenere opportuna l'adozione di misure legislative volte sia ad assistere la Amministrazioni centrali e periferiche nella delicata fase della progettazione dei lavori, sia a sbloccare con provvedimenti straordinari i lavori sospesi.

La progettazione, considerata uno degli elementi deboli del processo diretto alla realizzazione degli investimenti pubblici, può oggi essere finanziata con le risorse dei due Fondi istituiti distintamente per gli Enti territoriali e le Amministrazioni centrali.

Il Fondo per la progettualità, istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti per favorire gli Enti territoriali richiedenti il finanziamento delle opere pubbliche, ha iniziato ad operare nel 1996 con risultati di modesto rilievo in rapporto alle risorse attribuite pari a 500 miliardi, di cui 300 miliardi riservati ai progetti da realizzare nelle aree depresse. Il limitato ricorso, circa 19 miliardi, ha sollecitato un rapido mutamento di alcuni criteri di funzionamento (ampliamento della platea dei potenziali fruitori, totale copertura dei costi, definizione di procedure più snelle) al fine di accrescere la convenienza all'utilizzo del Fondo.

L'altro Fondo, istituito presso il Ministero dei lavori pubblici, ha il compito di finanziare gli oneri di progettazione delle Amministrazioni aggiudicatrici di opere pubbliche. Le risorse sono stabilite in un importo annuale di 7 miliardi, di cui 3,5 miliardi sono riservati all'attività di progettazione delle opere infrastrutturali nelle aree depresse con priorità per il completamento funzionale delle opere per la realizzazione di progetti ammissibili al cofinanziamento comunitario nei settori delle risorse idriche, dei programmi di riqualificazione urbana, delle infrastrutture viarie.

Sul versante della ripresa dei lavori, sono state recentemente adottate misure riguardanti la nomina di Commissari e la definizione di poteri sostitutivi ad essi attribuiti, allo scopo di sbloccare la situazione di stallo dei lavori esistente alla data del 25 marzo 1997. L'individuazione delle opere da riavviare viene effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base della rilevanza nazionale dei progetti considerata sotto il profilo occupazionale e dei connessi riflessi sociali. Decorso infruttuosamente il termine di 30 giorni previsto

per l'adozione da parte dell'Amministrazione dei provvedimenti necessari per la ripresa dei lavori, i Commissari provvedono in deroga alle disposizioni vigenti nei limiti del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, della normativa in materia di tutela ambientale e di tutela del patrimonio storico-artistico e della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori.

Finora sono stati emanati due decreti di attuazione con i quali sono stati individuati 101 progetti, la cui attivazione comporterebbe un volume di investimenti di circa 2240 miliardi, da realizzare soprattutto nel Mezzogiorno.

5. LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

Le intese e gli accordi di programma stipulati nel periodo dell'intervento straordinario non sono stati in grado di conseguire gli obiettivi di sviluppo territoriale e settoriale restando invischiati nel groviglio delle procedure, nella incertezza dei progetti, nella carenza delle risorse finanziarie. Gli accordi che hanno mantenuto in vita il progetto iniziale con realizzazioni parziali degli interventi hanno dovuto prolungare i tempi di ultimazione con effetti che probabilmente si avranno nei prossimi anni.

Gli istituti previsti dalle direttive per la politica di sviluppo nel Mezzogiorno hanno trovato una prima sistemazione normativa nell'ambito delle leggi n. 104 e n. 341 del 1995 aventi per scopo la sistemazione delle varie tipologie negoziali esistenti e la introduzione di un nuovo strumento, il patto territoriale, inteso quale intervento programmatico dello sviluppo locale promuovibile per opera principalmente delle parti sociali.

Le deliberazioni del CIPE del 25 febbraio, 10 maggio, 20 novembre 1995 e 12 luglio 1996, nello stabilire criteri e indirizzi per il coordinamento degli interventi pubblici posti a sostegno degli strumenti negoziali, hanno specificato gli elementi costitutivi dei diversi istituti.

