

IV.5.4 La riforma delle procedure del ciclo di spesa

Le riforme in atto nelle procedure del ciclo della spesa in conto capitale sono mosse principalmente da quattro finalità:

- (1) rafforzare, incentivare e finanziare le fasi della progettazione, sia degli studi di fattibilità che successive, al fine di rovesciare la logica che vedeva la prenotazione di finanziamenti nei capitoli di bilancio anticipare le scelte programmatiche;
- (2) accrescere la natura genuinamente programmatica del bilancio di previsione;
- (3) accelerare, anticipare e dare certezza alle valutazioni di impatto ambientale, prevedendo efficaci procedure per la soluzione delle controversie;
- (4) rafforzare il monitoraggio in itinere ed *ex post* delle opere e del conseguimento dei loro obiettivi, rafforzando parallelamente la capacità tecnica delle strutture interne delle amministrazioni.

Si tratta di linee di intervento rilevanti per l'intero paese ma che assumono nel Mezzogiorno particolare rilievo, per la maggiore difficoltà che si incentra in quest'area a compensare nei fatti la debolezza delle regole.

Progressi in queste direzioni sono già in corso di realizzazione.

Con il disegno di legge attualmente all'esame del Senato (AS 2793-B-ter) viene tra l'altro previsto l'inserimento nella tabella C della Legge finanziaria, che modula su un arco triennale la spesa a natura "permanente", delle risorse in conto capitale. In questo modo si ottiene uno snellimento dell'iter procedurale non essendo più necessario, come accadeva quando le risorse erano iscritte nel fondo speciale di conto capitale (tabella B), ricorrere a un provvedimento legislativo per attivare le stesse.

Con il disegno di legge già approvato dal Senato (AS 422-A) viene introdotta una "autorizzazione unica in materia ambientale" e vengono realizzate le condizioni per una drastica riduzione dei tempi necessari per le autorizzazioni. Con la legge 127/97 è stato meglio definito l'istituto della Conferenza dei Servizi; progressi ulteriori potrebbero essere raggiunti prevedendo che la Conferenza si attivi già in occasione della progettazione preliminare, assicurando valutazioni vincolanti dell'impatto ambientale e territoriale delle opere.

Nuovi e rilevanti interventi sono necessari, su cui si incentra oggi l'impegno del Governo.

In primo luogo, rispondendo alle sollecitazioni del Parlamento, il Governo mira a presentare due distinte Relazioni annuali sulle aree depresse: una in occasione del Documento di programmazione economica e finanziaria, in cui esporre il programma annuale e triennale di investimenti pubblici, l'altra in occasione della Relazione previsionale e programmatica, in cui fornire il rendiconto dell'attività svolta e dei risultati.

Il Governo intende, in secondo luogo, rafforzare il sistema di monitoraggio degli investimenti, sotto il profilo sia finanziario sia fisico, da parte delle singole amministrazioni, centrali e locali. A tale scopo dovrà essere progettato e realizzato un sistema di banche dati funzionali al progetto di Rete unitaria della Pubblica amministrazione, tali da seguire i singoli progetti lungo l'intero itinerario del ciclo di spesa, dalla programmazione e progettazione ai pagamenti.

Finalità**Riforme attuate:**
certezza
finanziaria,
valutazione
ambientale,
Conferenza
dei Servizi**Riforme da
realizzare****Verifica del
Parlamento****Monitoraggio
finanziario e fisico
degli investimenti**

Unità autonome
di valutazione
e verifica
investimenti

Anche al fine di dare attuazione a questo monitoraggio, e per fornire supporto tecnico alla programmazione e alle analisi di opportunità e fattibilità degli interventi, il Governo intende promuovere - è il terzo obiettivo - presso le amministrazioni centrali e regionali responsabili di politiche di intervento nelle aree depresse, con la previsione di una funzione addizionale, la costituzione di autonome unità di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici.

Unità per la
promozione del
project financing

In quarto luogo, al fine di promuovere il concorso di capitali privati al finanziamento delle infrastrutture e di utilizzare il mercato come strumento di selezione delle opere, il Governo costituisce un'unità di esperti esterni alla Amministrazione pubblica dedicata a questo scopo (cfr. riquadro IV.5.11).

Finanziamento
della
progettazione

In quinto luogo, per il finanziamento delle diverse fasi della progettazione, oltre alle risorse per gli studi di fattibilità attribuite alle intese (cfr. IV.5.2), il Governo assegna alle singole Amministrazioni centrali fondi addizionali da ripartire a cura del ministero dei Lavori pubblici e stanziare ulteriori fondi per la progettazione preliminare che la Cassa Depositi e prestiti assegnerà alle Amministrazioni locali.

Norme ad hoc
per singole
grandi opere

Infine, sempre al fine di promuovere il concorso di capitali privati e accelerare la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, il governo intende adottare, di volta in volta, provvedimenti legislativi che, integrandosi con la cosiddetta Merloniter, risolvano gli specifici problemi che ogni singola grande opera comporta. Tale orientamento trova per la prima volta attuazione con riguardo all'ampliamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (cfr. riquadro IV.5.8).

