

I. Migliore qualità urbana

Mobilità (obiettivo specifico 59; collegamento con Asse VI)

Il miglioramento della mobilità urbana, e la conseguente riduzione della congestione e dell'inquinamento atmosferico e acustico, si può misurare in termini di aumento dell'utilizzo del mezzo di trasporto collettivo. Per misurare il progressivo raggiungimento dell'obiettivo è stato identificato innanzitutto un indicatore di avanzamento istituzionale (adozione del Piano Urbano del Traffico) che misura il progresso delle amministrazioni comunali nell'affrontare in modo globale ed integrato la questione del traffico urbano. Gli altri indicatori sono indicatori di contesto che consentono di monitorare da un lato l'evoluzione dell'offerta di trasporto urbano pubblico, dall'altro l'evoluzione della domanda (quota di persone che usano l'autobus).

Riqualificazione urbana (obiettivi specifici 60, 62, 63; collegamento con Assi I, II)

La pluralità di interventi possibili nell'ambito della riqualificazione urbana e la diversità delle situazioni rende poco agevole l'individuazione a livello di PSM di pochi, sintetici indicatori di contesto per rappresentare il raggiungimento dell'obiettivo di miglioramento della qualità della vita legato alla riqualificazione urbana. Tenuto conto della priorità riconosciuta dalla strategia alla disponibilità di spazi per l'infanzia, a livello di PSM si assumono quindi come indicatori di contesto indicatori relativi all'esercizio della pratica sportiva e alla disponibilità di verde pubblico per abitante.

Gli obiettivi di riqualificazione urbana riguardano tuttavia anche la rivitalizzazione economica dei centri storici e il recupero delle aree dismesse. Per il monitoraggio di questi obiettivi è stato identificato un indicatore di programma, relativo alla nascita di nuove attività economiche nelle aree rivitalizzate, che sarà quantificato nei Complementi di Programma.

II. Migliore articolazione funzioni urbane

(obiettivi specifici 58, 61; collegamento con Assi I, II, IV)

La migliore articolazione delle funzioni urbane si misura con l'aumento della disponibilità di servizi qualificati e di funzioni rare nelle città e con il miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione. L'aumento dell'offerta di servizi di tipo strategico (ad esempio marketing, pubblicità, organizzazione aziendale) o professionale (studi tecnici, legali, commerciali, fiscali) è strettamente legato ai meccanismi di mercato e alla domanda delle imprese esistenti. Risulta quindi poco significativo fare riferimento ad un indicatore di contesto e ad un target relativo al Mezzogiorno nel suo complesso senza considerare la situazione che caratterizza le singole città e i sistemi locali di riferimento. Per questo motivo si è identificato un indicatore di programma da tenere in considerazione nei Complementi di Programma. Per quanto riguarda altre funzioni rare, quali centri di alta formazione, centri di ricerca, istituti culturali, il loro aumento, soprattutto nelle grandi città, è maggiormente legato a politiche di marketing urbano. Anche in questo caso è poco significativo fissare un target a livello di Mezzogiorno, in quanto la capacità di attrazione di queste funzioni è strettamente legata alla strategia delle singole città, ed è per questo motivo che si è identificato un ulteriore indicatore di programma.

Per quanto riguarda l'obiettivo di miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, è possibile identificare alcuni indicatori di contesto da monitorare a livello

di Mezzogiorno. Per il miglioramento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e imprese, si è identificato un indicatore di avanzamento istituzionale legato all'apertura dello sportello unico per le imprese. Per il miglioramento dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini, si è considerato un indicatore relativo al giudizio dei cittadini sull'accessibilità a vari servizi (pubblici e di prima necessità) e un indicatore relativo al numero di certificati prodotti, la cui evoluzione rappresenta una buona proxy della razionalizzazione delle procedure amministrative.

III. Rafforzamento del capitale sociale

Soddisfacimento della domanda di strutture e servizi attraverso il rafforzamento dell'offerta di servizi pubblici e dell'economia sociale (obiettivi specifici 64, 65, 66, 67, 68; collegamento con Assi III, IV)

Per il soddisfacimento della domanda di strutture e servizi si fa riferimento in primo luogo alla dotazione di strutture e servizi pubblici alla persona e alla riduzione del divario del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Tra gli indicatori di contesto da monitorare a livello di PSM si considera quindi un indicatore relativo alla dotazione di strutture socio-riabilitative.

La dotazione di strutture e servizi non è tuttavia sufficiente per misurare l'adeguatezza dei servizi né in termini quantitativi né in termini qualitativi. Per misurare la soddisfazione della domanda sono necessari indicatori relativi alla copertura della domanda potenziale. Tra gli indicatori di contesto si è individuato nel tasso di scolarità nella scuola materna un indicatore rappresentativo sia del miglioramento dell'offerta sia dell'evoluzione dei tassi di attività femminile.

Gli obiettivi specifici dell'asse evidenziano la necessità di incrementare l'offerta di servizi in particolare nelle aree ad alto tasso di povertà, disoccupazione, criminalità, immigrazione e invecchiamento della popolazione. Tali priorità saranno prese in considerazione nei singoli Complementi di Programma, dove gli obiettivi saranno meglio specificati con riferimento alle aree individuate di maggiore disagio sociale, verso le quali si indirizzerà la strategia, e saranno quantificati, tenendo conto degli indicatori di programma qui identificati.

Lo sviluppo dell'economia sociale sarà invece monitorato attraverso un indicatore di contesto relativo alla quota di addetti in cooperative nel settore dei servizi sociali.

b.2.2 Quantificazione degli indicatori di contesto

Nella tabella che segue sono riportati gli indicatori di contesto chiave (evidenziati in grigio), per ciascuno dei quali si forniscono le informazioni relative alla fonte, all'anno di riferimento e ai valori dei più recenti dati disponibili e al target che si prevede di conseguire entro il 2006.