La sistemazione normativa e amministrativa degli istituti negoziali non ha potuto tuttavia esplicitare, fatta eccezione per il contratto di programma, i suoi effetti sia per i tempi richiesti per la conclusione dell'iter amministrativo della

deliberazione del CIPE in materia di patti territoriali, sia per il profilarsi di un ulteriore strumento di programmazione negoziata inseribile in un contesto istituzionale e normativo diverso da quello previsto dalle leggi n 104 e 341 del 1995.

Nell'attività svolta vanno segnalati, in particolare, gli accordi di programma tra i Ministri del Bilancio e dei Trasporti, la Regione Calabria e la società Contship per la realizzazione di interventi nell'area portuale di Gioia Tauro finalizzati all'avvio di una attività di servizi (terminal transhipment), tra la Regione Campania e fondazione IDIS per la realizzazione della "Città della Scienza" nel comprensorio di Bagnoli di Napoli avente come obiettivo la promozione della cultura scientifica e della innovazione, tra il Governo e la società Fiat per il miglioramento delle condizioni ambientali nuove città attraverso attività di ricerca, sperimentazione, produzione di veicoli e minimo impatto ambientale e il protocollo di intesa per il risanamento dei siti industriali nell'area di Bagnoli. Complessivamente, si tratta di accordi che raggiungono un livello di investimento ragguardevole, circa 1.268 miliardi con una copertura pubblica per 633 miliardi, che possano contribuire all'accrescimento quantitativo e qualitativo della produzione e dell'occupazione nell'area meridionale.

La sistemazione degli istituti scaturiti in maggior parte dall'intervento straordinario e specificata organicamente dal CIPE è risultata tuttavia insufficiente per un intervento pubblico maggiormente adeguato ai contenuti dell'Accordo di lavoro stabilito tra il Governo e le parti sociali e agli orientamenti in materia di decentramento dell'azione amministrativa. Una nuova disciplina

della programmazione negoziata è stata pertanto prevista con la legge n. 662 del 1996.

Il nuovo sistema si distingue nettamente dal precedente sia per la natura e l'impostazione generale degli istituti, ai quali viene aggiunto il nuovo strumento operativo del contratto di area, sia per l'estensione dell'ambito territoriale e nello stesso tempo per la selezione di aree richiedenti una maggior concentrazione di interventi pubblici, sia per la specificazione delle procedure idonee a conseguire la massima efficacia degli obiettivi entro i limiti di una attenta programmazione delle risorse pubbliche.

La programmazione negoziata si estende all'intero territorio nazionale diventando il metodo per regolamentare il complesso degli interventi, sia pubblici che privati, proposti per conseguire obiettivi di sviluppo territoriale. Essa può avvalersi di risorse pubbliche disponibili attraverso i diversi canali di finanziamento regionali, nazionali, comunitari, restando fermo il principio dell'utilizzo delle risorse secondo lo scopo e l'ambito territoriale previsti dalla normativa.

Per sollecitare lo sviluppo in determinate aree, i nuovi istituti dei patti territoriali e dei contratti di area sono rafforzati da provvedimenti straordinari relativi alla emanazione di atti derogatori alle norme di amministrazione e di contabilità, agli effetti urbanistici derivanti da valutazioni comuni di Amministrazioni diverse, alla definizione di intese per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

I due nuovi strumenti di programmazione negoziata, i patti territoriali e i contratti d'area, assumono una rilevanza importante ai fini dello sviluppo territoriale e delle aree di gravi crisi occupazionale.

Il patto territoriale ha per obiettivo la promozione dello sviluppo locale con la realizzazione di un programma integrato di interventi nei settori dell'industria, dell'agro-alimentare, del turismo e dei servizi ivi comprese le infrastrutture. Promosso a livello locale, con la partecipazione preminente delle parti sociali, il patto può avvalersi del sostegno di soggetti, quali le Regioni, le banche o finanziarie regionali, consorzi di garanzia collettiva fidi, consorzi di sviluppo industriale i quali, tramite la sottoscrizione, sono vincolati al rispetto dell'impegno assunto per la realizzazione degli interventi. Un soggetto responsabile scelto tra i soggetti pubblici o appositamente costituito con la formula della società mista, cura i rapporti con le Amministrazioni, coordina i vari interventi e controlla l'attuazione degli interventi.