L'insieme di queste misure, saldandosi con le linee di azione descritte nei precedenti paragrafi, potrà concorrere a dare corpo al progetto di una "nuova programmazione", consentendo di accelerare la spesa e innalzarne la qualità entro i solchi dei cinque grandi assi di intervento prima delineati.

IV.5.1 - PROGETTI DI PROTEZIONE CIVILE PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO E SISMICO

I rischi idrogeologico e sismico sono presenti in maniera diffusa nel territorio nazionale, singolarmente e talvolta associati. E' quest'ultimo il caso delle regioni del Mezzogiorno dove la particolare struttura geologica e geomorfologica determina una diffusa presenza di rischi del primo (Molise, Sicilia, Campania) e del secondo tipo (Calabria, Basilicata).

La situazione del dissesto idrogeologico del Mezzogiorno è tale che in coincidenza di eventi atmosferici avversi (piovosità anomale, mareggiate etc.), anche di breve durata, si vengono a determinare danni diffusi alle infrastrutture, alle coste, agli abitati e alle attività produttive che mettono in pericolo l'incolumità dei cittadini e lo sviluppo delle aree colpite. Inoltre in coincidenza di eventi sismici anche di non elevata energia si registrano l'insorgenza e l'aggravamento di dissesti idrogeologici in corrispondenza di centri abitati ed infrastrutture.

Dal novembre 1994 (alluvione Italia settentrionale) ad oggi, considerati i numerosi eventi alluvionali verificatisi in diverse regioni nonché gli eventi sismici che hanno colpito le regioni Marche, Umbria, Basilicata e Calabria e l'ultimo recente avvenimento frangente nella regione Campania, si sono prodotti danni valutati in oltre 30 mila miliardi, in media oltre 7000 miliardi l'anno.

La copertura finanziaria di tale onere è stata assicurata parzialmente da specifiche leggi nazionali e solo in minima parte si è fatto ricorso al concorso di fondi comunitari. Inoltre a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, con ordinanze di Protezione Civile sono stati disposti, a carico di questa, finanziamenti urgenti per circa 2000 miliardi per i primi interventi (ristrutturazione infrastrutture, prima sistemazione idrogeologica per la mitigazione del rischio, aiuti alle popolazioni e alle attività produttive) necessari per il superamento dell'emergenza e il ritorno a normali condizioni di vita.

Per integrare le risorse nazionali disponibili con i fondi strutturali il Dipartimento della Protezione Civile ha predisposto un primo Programma Operativo relativo a dissesti idrogeologici conseguenti a calamità, che riguarda le Regioni dell'obiettivo 1 (approvato dalla Commissione Europea con decisione C(97) 3498 del 5.12.97).

Il Programma, cofinanziato per circa 120 miliardi di lire, riguarda il consolidamento di versanti, la sistemazione e regimentazione di corsi d'acqua, gli interventi di salvaguardia delle coste e di strutture portuali e il riassetto delle strutture danneggiate.

Per la realizzazione degli interventi vengono attivate procedure urgenti, comunque nel rispetto delle direttive comunitarie, che consentono in tempi brevi la cantierabilità dei lavori. Ciò ha consentito di attuare, già nei primi nove mesi, circa il 30 per cento del Programma.

Il Programma Operativo è stato integrato nel luglio 1998 con oltre 60 miliardi di lire da destinare alla Regione Campania per i primi interventi urgenti nelle aree colpite dai citati eventi franosi. E' stato già redatto il piano degli interventi urgenti.

IV.5.2 - PROGETTI PER I PARCHI NAZIONALI

L'investimento sulle risorse naturali ha nella valorizzazione dei parchi naturali una linea importante di intervento. Sei sono i grandi Parchi nazionali del Mezzogiorno: Cilento e Vallo di Diano, Vesuvio, Gargano, Pollino, Sila e Aspromonte. Essi interessano una superficie complessiva di oltre 600.000 ettari.

Gli Enti preposti alla loro pianificazione e gestione, insediati tra il 1993 e il 1997, sono stati impegnati nel primo periodo di attività nell'organizzazione interna, nella costruzione degli organici, e nella preparazione degli strumenti di piano: il Piano territoriale e il Piano pluriennale economico e sociale.

Contestualmente gli Enti hanno avviato la progettazione di interventi di ampliamento e miglioramento dell'offerta turistica, sostegno all'artigianato tipico e di qualità, recupero delle tecniche edilizie tradizionali e restauro del patrimonio architettonico. In particolare, con riferimento alla delibera CIPE del 18 dicembre 1996 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno, che ha riconosciuto priorità agli investimenti tesi alla valorizzazione e al recupero delle risorse naturali, cinque Parchi nazionali - Cilento, Vesuvio, Gargano, Pollino e Aspromonte - hanno elaborato 32 progetti di intervento, dal costo globale di 19 miliardi. La maggior parte di questi progetti riguarda la creazione delle infrastrutture di base necessarie per favorire la fruizione turistica: i sentieri e la cartellonistica, i centri visita, le piccole strutture ricettive di ospitalità diffusa.