Quantificazione degli indicatori di contesto Asse Città (in grigio indicatori chiave)

Macroaree (e obiettivi specifici) Asse Città	Indicatori	Fonti	Anno	Valori Mezzogiorno	Valori Centro-Nord	Valori Italia	Target (sino al 2006)
Migliore qualità urbana (obiettivi 59,60,62,63)	Quota di persone che usano l'autobus (%)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	18,3	29,3	25,4	Significativa riduzione del divario
	Quota di popolazione che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario (%)	ISTAT - Annuario Statistico 1998	1997	19,8	30,8	26,8	Significativa riduzione del divario
	Posti - km su bus, tram, metro/ popolazione	Conto Nazionale dei Trasporti	1995	727,85		1092,33	Significativa riduzione del divario
	Superficie (mq) di verde/abitante (include verde attrezzato)	ISTAT - Osservatorio ambientale sulle città	1997	(*)		12,5	Significativa riduzione del divario
Migliore articolazione funzioni urbane (obiettivi 58,61)	Grado di soddisfazione sull'accessibilità ai servizi (numero di persone che dichiarano difficoltà nell'accesso ai servizi)	ISTAT - Annuario Statistico 1998 (indagine multiscopo)	1997	37,7	31,0	33,2	Significativa riduzione del divario
	Numero di certificati per 1000 abitanti	ISTAT-AIPA, Rilevazione sul livello di informatizzazione delle anagrafi comunali	1998	Sud: 1.790; Isole: 1.889;		Italia: 1.404	Significativa riduzione del divario
Rafforzamento del capitale sociale (obiettivi 64,65,66,67,68)	Accesso ai servizi sociali per 100.000 abitanti	ISTAT - Censimento Intermedio	1996	32,7	42,7	39,1	Significativa riduzione del divario
	Strutture socioriabilitative per 100.000 abitanti	Ministero dell'Interno	1997	1,7	2,7	2,3	Significativa riduzione del divario
	Tasso di scolarità nella scuola materna	Rapporto Annuale ISTAT	1996-97	90,5	96,7	93,9	Significativa riduzione del divario

(*) I dati disponibili sono relativi solo ai capoluoghi di regione (Napoli: 2; Bari: 2,8; Palermo 15,5; Cagliari: 23; Campobasso: 5,7; Catanzaro: 51) e a Catania (2,4)

C. LINEE DI INTERVENTO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

c.1 Linee di intervento prioritarie

Nel tradurre la strategia e gli obiettivi specifici in più puntuali indicazioni operative, in linee di intervento, emerge la peculiarità dell'Asse V "Città" che si riferisce ad un luogo ove si combinano le varie risorse immobili e che rappresenta un nodo delle reti di comunicazione materiali e immateriali. La strategia delineata per le città presenta quindi forti connessioni con tutti gli altri Assi; molte linee di intervento previste in altri Assi si realizzano in parte nel territorio urbano¹⁷.

Un Asse specificamente rivolto al rafforzamento delle città non deve quindi limitarsi ad essere contenitore di interventi che rientrano in strategie settoriali e potrebbero anche essere, per ragioni di coerenza programmatica, collocati in altri Assi. L'Asse Città deve essere caratterizzato da progetti complessi e integrati, che nascono da una specifica attività di programmazione e di concertazione all'interno e tra le città.

Di seguito si evidenziano alcune delle possibili linee di intervento in corrispondenza delle aree di articolazione della strategia e degli obiettivi specifici evidenziando il collegamento con altri Assi.

1. Migliore qualità urbana

Mobilità (obiettivo specifico 59; collegamento con Asse VI)

Il miglioramento della mobilità si realizza attraverso un complesso di interventi che, affrontando il problema del traffico urbano in un'ottica di sistema — mediante appositi Piani Urbani del Traffico — agiscano sul potenziamento dell'offerta (nuove opere, ma anche sistemi di controllo e di informazione) e sulla regolazione della domanda (attraverso l'imposizione di tariffe per l'uso dello spazio urbano).

Alcune possibili linee di intervento sono:

- interventi di riduzione dei consumi di energia e delle emissioni inquinanti dei mezzi di trasporto pubblico
- parcheggi di interscambio con sistemi di trasporto collettivo
- interventi di riequilibrio e di integrazione modale
- decentramento dei servizi
- promozione del telelavoro

¹⁷ Il collegamento dell'Asse Città è con tutti gli altri Assi: risorse naturali (servizi di rete, miglioramento della fornitura di acqua e depurazione, gestione dei rifiuti), risorse culturali (valorizzazione del patrimonio culturale e architettonico), risorse umane (servizi di orientamento, formazione e alta formazione, lotta all'analfabetismo e alla dispersione scolastica, promozione dell'economia sociale e delle attività del terzo settore), sistemi locali di sviluppo (per la valorizzazione del tessuto urbano di relazioni economiche e l'utilizzo per finalità "economiche" del territorio), reti e nodi di servizio (sistema dei trasporti locali e connessioni tra reti locali e grandi vie di comunicazione, servizi telematici, sicurezza e controllo del territorio, sensibilizzazione ai valori della legalità, sistemi di reti partenariali e di interscambio con il Mediterraneo).