I requisiti essenziali per l'attivazione del patto sono costituiti dal protocollo di intesa attestante la concertazione tra le parti sociali e la disponibilità di progetti di investimento opportunamente integrati per il conseguimento degli obiettivi del Patto. In tale delicata fase di definizione degli investimenti i soggetti partecipanti al patto possono essere assistiti dal Ministero del Bilancio o da una società di servizi convenzionata con lo stesso.

Al finanziamento del patto concorrono le risorse private e quelle pubbliche. Il capitale proprio destinato dall'imprenditore all'iniziativa non deve essere inferiore al 30 per cento degli investimenti e le risorse pubbliche possono

essere reperite attraverso i normali canali di finanziamento previsti dalle norme comunitarie, nazionali, regionali.

Il finanziamento pubblico a valere sulle risorse assegnate dal CIPE avviene nel rispetto di determinati vincoli e procedure riguardanti il limite massimo di contribuzione (100 miliardi per paio territoriale), la determinazione della quota massima (30 per cento) del contributo destinabile al finanziamento delle infrastrutture, l'istruttoria dei progetti svolta secondo i criteri e delle agevolazioni concedibili ai sensi della legge n 488/ 92 dalla società convenzionata con il Ministero del Bilancio, la erogazione delle somme attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.

Il piano corredato degli elementi indicati nella deliberazione del CIPE , delle intese occorrenti e degli accordi tra le Amministrazioni viene sottoposto all'esame del Ministero del Bilancio il quale, verificata la validità e accertata la disponibilità delle risorse, lo approva con apposito decreto.

Il contratto di area si riferisce all'accordo stipulato tra i soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi atti ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione nei territori ricadenti nell'ambito delle aree di crisi individuate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nel territorio meridionale, delle aree industriali previste dalla normativa sul terremoto. L'obiettivo principale è lo sviluppo produttivo e l'aumento della occupazione in determinate aree del territorio nazionale interessato da gravi crisi.

I requisiti per l'attivazione del contratto, più restrittivi di quelli del patto territoriale, attengono alla disponibilità di aree attrezzate per gli insediamenti produttivi, alla presentazione di un parco di progetti di nuove iniziative integrate funzionalmente, alla stipula del contratto da parte di un intermediario capace di attivare le sovvenzioni globali. Da tali requisiti appare evidente il proposito di stimolare gli operatori ad investire nelle aree di crisi con nuove iniziative che possono usufruire di un complesso di agevolazioni articolato sotto diversi profili.

Alla fase preparatoria del contratto provvede direttamente la Presidenza del Consiglio, la quale svolge le stesse funzioni attribuite al Ministero del Bilancio nei patti territoriali, per quanto attiene all'assistenza ai soggetti promotori nelle decisioni di scelta delle iniziative.

5.1. I patti territoriali

Tra gli istituti previsti dalla programmazione negoziata ha finora avuto applicazione, oltre al contratto di programma, il patto territoriale definito secondo la disciplina transitoria regolante le procedure di attuazione dell'istituto nel passaggio dalla legge n. 341 del 1995 a quella n. 662 del 1996 di riassetto dell'intero complesso degli strumenti negoziali.

La deliberazione del CIPE del 27 marzo 1997 in materia di riordino delle modalità di attuazione degli istituti ha potuto infatti prevedere un regime transitorio che consente di applicare, salvo diversa richiesta dei soggetti promotori, i criteri e le modalità precedentemente stabiliti in attuazione della

legge n. 341/95 alle proposte di patto territoriale presentate al CIPE prima dell'attivazione della nuova disciplina.

L'assoggettamento dei patti territoriali a tale fase transitoria ha avuto l'effetto di recuperare l'attività svolta per la formazione dei patti, di accelerare l'attivazione dell'istituto, di sperimentare le procedure e i tempi del nuovo strumento di sviluppo dell'economia locale.

In forza della disciplina transitoria il CIPE ha deliberato nel periodo dicembre 1996 - luglio 1997 l'approvazione di 12 patti territoriali relativi ai comprensori di Enna, Siracusa, Caltanissetta, Palermo, Madonie, Nuoro, Vibo Valentia, Brindisi, Lecce, Benevento, Caserta e Miglio d'Oro.