Per quasi tutti questi interventi la progettazione esecutiva è completata. Sono stati inoltre pubblicati bandi di gara per 5 miliardi, e sono stati aggiudicati lavori per circa 3 miliardi. La spesa programmata è di 4 miliardi entro il 1998, 9 miliardi nel 1999 e 3 miliardi nel 2000.

Il Ministero dell'Ambiente ha svolto un ruolo di indirizzo, di orientamento e di assistenza tecnica ai Parchi per l'individuazione degli interventi opportuni, la loro integrazione e la loro corretta progettazione. Pur in attesa del disegno organico di organizzazione dei nuovi servizi di fruizione turistica, che sarà delineato dai Piani in preparazione, si è cercato di operare scelte congruenti con le esigenze di tutela e le caratteristiche e vocazioni specifiche delle diverse zone interne ai Parchi. Le nuove iniziative che saranno programmate in futuro punteranno ad assimilare sempre più il Parco a un sistema integrato di attività e di servizi, in cui dare collocazione coerente ai progetti delle numerose amministrazioni locali ricomprese nel Parco, e favorire lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali.

IV.5.3 - PROGETTI IN OPERE IDRICHE

Nel settore delle infrastrutture idriche, dopo un lungo periodo di stagnazione e di incertezza degli interventi, si è registrata una significativa accelerazione, specie per il programma "multiregionale" curato dal Ministero dei LL.PP.

Rispetto a una spesa programmata totale di circa 4.400 miliardi di lire, dalla fine del 1996 e, in progressione, fino all'aprile del 1998 sono state aggiudicate 75 opere per un valore di 1520 miliardi (34,3 per cento) cui nel restante periodo, di circa quattro mesi del 1998, si sono aggiunte altre 101 opere, per un importo ulteriore di 1017 miliardi. Oltre all'attivazione di circa 8.000 unità di lavoro dirette in media all'anno, va considerata la cospicua attivazione della domanda di beni e servizi presenti in larga misura nell'apparato produttivo del Mezzogiorno.

La ripresa del processo di adeguamento della dotazione infrastrutturale nel settore idrico consolida le premesse per l'attuazione del riordino economico-gestionale, per il quale le Regioni, che in larga parte hanno dato corpo all'articolazione degli Ambiti territoriali ottimali, dovranno accelerare l'innovazione organizzativa. Con l'approntamento di idonei apparati tecnici di controllo e di gestione e con l'avvio, in tempi ravvicinati, di gestioni nettamente improntate a criteri di efficienza e di economicità potrà essere realizzato un salto di qualità nella finalizzazione degli interventi ai fabbisogni più urgenti, anche ai fini del nuovo ciclo di programmazione 2000-2006.

IV.5.4 - PROGRAMMA DI SVILUPPO DELLA VAL D'AGRI

Il programma di sviluppo della Val d'Agri è costituito dall'insieme di interventi relativi allo sfruttamento delle risorse petrolifere nella Val d'Agri e all'inserimento di tale attività nel contesto dello sviluppo economico territoriale della Basilicata e della valorizzazione delle altre risorse locali.

Il programma si articola in tre distinti assi di intervento atti a sviluppare le attività di estrazione delle risorse petrolifere; a garantire la compatibilità ambientale dell'attività di estrazione; a migliorare l'infrastrutturazione e lo sviluppo imprenditoriale della regione.

Il progetto di sviluppo delle risorse petrolifere, in fase di attuazione da parte dell'ENI, prevede un volume globale di investimenti di circa 3200 miliardi, di cui 1200 già investiti nella fase di esplorazione, perforazione e sviluppo dei primi pozzi. I restanti 2000 miliardi saranno impiegati nel periodo 1999-2002 per lo sviluppo dei campi di perforazione (52 pozzi a regime) per i quali viene stimata una produzione media annua di circa 100.000 barili al giorno, pari a circa il 5 per cento del fabbisogno nazionale. Lo stock di risorse petrolifere sfruttabili nella Val d'Agri è attualmente valutato in 622 milioni di barili per un valore totale ai prezzi 98 del greggio, di circa 14.500 miliardi. Nel periodo 1998-2002 l'occupazione diretta delle attività di cantiere dovrebbe ammontare a circa 800 addetti, mentre la ricaduta occupazionale indotta è stimata intorno alle 2.500 unità.

Al fine di assicurare la compensazione ambientale necessaria a controbilanciare le alterazioni dirette ed indotte dell'attività di estrazione, l'ENI e la Regione hanno messo a punto un accordo che prevede interventi di rigenerazione e monitoraggio ambientale, la promozione dello sviluppo produttivo e sostegno alla ricerca nei settori dell'economia dell'ambiente, dell'energia e delle nuove tecnologie e la conversione produttiva del gas associato alle estrazioni al fine di produrre energia elettrica a basso costo. Infine l'accordo prevede la possibilità di ricorso alla anticipazione di parte delle royalties dovute alla Regione ai comuni interessati dalle attività di estrazione. Nel complesso, gli investimenti di medio-lungo periodo - esclusi gli interventi di conversione energetica del gas - e l'anticipazione delle royalties sono stimati pari a circa 550-600 miliardi.