- organizzazione preventiva dei grandi flussi di trasferimento sia costanti che occasionali
- incremento e riqualificazione della rete di monitoraggio della qualità dell'aria
- promozione dello sviluppo di Agende 21 locali come strumento per il coordinamento dell'azione dell'amministrazione pubblica nei diversi settori, in vista di obiettivi quantificati e socialmente condivisi di miglioramento della qualità dell'ambiente urbano

Riqualificazione urbana (obiettivi specifici 60, 62, 63; collegamento con Assi I, II)

Il tema della riqualificazione urbana riguarda molteplici ambiti di intervento, caratterizzate da diverse forme di degrado: edilizio (fatiscenza degli edifici), urbanistico (carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei servizi pubblici), ambientale (fatiscenza degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi), economico (impianti produttivi dismessi, carenza di attività produttive, artigianali, commerciali, di servizio), sociale (emarginazione delle periferie). Nell'ottica della concentrazione e della integrazione degli interventi, la strategia indicata dal PSM privilegia interventi in aree delimitate (quartieri periferici, aree dismesse, centri storici) in cui si mira, da un lato, a migliorare il tessuto edilizio ed urbanistico, con particolare attenzione alla disponibilità di spazi per l'infanzia (verde attrezzato, asili/scuole, impianti sportivi), dall'altro a rivitalizzare le attività economiche.

Alcune possibili linee di intervento sono:

- interventi di urbanizzazione primaria a servizio di quartieri degradati
- messa in sicurezza e valorizzazione del patrimonio ambientale
- recupero di immobili da destinare ad urbanizzazione secondaria di livello urbano
- incentivi alla imprenditorialità in attività artigianali, commerciali e sociali
- promozione di iniziative di cooperazione tra imprese e di reti di attività e servizi a scopo di rivitalizzazione urbana
- interventi di animazione economica e sociale
- recupero e valorizzazione di beni architettonici e culturali, anche attraverso la promozione di eventi di risonanza esterna
- incremento e riqualificazione del verde pubblico.

II. Migliore articolazione delle funzioni urbane

(obiettivi specifici 58, 61; collegamento con Assi I, II, IV)

La migliore articolazione delle funzioni urbane è strettamente legata alla vocazione e alle potenzialità delle singole città e dei sistemi locali che ad esse fanno riferimento. L'aumento della competitività dell'area urbana e del sistema locale è strettamente legata alla capacità di valorizzare tali potenzialità. Per questo motivo in questo ambito assumono particolare rilievo interventi che, in un'ottica di sistema, siano rivolti ad accrescere la capacità di attrazione di investimenti esterni nelle grandi città e lo sviluppo di servizi ed attività di supporto allo sviluppo locale nei centri minori.

Alcune possibili linee di intervento sono:

- rafforzamento del marketing urbano, mediante azioni di promozione delle opportunità, attrazione di finanziamenti privati, messa a punto di moduli operativi per la realizzazione degli interventi;
- progettazione e realizzazione di iniziative per favorire la localizzazione di funzioni avanzate nelle grandi città (realizzazione e allestimento della sede, formazione degli operatori, attività di ricerca, marketing, servizi all'insediamento), con particolare attenzione alle iniziative in grado di favorire il ruolo internazionale delle città;
- interventi di sostegno all'offerta di servizi alle imprese e alle persone nei centri minori;
- promozione di iniziative di cooperazione tra città medie e piccole nella gestione dei servizi pubblici, anche attraverso l'associazione tecnologica e finanziaria con partners esterni.

III. Rafforzamento del capitale sociale

Gli interventi nell'area dei servizi alla persona e alla comunità riguardano prioritariamente alcune tipologie di utenti (giovani, donne capofamiglia disoccupate o a basso reddito, immigrati, anziani). Dovrebbero inoltre essere concentrati nelle aree ad alto tasso di povertà, di disoccupazione, di microcriminalità, di immigrazione e, all'interno di queste, nelle aree caratterizzate da maggiore disgregazione sociale e carenza di strutture e servizi.

Le linee di intervento che riguardano il soddisfacimento della domanda di strutture e servizi (obiettivi specifici 64, 65; collegamento con Asse III), sono così individuate:

- ristrutturazione, adeguamento o creazione di spazi e di edifici per servizi sociali, socio-assistenziali, culturali e di orientamento-formazione delle fasce deboli
- sviluppo e/o creazione di infrastrutture per servizi finalizzati al miglioramento o benessere di specifiche categorie (giovani, anziani, portatori di handicap, immigrati);
- promozione di iniziative territoriali volti a "ridisegnare" città e quartieri per la creazione di spazi a misura dei bambini, dei giovani, degli anziani, in cui ubicare iniziative culturali e sociali;
- promozione di reti informative e reti di comunicazione finalizzate alla fornitura di servizi innovativi, quali telemedicina, teleassistenza;
- promozione di reti civiche

Per quanto riguarda il *Rafforzamento dell'offerta di servizi pubblici e dell'economia sociale* (obiettivi specifici 66, 67, 68; collegamento con Assi III, IV), le linee di intervento concernono:

- sostegno alla costituzione di nuove imprese del terzo settore — in particolare cooperative tradizionali, cooperative di tipo a e tipo b — attraverso attività di formazione per l'imprenditorialità, consulenza per la progettazione e lo start-up, aiuti alla capitalizzazione;
- sostegno agli enti locali per progetti pilota per l'offerta di nuove forme di servizio

- promozione di iniziative di cooperazione e di coordinamento tra le realtà presenti nel territorio e di integrazione tra pubblico, privato e privato sociale;
- creazione e rafforzamento di reti e servizi di sostegno operativo alle piccole e medie imprese impegnate nel sociale e alle imprese sociali;
- interventi volti all'identificazione di standard di qualità dei servizi e di certificazione di competenze professionali;
- attività di formazione, riqualificazione, sensibilizzazione degli operatori pubblici, privati e del privato sociale;
- sostegno alla creazione di servizi e imprese sociali finalizzate al soddisfacimento di bisogni del mondo femminile (incubatori per la transizione, servizi di consulenza, sostegno alla costituzione di nuove imprese sociali femminili, reti di servizi integrati per occupabilità femminile).

c.2. Criteri e indirizzi per l'attuazione

Il principio dell'integrazione, che informa l'intera strategia del PSM, trova applicazione nella combinazione di interventi in un territorio, combinazione che determina un impatto superiore a quello che produrrebbero i singoli interventi realizzati separatamente. Nell'Asse Città, connotato dal riferimento specifico al luogo in cui si realizzano gli interventi, l'*integrazione* deve essere dunque il principio primario da seguire: si deve superare la tradizionale logica settoriale e puntuale degli interventi, per realizzare progetti complessi, parte di un quadro strategico coerente, in cui siano ricompresi aspetti territoriali, ambientali, sociali ed economici.