La deliberazione del CIPE ha definito il quadro generale degli interventi previsti per lo sviluppo territoriale indicando, nel rispetto degli indirizzi e dei criteri fissati per la formazione dell'accordo, le linee essenziali in termini di investimenti, occupazione ed impegni finanziari dello Stato. L'approvazione ha in pratica concluso l'iter procedurale percorso dalle forze sociali, dal CNEL, dalle società di assistenza per giungere alla formulazione di uno schema progettuale di sviluppo diretto ad accrescere il reddito e l'occupazione del territorio interessato.

Dalla deliberazione del CIPE, e precisamente dalla pubblicazione della stessa, il procedimento si avvia verso la fase istruttoria delle iniziative resa possibile dalla presentazione dei progetti entro il termine di 60 giorni e dalla valutazione circa la validità tecnica, economica e finanziaria delle iniziative

anche con l'utilizzo di elementi risultanti da istruttorie bancarie. L'esito positivo dell'istruttoria conduce alla emanazione del provvedimento di concessione del contributo entro il limite massimo fissato dalla delibera di approvazione e alla erogazione dello stesso secondo le modalità e i tempi stabiliti nel quadro del fabbisogno finanziario per le iniziative produttive e secondo l'avanzamento dei lavori per le opere infrastrutturali.

Dal punto di vista dell'attuazione degli interventi si può dire che lo schema progettuale approvato dal CIPE costituisce un pacchetto di iniziative volte allo sviluppo di un determinato ambito territoriale che per poter essere attuato nelle singole componenti con il finanziamento pubblico necessita di ulteriori verifiche in ordine alla validità delle iniziative proposte. I tempi per l'erogazione del contributo dipenderanno dall'osservanza delle scadenze previste per la presentazione dei progetti e dall'attività istruttoria. Probabilmente prime della fine d'anno sarà possibile effettuare le prime anticipazioni del contributo riconosciuto alle iniziative comprese nei patti territoriali.

Le linee programmatiche dei 12 patti territoriali approvati dal CIPE evidenziano nel quadriennio 1997-2001 un volume di investimenti di 1245 miliardi, una occupazione di 10.662 unità e un costo dello Stato di 910 miliardi.

Gli investimenti derivano per 1130 miliardi dalle iniziative previste nel settore produttivo e per 115 miliardi dalle opere infrastrutturali. Dalla composizione degli investimenti risulta evidente la caratteristica comune dei patti territoriali di una accelerazione dello sviluppo produttivo che, in alcuni casi, raggiunge la totalità degli investimenti l'incidenza delle opere infrastrutturali,

pari mediamente al 9,24 per cento dell'investimento complessivo, sta a significare che il fabbisogno delle infrastrutture è direttamente limitato alla funzionalità delle iniziative produttive.

Lo sviluppo produttivo viene promosso da 412 iniziative tendenti ad irrobustire l'apparato locale sia con investimenti in grado di accrescere le potenzialità delle strutture esistenti sia con la creazione di nuove attività. Si tratta prevalentemente di iniziative di piccola dimensione per le quali si prevedono nel quadriennio 1997-2001 investimenti medi dell'ordine di 2,5 miliardi ed una occupazione media di 25 unità.

L'attività si estende generalmente all'ampia gamma delle tipologie del settore manifatturiero, con una accentuata azione di rinforzo per le attività tipiche del comprensorio, coprendo anche l'area ricettiva del turismo con iniziative che incidono sensibilmente nell'allargamento della base produttiva e sociale.

Dal punto di vista della natura degli investimenti si rivela che, nell'impatto complessivo di 1130 miliardi, 447 miliardi sono destinati al rafforzamento di 239 di imprese di attività con un livello occupazionale di 3.676 addetti che grazie agli investimenti tenderebbe a raggiungere le 7473 unità a fine periodo. La restante quota degli investimenti, pari a 683 miliardi, è diretta alla creazione di 173 imprese capaci di assorbire 3.189 lavoratori con un investimento pro capite di 214 milioni ed una dimensione media di 18 unità.

Per quanto attiene all'onere dello stato, il contributo previsto per le iniziative produttive ammonta a 818 miliardi, pari mediamente al 72,4 per cento