Al fine di favorire lo sviluppo integrato della Val d'Agri e un suo effetto propulsivo sull'economia locale, il Governo sta infine studiando la messa a punto di un pacchetto di interventi infrastrutturali finalizzati a eliminare alcuni nodi nel sistema viario e di trasporto locale e a interventi di assetto urbano e del territorio.

IV.5.5 - PROGETTI PER I BENI CULTURALI

L'impegno per la valorizzazione del patrimonio architettonico, archeologico, storico, artistico del Mezzogiorno si è rafforzato con l'avvio o la realizzazione di programmi basati sull'individuazione di obiettivi chiari, sull'analisi della loro conseguibilità in tempi certi e su una impostazione progettuale conseguente.

Alcune importanti esemplificazioni danno conto della varietà delle realtà culturali toccate e dell'articolazione degli interventi, tutti accomunati dalla capacità di combinare la qualificazione e la valorizzazione del territorio con la diffusione di opportunità di lavoro e di occupazione qualificate e durature.

A Chieti è in fase di ultimazione - sarà inaugurato entro il 1998 - il Museo della Civitella, perfettamente integrato nel parco archeologico dell'Anfiteatro Romano, nel-

l'ambiente, nel paesaggio e nel tessuto urbano. Descriverà il divenire urbano di Chieti, dalla preistoria al medioevo, e sarà dotato di un auditorium, di un centro di documentazione e lettura, di spazi diversificati per attività didattiche e per mostre temporanee, di ambienti per il merchandising e per il ristoro. Alla realizzazione dell'intervento, integrato a scala urbana, hanno operato congiuntamente Soprintendenza, Regione, Provincia, Comune di Chieti attivando fonti di finanziamento diverse.

Il progetto di restauro e valorizzazione della "Cittadella Arcivescovile" di Gerace in Calabria costituisce un modello di riqualificazione dell'intero tessuto di insediamento urbano. In questo caso l'intervento sul patrimonio culturale - sulla Cattedrale, la più grande e monumentale chiesa della regione, sul Seminario, sull'Episcopio, sugli appartamenti vescovili - è occasione per la valorizzazione di un centro storico fra i più conservati del Mezzogiorno, con un tessuto urbanistico medievale caratterizzato da numerosi edifici di pregio, fra i quali 37 chiese.

A San Vincenzo al Volturno, in provincia di Isernia, sono in corso di scavo, di restauro e di valorizzazione i resti di quello che è stata definita la "Pompei monastica" dell'Alto Medioevo: un monastero benedettino fra i più grandi d'Europa nel corso del IX secolo, di rilevanza cruciale per la conoscenza delle origini del monachesimo occidentale e delle vicende storico culturali dell'epoca di Carlo Magno. Anche in questo caso si tratta di un intervento articolato - vede la collaborazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, della Regione, dell'Abbazia di Montecassino, della missione archeologica Italo-britannica - e decisivo per lo sviluppo di un'area interna priva finora di altre risorse. Mentre si scoprono nuove aree di scavo, proseguono le attività di restauro integrale delle superfici monumentali e dei reperti e si progetta la costruzione del presidio museale e dei relativi servizi, è stata avviata un'intensa attività di valorizzazione (sentieri attrezzati, plastici ricostruttivi del sito e della grande basilica, guide, ricostruzione in Cd-Rom di tutti gli edifici scoperti), così da attivare subito il flusso di studiosi, visitatori, turisti verso quello che diventerà il primo parco archeologico d'Europa sull'età di Carlo Magno.

A Napoli è in corso di realizzazione il progetto per la costruzione del "parco archeologico ambientale del Pausilypon", vale a dire per la realizzazione di un intervento a scala urbana in grado, attraverso il restauro e la valorizzazione di rilevanti preesistenze archeologiche (la porta di Seiano, la villa di Vedio Pollione) e il risanamento di una vasta area ambientale della collina di Posillipo, di riqualificare un ampio ambito urbano, offrendo alla fruizione, in piena città, un ambiente altrimenti inaccessibile e di elevatissimo valore archeologico.

A Bari, nell'area di quelli che erano gli edificiannonari comunali costruiti nei primi decenni del secolo - il Macello, il Frigorifero, il Mercato del pesce - vengono concentrati, con soluzioni progettuali che prevedono il recupero di un patrimonio edilizio industriale significativo, la Biblioteca Nazionale e l'Archivio di Stato di Bari nonché vasti spazi polifunzionali (museali, per uffici, per conferenze e convegni, per la didattica). Una vera e propria "cittadella" della cultura, a poco più di 1000 metri dal centro della città, caratterizzata da spazi adeguati, strutture funzionali e tecnologicamente innovative, servizi per la fruizione razionali e moderni.

Agli interventi di nuovo investimento sul tipo di quelli descritti si accompagnano quelli volti a migliorare la fruizione, e gestione di beni già disponibili. Due sono, in particolare, le linee di attività avviate con risultati soddisfacenti e con caratteristiche di riproponibilità.

