

prima istanza con i fondi preassegnati alle regioni, attraverso due graduatorie riferite rispettivamente al complesso del Mezzogiorno e del Centro Nord.

Concorrenza (fra proposte e fra amministrazioni, pur nella certezza di una quota di finanziamenti sicuramente riservati al territorio di ciascuna regione secondo quote di riparto date a priori), premialità (ossia possibilità di poter accedere a un maggior volume di risorse a fronte di proposte qualitativamente e comparativamente più valide), regole certe e trasparenti (ossia preannuncio dei criteri di selezione e di premio adottati), tempi di assegnazione ridotti (l'iter complessivo dall'annuncio della procedura all'assegnazione ha richiesto oltre un anno di lavoro: ancora molto, ma assai meno che in passato se si considera che tutti i fondi sono oggi assegnati a opere di completamento o proposte di studi di fattibilità chiaramente individuati) sono i cardini di questa tornata particolarmente innovativa nei modi di finanziamento per interventi infrastrutturali nelle aree depresse.

Secondo questa impostazione sono stati previsti appositi finanziamenti (oltre 32 mld. dell'Assistenza Tecnica 1994-99) per gli studi di fattibilità relativi a progetti da candidare al cofinanziamento comunitario nel nuovo ciclo di programmazione 2000-06, allo scopo di assicurare la disponibilità di un parco progetti immediatamente cantierabile, in grado di sostenere concretamente l'avvio della nuova fase di programmazione, garantendo la qualità e l'efficacia della spesa.

Completamenti

Con la destinazione di risorse al completamento di opere si è data risposta alla necessità di concludere rapidamente opere sospese o incomplete urgenti per lo sviluppo regionale. In termini di offerta di servizi — di trasporto, idrici, universitari, di depurazione, di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale — queste risorse hanno infatti un forte effetto moltiplicatore poiché rendono fruibili opere inutilizzate di dimensioni finanziarie notevoli (anche 4-5 volte l'importo del completamento).

La selezione delle proposte da finanziare si è basata principalmente sui seguenti criteri:

- stato avanzato di progettazione (è stata data preferenza alle opere di completamento in possesso di progettazione esecutiva);
- tempi di completamento in relazione alla dimensione degli investimenti (è stata data preferenza alle opere di completamento con minori tempi di esecuzione in rapporto alla dimensione finanziaria dell'intervento);
- attualità programmatica e qualità ambientale;

- capacità di rispondere ad una domanda effettivamente presente sul territorio.

La fase di presentazione delle proposte da parte delle Amministrazioni centrali, regionali e, attraverso le Regioni, delle Autonomie locali si è chiusa nel mese di marzo 1999. Nel corso dei successivi 50 giorni è stata completata la graduatoria per l'assegnazione dei fondi destinati alle regioni del Mezzogiorno. Il CIPE, con delibera n. 52/99 del 21 aprile 1999, ha approvato l'assegnazione dei fondi per il finanziamento dei completamenti di opere infrastrutturali.

Nel territorio del Mezzogiorno sono state così finanziate 231 opere di completamento per 2.577 miliardi, esito di una selezione condotta su 815 proposte pervenute dalle Amministrazioni regionali e centrali: le rimanenti 584 non finanziate sono state inserite in una graduatoria di merito in base al punteggio ottenuto. Sono state altresì finanziate opere di completamento derivate dagli elenchi delle opere commissariate ex legge 135/97 ("sblocca cantieri") per ulteriori 377 miliardi, per un totale di 2.914 miliardi.

Risultati

I risultati ottenuti possono sinteticamente essere riassunti nei seguenti punti:

- oltre l'80 per cento degli interventi finanziati presenta una progettazione dichiarata come esecutiva;
- per l'80 per cento degli interventi, per un volume di finanziamenti pari al 40 per cento del totale, è previsto un tempo di esecuzione inferiore ai 2 anni; con il terzo anno verrà portato a compimento la quasi totalità degli interventi;
- quasi il 60 per cento degli interventi e il 40 per cento dei finanziamenti fa riferimento ad opere orientate ad innalzare il livello di qualità ambientale (depuratori, reti fognarie, beni culturali, ecc.).

A seguito della registrazione da parte della Corte dei Conti (Gazzetta Ufficiale n. 165 del 16 luglio '99) sono state trasferite alle Amministrazioni centrali e regionali le disponibilità finanziarie per l'avvio degli interventi.