Gli strumenti di politica urbana sperimentati in Italia in tempi recenti (l'Iniziativa Comunitaria URBAN, ma anche strumenti nazionali quali i Contratti di Quartiere, i Programmi di Riqualificazione Urbana, e i più recenti Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio) e i Patti Territoriali per l'Occupazione, anche se con obiettivi e risultati differenti, seguono un approccio che va nella direzione auspicata di una maggiore integrazione degli interventi e di un partenariato istituzionale, economico e sociale. Dal patrimonio di esperienze di questi programmi è possibile trarre alcuni criteri di riferimento per l'attuazione degli interventi da finanziare nell'ambito di questo Asse.

Innanzitutto sembra da privilegiare una modalità di selezione degli interventi che faccia riferimento a progetti complessi (e non singoli interventi) presentati da Enti Locali e da altri soggetti, basati su una attività di programmazione, progettazione e partenariato economico, sociale e istituzionale. Nel processo di programmazione a livello locale, si dovrà superare la tradizionale separazione tra politiche volte alla programmazione economica e politiche finalizzate alla progettazione del territorio, adottando un approccio integrato.

Possibili criteri di selezione dei progetti sono:

- la qualità progettuale (analisi della domanda, della sostenibilità ambientale, analisi dei fabbisogni sociali);
- la fattibilità amministrativa,
- l'attivazione di risorse private,
- il grado di coinvolgimento della popolazione locale
- il grado di coinvolgimento del partenariato economico e sociale.

Un approccio basato sulla predisposizione di progetti complessi, valutati e selezionati sulla base di questo tipo di criteri, stimola la competitività tra i soggetti promotori al fine di conseguire i finanziamenti, da un lato innalzando la qualità dei progetti, dall'altro orientando la capacità organizzativa e gestionale delle Amministrazioni locali verso un modello intersettoriale e integrato, capace di coinvolgere gli interessi economici e produttivi locali all'interno delle politiche urbanistiche, di investimento e di sviluppo economico del territorio.

Strumenti quali i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) rappresentano una modalità di progettazione e di attuazione di progetti complessi di riqualificazione urbana pienamente rispondente ai principi qui enunciati.

Un approccio innovativo alle politiche urbane richiede tuttavia un forte rafforzamento delle capacità di programmazione e di gestione di progetti complessi da parte degli Enti Locali. La programmazione e la gestione devono infatti basarsi su un adeguato patrimonio di informazioni e dati socio-economici, ambientali, territoriali, su banche dati georeferenziate; su un efficiente sistema di monitoraggio degli interventi in essere. Al fine di migliorare le capacità di coinvolgimento della popolazione, le amministrazioni locali devono dotarsi di adeguati strumenti di comunicazione e dare impulso alla concertazione: per esempio mediante lo sviluppo di processi di Agenda 21 locale (riferiti a parti di città o all'ambito urbano nel suo complesso) che favoriscano il coordinamento amministrativo e la partecipazione sociale. Per il coinvolgimento di operatori privati, devono invece dotarsi di adeguati strumenti e di specifiche competenze di analisi finanziaria degli investimenti.

La complessità degli interventi richiede inoltre una specifica attività di assistenza tecnica da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, che può vantare un patrimonio di conoscenze ed esperienza maturato attraverso i programmi di politica urbana innovativi promossi negli ultimi anni (URBAN, Contratti di quartiere, PRU, PRUSST).

Per quanto riguarda più specificamente gli interventi nel campo dei servizi alla persona e alla comunità, questi, pur nel rispetto delle esigenze di integrazione degli interventi di rafforzamento dei sistemi urbani, devono basarsi su una più specifica attività di programmazione a livello regionale e locale che consenta di adattare gli interventi alla situazione esistente. Partendo da una approfondita analisi dei fabbisogni, i servizi e gli interventi necessari saranno selezionati dopo avere evidenziato le priorità locali di intervento e i relativi target di riferimento. Per i servizi sociali assume una particolare rilevanza l'individuazione di standard di qualità.

2.2.6. L'Asse VI "Reti e nodi di servizio"

A. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI ASSE

a.1: Problemi da risolvere e potenzialità su cui puntare

La logica delle azioni che si collocano nell'Asse è di assicurare i collegamenti materiali e immateriali necessari per lo sviluppo e per il consolidamento della società meridionale ed in particolare delle iniziative imprenditoriali sul territorio. In questo ambito rientrano le reti di trasporto e di telecomunicazione, così come gli interventi nel campo della sicurezza per il loro carattere di reti di supporto e di fornitura di servizi che assicurino condizioni di sostanziale allineamento competitivo con le altre grandi circoscrizioni territoriali dell'Italia e dell'Europa.

Inoltre gli interventi di internazionalizzazione della società e dell'economia costituiscono o rafforzano, a seconda dei casi, le reti immateriali di relazione e di partenariato con altre regioni e paesi, creano e ampliano gli spazi di mercato per le imprese del Mezzogiorno, promuovono e rafforzano i collegamenti con le istituzioni ed i soggetti economici del Resto del Mondo.