La prima consiste in un programma articolato rivolto a musei e ad aree archeologiche del Mezzogiorno, nell'ambito del quale sono attualmente in corso di realizzazione o completamento 57 progetti (quasi altrettanti interventi già valutati e verificati quanto a fattibilità e eseguibilità formano un "parco progetti" prontamente mobilitabile). Essi consentiranno di dotare aree archeologiche come Nora e Tharros, parchi archeologici come Velia e Metaponto, musei come Paestum e Certosa di S. Martino a Napoli, siti come la Casina dell'Aquila a Pompei o il Castello di Venosa, di servizi orientamento e di accoglienza per i visitatori efficienti e adeguati per effettivo utilizzo culturale, sociale, didattico ed economico di questi patrimoni.

La seconda linea di attività è quella diretta ad allineare gli orari di apertura dei principali poli culturali del Mezzogiorno a quelli del resto d'Europa. L'apertura serale di tre poli del sistema museale napoletano (Museo Archeologico, Capodimonte e Palazzo Reale) ha prodotto, in poco più di quattro mesi monitorati, un incremento della domanda pari ad oltre 122.000 visitatori, vale a dire un livello in grado di coprire largamente - ove interamente tariffato - i costi aggiuntivi correlati al prolungamento di orario. E' l'ulteriore conferma di come una gestione corretta e attiva del patrimonio culturale possa consentire non solo di migliorarne i servizi e con essi la fruizione, ma anche risultare efficiente sul piano finanziario.

IV.5.6 - PROGETTI PER LA SICUREZZA

Nell'obiettivo generale del Governo di migliorare le condizioni di sicurezza del Mezzogiorno particolare rilievo assume l'intervento in aree di forte sviluppo imprenditoriale, per prevenire rischi connessi alla stessa rapidità dello sviluppo, e per le principali arterie di collegamento, quale l'autostrada Salerno - Reggio Calabria, intesa quale struttura servente dell'impianto produttivo e di commercializzazione.

Tali interventi, comportano costi significativi in relazione al massiccio ricorso a sistemi tecnologicamente avanzati e integrati. Per farvi fronte si è ottenuta una cospicua partecipazione comunitaria, attraverso l'utilizzo dei Fondi Europei di Sviluppo Regionale (FESR), che ha consentito il co-finanziamento del Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" per un importo complessivo di oltre 200 miliardi di lire.

In tale contesto, attraverso un'articolata e concertata strategia di interventi interforze, sono fra gli altri in fase di realizzazione, nella prospettiva di impegnare l'intera somma assegnata entro il prossimo ottobre:

- Il completamento della rete infrastrutturale in ponte radio nelle regioni meridionali, vero e proprio asse portante delle comunicazioni, nell'eccezione tecnologicamente più ampia e avanzata, tra le Forze di Polizia;

- Una capillare e mirata campagna di comunicazione e sensibilizzazione all'indirizzo di tutte le componenti sociali ed economiche delle aree di intervento, con particolare riguardo al mondo giovanile, per diffondere con graduale incisività i fermenti di una rinnovata cultura della legalità;

- Programmi di formazione e adeguamento degli standard professionali del personale delle Forze di Polizia, attraverso l'apposito Sottoprogramma P.A.S.S., affinché in una rimodulata visione dell'interazione con il territorio, possano essere esattamente concretizzati gli interventi previsti dal Programma Operativo.

Le ulteriori misure previste dal Programma - a sua volta integrato dal complementare Programma Operativo "INTERREG II Italia-Albania/Italia-Grecia", che persegue obiettivi di sicurezza analoghi nell'area sud-orientale del Paese attraverso il rafforzamento dei controlli alle frontiere e sugli assi viari di alcune province pugliesi - prevedono, in un quadro più ampio di modernizzazione tecnologica e professionale delle Forze di Polizia, un loro impiego coordinato ed unitario. L'applicazione di sofisticate strumentazioni concorrerà a un'effettiva interconnessione tra le centrali operative degli Organismi territoriali impiegati nelle aree destinatarie dei cennati interventi e consentirà un concreto, razionale ed efficace controllo del territorio.

IV.5.7 - IL PROGRAMMA URBAN DI SALERNO

Il programma URBAN - programma di iniziativa comunitaria cofinanziato dai Fondi Strutturali con l'obiettivo di promuovere programmi di riqualificazione urbana che integrino le dimensioni economica, sociale e infrastrutturale - è gestito dal Ministero dei Lavori Pubblici e coinvolge 15 comuni capoluoghi di provincia, di cui 12 nel Mezzogiorno. In Italia, dove non vi è tradizione di politiche urbane integrate e dove i Comuni non hanno esperienza nella programmazione e nella gestione di interventi di questo tipo, si tratta di un programma molto innovativo che ha messo in evidenza le prevedibili lacune, ma ha anche dato vita a esperienze positive quale quella di Salerno.

Il programma URBAN Salerno, che ha l'obiettivo di rivitalizzare il centro storico, ha una dotazione complessiva per il periodo 1994-99 di circa 40 miliardi di lire e prevede interventi di tipo economico, sociale e infrastrutturale, articolati in 6 misure: avvio di nuove attività economiche, formazione e promozione di occupazione locale, servizi sociali, infrastrutture e ambiente, sostegno al potere decisionale locale, attuazione e diffusione dei risultati.

La maggior parte degli interventi finanziati all'interno del programma sono di tipo infrastrutturale: nei casi della creazione del centro per l'imprenditorialità, del centro servizi per minori e del centro polivalente, il programma finanzia la creazione del contenitore, non della funzione che esso andrà a svolgere. In questo modo, l'Amministrazione comunale si trova a gestire interventi di cui controlla meglio il processo di produzione, lasciando ad altri settori (associazioni di categoria, associazioni culturali) il compito di dare contenuto alle strutture. Nello spirito del programma integrato, una parte minima, ma significativa, delle risorse disponibili viene destinata a rafforzare i presupposti per il fun-

zionamento a regime delle strutture, ad esempio attraverso la formazione degli operatori, e per il raggiungimento degli obiettivi economici, sociali ed occupazionali, attraverso la promozione di interventi di stimolo alla partecipazione della popolazione (come nel caso dell'osservatorio).

IV.5.8 - IL PROGETTO AUTOSTRADALE SALERNO-REGGIO CALABRIA

L'autostrada Salerno - Reggio Calabria (A3) è oggetto dal 1997 di lavori di adeguamento infrastrutturale, che si protrarranno per sei anni, fino al 2003, con un costo globale che dovrebbe risultare non inferiore ai 6.000 miliardi.

All'origine dell'intervento sono l'assenza della corsia di emergenza lungo l'intera estensione e della terza corsia in tratti con maggiore intensità di traffico, nonché le caratteristiche del tracciato, risalente ai primi anni '60, con raggi di curvatura e pendenze che condizionano fortemente la velocità e sicurezza della circolazione.

Gli interventi in corso e quelli programmati mirano a innalzare significativamente la qualità della circolazione, attraverso la realizzazione della terza corsia nel tratto di 54 km fra Salerno e Sicignano e della corsia di emergenza lungo 265 km dei 443 complessivi. E' previsto inoltre l'infittimento delle piazzole di sosta lungo i 178 km che rimarranno sprovvisti della corsia di emergenza.

La dilurzione dei lavori di adeguamento nell'arco di sei anni risponde a due obiettivi: non gravare oltre misura sulla qualità della circolazione, già difficile; assicurare per tempo la predisposizione di progettazioni esecutive di qualità.

Il progetto esemplifica il metodo cui l'Amministrazione intende improntare il proprio operato sia sotto il profilo pianificatorio che finanziario.

Sotto l'aspetto pianificatorio significativo è l'impegno del Governo ad assicurare un flusso di risorse pubbliche coerente con i tempi di progettazione ed esecuzione dell'opera, procedendo nel contempo ad un costante monitoraggio dello stato di attuazione anche tramite l'istituzione di apposita Unità interministeriale in cui sono rappresentate le Amministrazioni dei Lavori Pubblici e del Tesoro. Si è così potuto provvedere alla sostituzione di lotti già finanziati, ma la cui progettazione non risultava disponibile nei tempi previsti, con lotti a progettazione pronta (cfr. tavola).

Dal lato finanziario sono state sviluppate sinergie nell'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari. Inoltre, sulla base di uno studio preliminare redatto dalla BEI, il Governo ha introdotto in occasione della Legge finanziaria una procedura che, sfruttando il nuovo contesto normativo creato con l'approvanda legge "Merloni ter", consenta il concorso di capitali privati attraverso il ricorso a tecniche di finanziamento di tipo DBFO (design, build, finance, operate). Rispetto al mero finanziamento pubblico tale soluzione offre vantaggi, con riferimento: all'accelerazione e al rispetto della tempistica nella fase di progettazione e di realizzazione, alla garanzia di adeguata manutenzione nella successiva fase di esercizio e al raggiungimento di standards qualitativi di servizio più elevati mediante il trasferimento del rischio di traffico al concessionario e l'adozione di un sistema di incentivi/penali.

IL PROGETTO AUTOSTRADALE: SALERNO-REGGIO CALABRIA

Stato della progettazione	Estesa (km)	Coste opera (mld.)	Fonte copertura	Note
1. PROGETTAZIONE ESECUTIVA				
- Lavori appaltati	87	249,6	5 lotti: Q.C.S. 94/99	Al netto dei ribassi d'asta
Totale parziale		435,6	7 lotti: L. 341/95	Da finalizzare: economie fondi ex L. 341
- Lavori in corso appalto	24	435,6	Economie: Q.C.S. 94/99 e L. 135/97	Importi "lordi"
- Lavori da appaltare	27	690,0	L. 135/97 e L. 208/98 (delibera CIPE 97.1988)	Importi "lordi"
				Prog. ne pronta per 2,6 km ed in corso per 24,39 km
2. PROGETTAZIONE IN GARA	106	1.025,0	In parte L. 208/98	Importi "lordi"
3. DA PROGETTARE	196	2.887,0		Stima. In corso studi di fattibilità per 97,358 km (importo "lordo" lotti relativi stimato in 1.180 mld.)