Nell'ambito di una situazione di generale ritardo infrastrutturale rispetto ai principali paesi europei, nel Sud i trasporti offrono un'immagine in bilico fra arretratezza e sviluppo, non dissimile da quella che viene utilizzata per rappresentare la situazione generale del territorio:

- porzioni di reti di trasporto stradali e ferroviarie efficienti ed altre ammodernate solo parzialmente (dove le tratte peggiori determinano, comunque in negativo, la qualità dei servizi di trasporto che può essere offerta dall'intera rete);
- snodi di traffico d'eccellenza, ma separati dal contesto territoriale (come il porto di Gioia Tauro) e carenza di snodi di traffico integrati al territorio e alle sue potenzialità economiche (quali interporti agroalimentari o porti turistici);
- aeroporti e porti commisurati per numerosità alle odierne esigenze del territorio, ma lacunosi per quanto attiene al dimensionamento ottimale delle loro componenti interne (infrastrutture e attrezzature) ed esterne (collegamenti con il retroterra portuale e il bacino di utenza aeroportuale), così come per quanto attiene alle tecnologie e agli approcci organizzativi adottati, situazioni che incidono sia sulla capacità operativa sia sul contenimento dei costi per il gestore e per l'utenza;
- numerosi poli trasportistici (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie, interporti) e vaste zone del territorio, comprese città anche capoluogo di provincia, non ancora collegate adeguatamente alle reti nazionali, con inevitabile mantenimento e rafforzamento dei vincoli e dei freni allo sviluppo sociale ed economico di intere aree delle regioni del Mezzogiorno.

Se si considera quanto le reti di trasporto, che supportano i servizi per la mobilità delle persone e per la movimentazione delle merci, e le reti di telecomunicazione, che consentono la trasmissione delle informazioni, sono alla base della globalizzazione dei mercati ma anche della coesione tra i popoli e le organizzazioni in cui questi si associano e operano, si comprende come le carenze nella loro configurazione di base incidano sulle iniziative in atto e sulle potenzialità di sviluppo dell'intero territorio meridionale e sul processo di apertura ai mercati e alle altre regioni/nazioni, condizione per il suo effettivo inserimento nei processi di globalizzazione

Il raggiungimento di standard quantitativi minimali generalizzati, l'innalzamento della qualità del servizio offerto e della sua gestione e dunque il contenimento dei costi di tali servizi per l'utenza rappresentano tre obiettivi strumentali alla creazione delle condizioni di contesto favorevoli a sostenere lo sviluppo socio-economico del Mezzogiorno e alla buona riuscita del complesso delle misure nei differenti Assi dei programmi operativi.

Tali obiettivi devono essere perseguiti in modo tale da permettere al Mezzogiorno di concorrere per la sua parte al conseguimento degli obiettivi nazionali di riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti, assunti dal Piano Generale Trasporti (PGT) e derivanti dalle indicazioni del V Programma d'Azione europeo, dagli accordi internazionali per la prevenzione dei cambiamenti climatici e più in generale dal rispetto delle normative vigenti in materia di inquinamento dell'aria, di rumore, di salvaguardia delle aree sensibili. Il miglioramento degli standard qualitativi dovrà anche essere finalizzato al miglioramento della sicurezza sulle strade, fissato in sede comunitaria nella riduzione del 40% della mortalità entro il 2010.

Al fine di massimizzare il rapporto qualità/costi dei servizi di rete vanno privilegiati quindi gli interventi che in maggior misura sfruttino le potenzialità delle reti e dei nodi esistenti, innestandovi in massimo grado innovazione tecnologica e nuovi approcci organizzativi. Sia per le nuove realizzazioni integrative, sia per la riqualificazione delle reti e dei nodi esistenti, vanno individuate modalità di selezione degli interventi che promuovano al massimo lo sviluppo della concorrenza fra gli operatori, con lo scopo di raggiungere *nel complesso* (ossia fuori dalla logica modale, sposando un approccio intermodale) la massima efficienza di sistema.

Per le telecomunicazioni l'attuale ciclo di programmazione comunitaria ha permesso di sistemare le carenze più rilevanti della "rete" meridionale. Questa nuova efficace tecnologia non trova ancora però un utilizzo di rilievo, soprattutto per quanto riguarda l'accesso ai servizi a valore aggiunto e più innovativi - come nel caso del supporto alle reti telematiche e di accesso alla globalizzazione - sia per la debolezza del tessuto imprenditoriale che per l'assenza di una cultura adeguata nelle famiglie e nei privati.

L'esigenza di sfruttare appieno le potenzialità delle reti conseguente al prorompente sviluppo dell'innovazione tecnologica vale anche, nell'ambito dell'Asse, per il settore relativo alla *Sicurezza*. Un efficiente controllo del territorio si realizza non solo attraverso la presenza fisica capillare delle forze dell'ordine, ma anche mediante un adeguamento delle tecnologie volte a migliorarne la conoscenza (attraverso una mappatura delle criticità), il monitoraggio (al fine di conoscerne l'evoluzione e le involuzioni), il presidio (anche mediante utilizzo di tecnologie dedicate); con ciò agendo come elemento di stimolo per lo sviluppo interno al territorio e la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e insediative anche dall'estero.

Il potenziamento del sistema delle reti di trasporto, di telecomunicazione, di presidio del territorio costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per realizzare l'effettiva apertura del Mezzogiorno ai flussi di scambio internazionali e per stimolare nuove occasioni di sviluppo economico (nel turismo non meno che nei settori della trasformazione industriale e della commercializzazione dei prodotti locali). A tal fine sarà necessario infatti l'allestimento di un sistema di collegamenti dedicato allo sviluppo di accordi e relazioni partenariali con le istituzioni ed i soggetti economici del resto del mondo.