Uno studio volto ad accertare i flussi di traffico e l'elasticità della domanda, che tenga conto del ricorso al sistema viario alternativo, consentirà di valutare adeguatamente l'ipotesi di prevedere il pedaggiamento dell'autostrada o, in alternativa, di procedere all'introduzione, a carico del concedente, di un "pedaggio ombra", cioè di erogazioni pubbliche di parte corrente commisurate - piuttosto che ai costi sostenuti dal concedente - all'effettivo traffico generato dall'autostrada e/o ad altri parametri che incentivino un uso ottimale dell'infrastruttura.

IV.5.9 - ATTUAZIONE DEL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI

Rendere funzionale e fruibile la massima parte dello stock di interventi infrastrutturali avviati nel passato e non completati assume un valore emblematico nell'ottica di razionalizzare la spesa pubblica per investimenti e si configura come una priorità nel processo di infrastrutturazione del Mezzogiorno.

Ciò vale peraltro nei casi in cui l'interruzione o la sospensione non derivino direttamente da un accertamento della sopraggiunta inattualità degli interventi a suo tempo intrapresi ma da altre cause, riconducibili al processo autorizzativo e alla necessità di procedere a revisioni del progetto originario, o di integrare i finanziamenti disponibili.

Si tratta di situazioni molto diffuse, eredità di procedure di approvazione e appalto delle opere pubbliche oggi superate dalla normativa vigente. A esse si è inteso dare risoluzione negli ultimi due anni a partire dal decreto sblocca-cantieri per giungere alla recente delibera Cipe del 9 luglio 98 (cfr. nel testo).

Il decreto sblocca-cantieri (art. 13 del DL 67/97, convertito dalla L. 135/97) con riguardo all'intero settore delle opere pubbliche e all'intero territorio nazionale ha permesso di rilevare l'esistenza di oltre 740 opere incompiute, accertando solo per una parte di esse la sussistenza dei presupposti di legge per il rapido completamento.

In una prima fase sono state riavviate (autonomamente dalle stazioni appaltanti o a seguito dell'intervento del commissario ad acta) 40 opere per un valore di circa 700 miliardi. In una seconda fase sono state riavviate (con DPCM in via di perfezionamento) 31 opere per un ammontare complessivo di oltre 586 miliardi: fra queste ultime, 24 ricadono nel Mezzogiorno, per un importo superiore a 270 miliardi.

Ulteriori 21 opere contenute nelle liste sblocca cantieri per un importo di oltre 440 miliardi potranno essere sbloccate a seguito dello stanziamento previsto dalla delibera Cipe del 9 luglio 98 nell'ambito del riparto delle risorse di cui all'art. 1 della legge n. 208/98. Di esse, come evidenziato nel prospetto che segue, la quasi totalità ricade nelle aree del Mezzogiorno.

INTERVENTI COMMISSARIATI (art. 13, legge 135/97) Disponibili per il finanziamento ex delibera Cipe 9 luglio 1998 (miliardi di lire)

REGIONE	IMPORTO	N. INTERVENTI	INTERVENTI PRINCIPALI
Basilicata	23,9	8	Sirade, lavori di adeguamento sismico
Calabria	75,0	3	Diga sul fiume Alaco e Mamone (40 mld)
Campania	11,0	1	Completamento autostazione, AV
Puglia	47,5	1	Recupero produttivo città vecchia, TA
Sardegna	25,0	2	Diga Rio Poggiolu (19 mld), museo di Olbia
Sicilia	232,2	2	Ospedale CF (142 mld), porto di PA (90 mld)
Totale Sud	414,6	17	
Totale Italia	442,6	21	

IV.5.10 - IL FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ

Il Fondo rotativo per la progettualità istituito presso la Cassa DD.PP. (art. 1 della L. 549/96 e art. 8 della legge 135/97) si configura come lo strumento finanziario per l'attivazione della progettualità di enti locali e territoriali con l'obiettivo di:

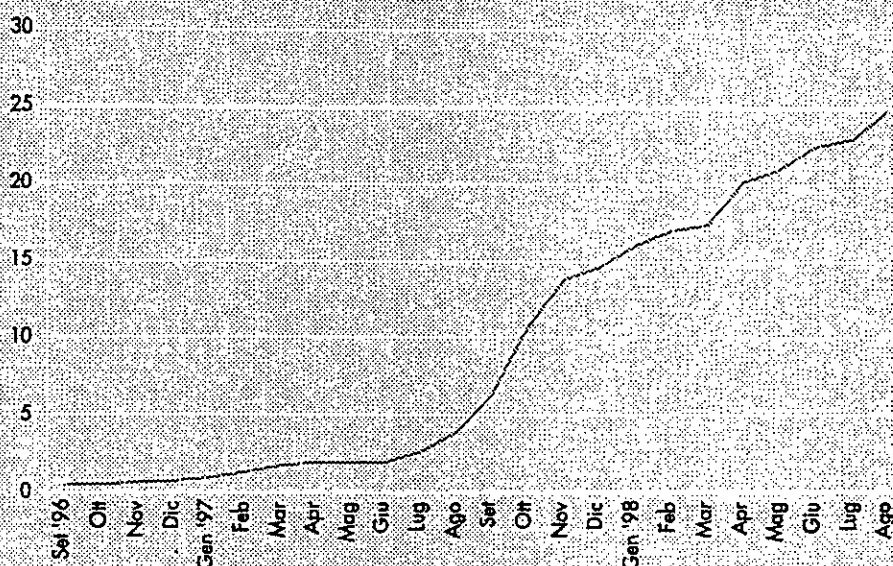
- incentivare la redazione di progetti effettivamente realizzabili;
- ovviare alle difficoltà connesse alle scarse disponibilità degli enti beneficiari;
- contribuire all'accelerazione dei tempi di realizzazione degli investimenti.

Ai fini del perseguimento degli obiettivi indicati, il Fondo, la cui dotazione è di 500 miliardi e sulle cui anticipazioni gli interessi sono posti a carico dello Stato, assegna priorità ai progetti finalizzati alla realizzazione degli interventi ammessi al co-finanziamento comunitario, con una riserva di legge pari al 60 per cento della dotazione a favore delle aree depresse. Gli interventi sono concentrati su progetti che abbiano una rilevanza incisiva sullo sviluppo urbano e territoriale a livello locale, attraverso la previsione di un limite di importo pari ad 1 miliardo, salvo casi specifici ed eccezionali, quali gli eventi sismici del settembre 1997.

Nel futuro, secondo le recenti indicazioni del CIPE, i finanziamenti saranno prevalentemente indirizzati agli studi di fattibilità inclusi nella lista degli interventi definiti prioritari.

L'analisi dei dati di utilizzo del Fondo, dalla sua istituzione a oggi, evidenzia la concessione di 283 anticipazioni per un importo complessivo di oltre 122 miliardi, pari al 24,4 per cento della dotazione iniziale, di cui il 39,6 per cento utilizzato dal Nord e il 35,8 per cento dal Mezzogiorno. Si osserva una forte accelerazione nell'uso del Fondo a partire da luglio 1997.

FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ (Situazione al 31 agosto 1998 - Percentuale utilizzo)



Le anticipazioni concesse, che hanno riguardato in prevalenza la realizzazione di progettazioni definitive ed esecutive, hanno contribuito all'attivazione di progetti per opere pubbliche per un importo stimato in oltre 2.500 miliardi.

Tra le regioni meridionali, la Campania è risultata la maggiore utilizzatrice del Fondo, in virtù soprattutto della capacità degli enti locali di collegare l'intervento del Fondo stesso all'accesso ai co-finanziamenti comunitari del progetto operativo 1994-1999 della Regione.

IV.5.11 - UNITA' PER LA PROMOZIONE DELLA FINANZA DI PROGETTO (PROJECT FINANCING)

L'urgenza dell'avvio dell'attività di project financing è stata ribadita nel Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 che precisava la necessità di definire interventi di rete di grande scala, "tesi a rafforzare la competitività dell'intero Mezzogiorno", con il ricorso a diverse forme di finanziamento tra cui "il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati".

Il ricorso alle risorse per il finanziamento di progetti infrastrutturali è reso più agevole dalla importante modifica in atto nel quadro normativo. Con la riforma della legislazione attualmente in discussione (c.d. Merloni ter), vengono eliminati i maggiori ostacoli giuridici in precedenza riscontrati e vengono introdotti i meccanismi operativi richiesti dal settore bancario e da quello imprenditoriale come condizione per il coinvolgimento in tali attività di investimento.

Ai fini della concreta attuazione di tale metodo di finanziamento e alla sua diffusione nell'ambito dell'amministrazione pubblica, è tuttavia necessario che vengano meno gli ostacoli - culturali, attitudinali, normativi - al pieno utilizzo di tale metodo, agendo contemporaneamente sul versante del privato e dell'amministrazione pubblica.

Lo strumento operativo proposto per raggiungere tali finalità è la costituzione, per iniziativa congiunta dei Ministeri del Tesoro e dei Lavori Pubblici, di una "Unità tecnica per la finanza di progetto (Project Financing)" di durata quadriennale.

L'Unità - soggetto dotato di autonomia funzionale - opererà come supporto tecnico alle amministrazioni centrali, regionali e locali interessate da progetti di investimento che prevedono il ricorso al project financing.

L'ufficio sarà competente a:

- a) diffondere la tecnica di finanziamento tra le amministrazioni pubbliche nell'ambito delle indicazioni degli atti di programmazione;
- b) individuare e sponsorizzare progetti-pilota di investimento infrastrutturale suscettibili di attuazione in regime di project financing;
- c) dare assistenza finanziaria e giuridica ai soggetti promotori;
- d) dare supporto per la soluzione di problemi di natura amministrativa che possano ostacolare la tempestiva attuazione di determinati progetti; anche segnalando e promuovendo modifiche normative atte ad adeguare il quadro legislativo nazionale alle esigenze di tale tecnica di finanziamento.

L'entrata in piena operatività dell'Unità - prevista nel termine di 12 mesi - permetterà la costituzione di un'interfaccia tra amministrazioni e categorie produttive interessate, attraverso cui migliorare le fasi di selezione dei progetti atti ad essere finanziati con il ricorso a finanza di progetto e la fase di attuazione delle operazioni di finanziamento.