Il Mezzogiorno è area di transito e di riferimento per l'intero bacino del Mediterraneo e, come tale, confine dell'Unione Europea nelle relazioni con l'Africa, con i Paesi dell'Europa

Sudorientale e del Medio oriente. Anche in quest'ottica vanno valorizzati e assumono particolare rilevanza i corridoi adriatico e tirrenico e i collegamenti definiti nella Conferenza Paneuropea dei Trasporti di Helsinki del 1997.

Il Mezzogiorno può perdere le caratteristiche territoriali di area periferica assumendo, invece, capacità di rappresentare un importante corridoio di transito da e per il resto d'Europa. Le opportunità che al Mezzogiorno si offrono di porsi al centro di uno scenario di relazioni a carattere macro-regionale richiedono sia il completamento degli schemi infrastrutturali di carattere fisico e logistico, sia l'allestimento di un sistema di collegamenti dal carattere immateriale, che sviluppi in forma non episodica accordi e relazioni partenariali con le istituzioni ed i soggetti economici del resto del mondo.

In questo senso vanno colte le seguenti opportunità:

- la tendenza al miglioramento degli indicatori macro-economici nei Paesi Terzi del Mediterraneo, e le misure da essi introdotte per la liberalizzazione degli scambi, rendono attuale lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera in campo commerciale, agricolo ed industriale, facilitato anche dalle nuove opportunità offerte dal trasporto navale (aumento della velocità commerciale ed infittirsi delle linee interne al Mediterraneo);
- il coinvolgimento del Mezzogiorno nella geografia dei flussi migratori ha riaperto presso la società civile la discussione sui ruoli e sulle responsabilità nella strategia di stabilizzazione dello scenario politico ed economico a sud dell'Unione, dando vita ad un nuovo desiderio di partecipazione al dialogo tra popoli e culture sui temi dello sviluppo economico e della sicurezza comune. Tale opportunità è stata dapprima colta dai soggetti del Terzo Settore, che hanno dato vita ad una estesa e diversificata rete di iniziative di solidarietà ed accoglienza. Successivamente sono state le stesse amministrazioni regionali e le amministrazioni urbane ad assumere nuove responsabilità nelle reti di rappresentanza nazionale ed internazionale dei governi locali, favorendo una politica di accoglienza all'immigrazione, ed assumendo impegni finanziari nel quadro della cosiddetta "cooperazione decentrata allo sviluppo";
- l'avvio del Programma internazionale di ricostruzione nella regione balcanica aggiunge a questo processo un potente fattore di interesse, che coinvolge anche il sistema delle imprese, con la prospettiva di ingresso in mercati ad alto tasso di crescita a condizione di compiere i necessari processi di maturazione sul piano organizzativo e finanziario.

Queste opportunità possono essere valorizzate attraverso lo studio, la pianificazione e la gestione dei legami di carattere istituzionale ed amministrativo, scientifico e culturale con i paesi della macro-regione mediterranea, e la tessitura di relazioni organiche con le comunità degli italiani all'estero.

In conclusione, gli scenari che si aprono per l'Asse sono dunque dominati da alcune chiare tendenze che sintetizzano opportunità e rischi:

- la liberalizzazione in atto nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni è destinata ad accelerare l'apertura del mercato verso un assetto di maggiore efficienza;
- in una prospettiva di accelerazione dei ritmi di sviluppo del Mezzogiorno si rende necessario intervenire tempestivamente per adeguare infrastrutture e modalità organizzative e gestionali per superare le strozzature oggi presenti;

- il ruolo del Mezzogiorno di cerniera fisica e culturale tra l'Unione Europea e il Mediterraneo richiede una forte accentuazione di processi di presidio del territorio per la rilevazione immediata dei fenomeni di opportunità e rischi che vengono a presentarsi;
- solo incorporando tecnologie avanzate nella produzione dei servizi di rete (trasporti, sicurezza, telecomunicazioni) sarà possibile realizzare adeguate condizioni di contesto per lo sviluppo del territorio;
- incoraggiando e razionalizzando i collegamenti immateriali del Mezzogiorno con altre aree economiche e culturali, sarà possibile svilupparne un inserimento organico nei processi di globalizzazione;
- l'orientamento alla sostenibilità dello sviluppo delinea per i trasporti uno scenario di profondo rinnovamento delle politiche di offerta e delle politiche di gestione della domanda a livello internazionale e nazionale. Le nuove politiche per il Mezzogiorno devono inserirsi positivamente nei nuovi orientamenti e contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali di prevenzione dei cambiamenti climatici e di riduzione dell'impatto ambientale delle infrastrutture e delle attività di trasporto.

a.2. Descrizione della strategia

La strategia dell'Asse si sviluppa intorno alla esigenza di: assicurare i collegamenti necessari per spostarsi velocemente e con sicurezza sul territorio e dal territorio meridionale e da questo verso altre aree, indirizzando la domanda di mobilità verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti nei diversi contesti; procedere verso la creazione di un sistema integrato di trasporto, a partire dall'interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale; rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, anche urbano, per mezzo di sistemi rapidi di massa su rotaia che possono rappresentare il miglior deterrente contro la congestione; assicurare la diffusione di reti telematiche e servizi applicativi per scambiare voci, immagini, dati con tempi e costi nettamente inferiori a quelli necessari per realizzare forme di contatto "reale" tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Ai collegamenti realizzati attraverso le reti di trasporto e di telecomunicazione, gli operatori devono poter accedere in condizioni di sicurezza pari al restante territorio della comunità.

Sul fronte dei *collegamenti materiali o "fisici"* (strade, ferrovie, porti, aeroporti) si agirà, da un lato, sul potenziamento, l'ammodernamento e l'integrazione delle singole infrastrutture modali — raddoppio di tratte ferroviarie, realizzazioni delle connessioni stradali e ferroviarie mancanti, interventi nei porti e negli aeroporti e sulle loro modalità di accesso dal territorio — dall'altro sui sistemi logistici integrati per l'ottimizzazione dell'uso delle infrastrutture esistenti. La modernizzazione dei trasporti nel Sud passa — anche e forse soprattutto — attraverso una forte spinta all'innovazione tecnologica e organizzativa.

In questo quadro, attività imprescindibile consiste nel portare a compimento il percorso di innalzamento degli *standard* delle grandi direttrici di traffico (stradali e ferroviarie) e dei principali elementi di connessione sui quali è basato l'intero sistema dei trasporti del Mezzogiorno, nell'ottica del più generale obiettivo dello sviluppo dell'intermodalità:

- sul versante ferroviario, con particolare riferimento all'ammodernamento delle dorsali e delle trasversali, sia sotto il profilo della capacità di traffico (raddoppi), sia sotto il profilo degli standard tecnologici di esercizio;

- sul versante stradale, con la definitiva sistemazione delle strade di grande comunicazione (in parte da portare a 4 corsie, in parte da rettificare nel tracciato, soprattutto da migliorare dal punto di vista della sicurezza) e delle connessioni con i grandi snodi (porti, aeroporti, interporti);
- sul versante marittimo, creando le condizioni infrastrutturali e organizzative per un poderoso aumento del traffico merci di cabotaggio nelle relazioni interne quale risposta all'insostenibile pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto merci di lunga percorrenza, selezionando gli interventi nei porti in funzione della domanda globalmente esistente e attesa, al fine di creare adeguata capacità di base per l'intero Mezzogiorno;
- sul versante aeroportuale, assicurando i necessari interventi per il collegamento rapido delle principali aerostazioni con i rispettivi centri urbani;
- sul versante delle reti e dei nodi di valenza regionale e locale, intervenendo in un'ottica di sistema con l'obiettivo di soddisfare la domanda sfruttando le potenzialità della ferrovia a supporto del trasporto su strada, così da assicurare il riequilibrio modale nel settore.

In secondo luogo la strategia si sviluppa attraverso azioni volte a innalzare la qualità dei servizi sul territorio (per i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni). A tal fine particolare attenzione viene rivolta alla organizzazione e alla gestione dei servizi:

- a livello nazionale con l'inserimento delle regioni meridionali nella rete logistica internazionale e con una più decisa attuazione del principio della separazione tra la gestione della rete infrastrutturale e la produzione di servizi in regime di concorrenza;
- a livello locale con lo sfruttamento delle potenzialità offerte dal decentramento delle competenze in tema di viabilità e di trasporto ferroviario e dalla transizione verso un contesto di mercato maggiormente competitivo.

Il terzo indirizzo strategico che emerge è la necessità dello sviluppo e dell'innovazione tecnologica a beneficio dell'intero sistema dei trasporti e delle sue componenti.

L'obiettivo di questo terzo indirizzo consiste nell'inserire nel sistema dei trasporti del Mezzogiorno quegli elementi di innovazione tecnologica che al pari devono trovare applicazione nel resto del Paese; si tratta di sistemi di controllo del traffico, di gestione delle reti e delle flotte, di sistemi telematici per l'informazione al singolo utente o a categorie di operatori, dell'introduzione dei programmi europei di navigazione satellitare (GNSS), ma anche di sistemi tecnologicamente avanzati di ausilio al controllo del traffico aereo, marittimo, dell'autotrasporto e di supporto alla logistica.

La strategia delineata per i trasporti nel Sud è coerente con quanto, anche per lo stesso Mezzogiorno, si va delineando nell'ambito del Piano Generale dei Trasporti dell'intero Paese, Piano in corso di redazione e la cui conclusione è attesa per l'inizio dell'anno 2000.

Lo sfasamento temporale fra PSM e PGT, se da un lato consente allo stesso PGT di articolare le proprie scelte nella piena disponibilità di un quadro analitico e propositivo coerente per l'intero territorio del Mezzogiorno (tale è, infatti, l'essenza del PSM), dall'altro impone al

PSM di ritrovare, nel corso della sua attuazione, altrettanta piena concordanza con le linee e le scelte strategiche del PGT.

E' verosimile attendersi, pertanto, che nella fase di riprogrammazione a medio termine il PSM possa ulteriormente arricchirsi, per quanto attiene ai trasporti, sia sotto il profilo dell'affinamento delle strategie di sviluppo, sia sotto il profilo delle conseguenze da trarre in termini di scelte operative e azioni da implementare.

Per quanto riguarda i *collegamenti immateriali*, obiettivo primario del PSM e dei programmi operativi resta quello di accelerare la realizzazione della Società dell'Informazione. Anche sulla base di quanto auspicato dalla Commissione Europea (cfr. nuovo regolamento del FESR, art. 2.2.c) e dal *Forum per la Società dell'Informazione*, insediato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le risorse messe a disposizione dai fondi strutturali 2000-2006 vanno concentrate su tipologie di interventi complessivamente in grado di stimolare la domanda di servizi di TLC. In particolare vanno perseguiti i seguenti obiettivi specifici:

- diffusione della cultura informatica e digitale, con particolare attenzione alle giovani generazioni;
- sviluppo di servizi applicativi per le PMI e la Pubblica Amministrazione;
- promozione della ricerca nel campo delle TLC.

Affinché la strategia complessiva dell'Asse sia concretamente servente alle esigenze di sviluppo dell'area, occorre garantire parità concorrenziale nell'accesso alle reti e ai servizi di telecomunicazione; in effetti, la valorizzazione del potenziale economico e funzionale delle singole opere dipende proprio dalla capacità del sistema - inteso come il complesso delle regole, delle istituzioni e dei comportamenti degli operatori - di assicurare adeguati livelli di competitività e con ciò esaltare la capacità degli operatori di rispondere progettualmente ai bisogni "comunicativi" dei territori.

Analoga rilevanza, per la sua trasversalità, è da riconoscere al tema della *sicurezza* per lo sviluppo del Mezzogiorno, da porre in una accezione innovativa e tale da sollecitare una radicale inversione tendenziale dei modelli comportamentali e culturali. In questo campo si tratta non solo di puntare al potenziamento delle tecnologie in uso alle Forze di polizia per elevare i livelli di controllo e sicurezza, ma anche di contribuire a determinare migliori condizioni generali di contesto, in materia di recupero dell'emarginazione, gestione dell'impatto migratorio, tutela dell'ambiente e delle risorse culturali, sviluppo locale, protezione dei siti sensibili, diffusione della legalità e della cultura delle regole.

Concretamente ciò significherà:

- ampliare ed estendere a tutto il Mezzogiorno il sistema di sicurezza, soprattutto per le imprese, realizzato nel corso dell'attuale fase di programmazione solo in alcune aree ad alta intensità di intervento pubblico;
- mantenere, ampliare e rendere sempre più aggiornato e innovativo il presidio tecnologico del territorio sia per quanto riguarda le grandi reti di comunicazioni, sia con riferimento all'accesso non regolare al territorio stesso della Comunità;
- moltiplicare i casi di approccio integrato alla sicurezza e alla cultura della legalità, in cui aspetti formativi, sociali, economici e culturali, si intrecciano con l'attività preventiva delle forze dell'ordine;

- dare significato unitario e riferimenti condivisi a tutte quelle forme di intervento, anche volontario, di ripristino della legalità che cominciano a rafforzarsi nel Mezzogiorno e costituiscono condizione affinché la sicurezza sia vissuta come un fattore del territorio.

In sintesi, le tre strategie appena delineate — trasporti, telecomunicazione e sicurezza — mostrano denominatori comuni: il forte valore aggiunto e l'effetto trainante e di lungo periodo che possono derivare dall'applicazione di soluzioni tecnologiche particolarmente avanzate agli interventi programmati e l'effetto di moltiplicazione/attivazione che i risultati conseguiti in un settore possono produrre sugli altri settori.

Infine, l'Asse VI "Reti e nodi di servizio" va inteso come il luogo ove possono essere progettati i profili di integrazione e raccordo tra le diverse strategie di internazionalizzazione economica e culturale (reti immateriali di coordinamento).

L'esigenza di configurare spazi di programmazione dal forte carattere integrato, deriva dalla circostanza che l'accesso a nuove aree di mercato assume spesso la configurazione di "missioni", caratterizzate dai seguenti fattori: a) vi sono coinvolti contemporaneamente operatori di diversi settori economici; b) le pubbliche amministrazioni locali e regionali sono chiamate a svolgere un ruolo di "apripista" mediante iniziative di coordinamento o di incentivazione.

Missioni integrate di proiezione esterna dei sistemi economici ed istituzionali del Mezzogiorno sono richieste per accedere ai mercati dell'area slava e balcanica, ed anche l'accesso ai mercati dei paesi arabi, ancora molto regolamentati, richiede lo stabilirsi di relazioni di fiducia non solo a livello dei governi nazionali, ma anche a livello dei governi urbani e regionali.

Le ricadute di queste iniziative si rifletteranno in maniera trasversale sugli operatori e sulle tematiche che vengono presi in considerazione da altri Assi (in particolare Città, Sistemi locali di sviluppo, Risorse umane), sostenendo le iniziative di internazionalizzazione che sono previste in ciascuno di essi.

a.3. L'obiettivo globale e le variabili di rottura

L'obiettivo globale dell'Asse è: *migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nelle comunicazioni, nella sicurezza) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.*

Le linee di intervento che mirano a raggiungere l'obiettivo globale oltre ad avere un impatto diretto su alcune variabili di rottura — si pensi alla capacità di offrire lavoro regolare nel settore delle TLC dovuto alla nascita di nuovi operatori nella telefonia fissa e mobile e al proliferare di centri servizi (*call centers*) — esplicano rilevanti effetti indiretti sullo sviluppo di quasi tutti gli altri settori: turismo, attività produttive, formazione e lavoro, servizi finanziari, sanità, ecc.

La liberalizzazione di numerosi servizi pubblici — a livello nazionale e locale — accresce l'attrazione degli operatori privati, nazionali e stranieri, a investire nel nostro Paese. Nel

settore delle telecomunicazioni l'apertura alla concorrenza ha elevato l'intensità di accumulazione del capitale e attratto significativi investimenti esteri. Ancora quasi tutti da cogliere sono invece i benefici della liberalizzazione nel settore dei trasporti: a livello nazionale è finalmente prossima, superando le resistenze degli operatori dominanti, la concreta applicazione del principio comunitario — successivamente assimilato e più volte ribadito dal nostro ordinamento — che prevede la separatezza tra i soggetti proprietari delle reti e quelli che erogano i servizi di trasporto; a livello locale con il crescente ricorso a contratti di servizio pubblico assegnati a seguito di gare di appalto libere, trasparenti e competitive.

Ma la variabile di rottura più significativa sulla quale incide l'Asse riguarda senza dubbio la capacità innovativa e l'accumulazione di capitale fisico e immateriale. Da una maggiore attenzione agli aspetti tecnologici derivano, da un lato, uno stimolo per il rafforzamento degli operatori nazionali specializzati nell'export di beni e servizi tecnologicamente avanzati, dall'altro un miglioramento nella qualità e nell'efficienza di sistema (che nel settore dei trasporti, in particolare, appare associata al rafforzamento di un approccio intermodale che tenda al riequilibrio), e dei servizi trasversali ai vari Assi che potrebbero rivelarsi decisive per lo sviluppo dell'economia meridionale.