La delibera CIPE n.135 del 6 agosto '99 ha ripartito le risorse per i completamenti da destinare alle regioni del Centro Nord. Una quota di 150 mld è stata assegnata alle regioni Marche ed Umbria (60 e 90 rispettivamente), mentre nelle altre regioni sono state finanziate opere da completare per complessivi 339,5 mld. Anche per il Centro Nord, l'avvenuta registrazione alla Corte dei Conti e la pubblicazione della delibera in Gazzetta Ufficiale (G.U. n. 242 del 14.10.99) consente ora di procedere al

trasferimento dei fondi alle Amministrazioni centrali e regionali e quindi l'avvio degli interventi.

Studi di
fattibilità

Per il cofinanziamento del 50 per cento del costo di studi di fattibilità di rilevanti iniziative infrastrutturali la delibera CIPE n. 70 dell'8 luglio 1998 ha riservato il 3 per cento dei 3.500 miliardi destinati alle Intese istituzionali di programma.

In analogia con i completamenti, anche per gli studi di fattibilità l'assegnazione dei fondi è stata articolata in due segmenti: il 70 per cento delle risorse è stato attribuito pro quota ad ogni regione ed ha finanziato le migliori proposte sulla base di graduatorie regionali, il 30 per cento è stato assegnato alle proposte residue quale che fosse la collocazione regionale (pur nel contesto delle due circoscrizioni: Sud e Centro Nord) secondo un criterio "premiale" ancora una volta incentrato sulla qualità.

La valutazione e la graduatoria delle proposte è stata basata sui seguenti criteri:

- priorità assegnata dall'amministrazione proponente;
- coerenza tra obiettivo dell'idea-progetto e obiettivo di sviluppo regionale ed extra-regionale;
- coerenza interna della proposta di studio di fattibilità;
- dimensione finanziaria dell'intervento e complessità dell'idea progetto;
- valenza ambientale e territoriale del progetto;
- gradimento espresso dalla Regione sulle proposte delle Amministrazioni centrali e viceversa.

Per le regioni del Mezzogiorno sono state presentate complessivamente 789 proposte di studi di fattibilità: l'esame, la valutazione e la formulazione delle graduatorie si è conclusa nel mese di giugno 1999. Il CIPE, con delibera n. 106 del 30 giugno 1999, ha approvato il cofinanziamento (al 50 per cento) di 338 proposte di studi di fattibilità da effettuarsi nelle regioni del Mezzogiorno, per un ammontare complessivo di circa 87 miliardi (che in ragione del cofinanziamento attiveranno studi per circa 173 miliardi).

La regione che ha visto finanziato il maggior numero di proposte è stata la Campania (107), seguita dalla Calabria (65), dalla Sicilia (64) e dalla Puglia (40).

Con le stesse procedure, per le regioni del Centro Nord il CIPE con delibera n. 135 del 6 agosto 1999 (G.U. n. 242 del 14.10.99) ha deliberato il cofinanziamento di 55 studi di fattibilità per oltre 10 miliardi.

L'insieme degli studi di fattibilità dovrà essere portato a termine entro un anno dalla data di trasferimento delle risorse alle Amministrazioni centrali e regionali, ossia entro il mese di novembre del 2000.

Tenuto conto dell'assoluta rilevanza dello strumento "studio di fattibilità" nel quadro della programmazione degli interventi infrastrutturali (ora, ai sensi dell'art. 4 della legge 144/99, divenuto obbligatorio e strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche per opere di costo superiore ai 20 mld) e dell'assenza fin qui di tradizioni consolidate nel nostro Paese in merito alla sua struttura, le citate delibere CIPE di approvazione dei finanziamenti per gli studi di fattibilità hanno altresì fissato i requisiti minimi che dovranno possedere tutti gli studi sotto il profilo delle analisi e dei temi da trattare.

L'obiettivo di ottenere dagli studi di fattibilità risposte chiare e attendibili assume rilevanza tanto maggiore se si considera che essi sono chiamati a dare contenuti attuativi di qualità al Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) ed ai congiunti programmi operativi nazionali e regionali, trasformandosi quindi rapidamente in progetti e, infine, in interventi concreti sul territorio. A tal fine le delibere CIPE di finanziamento prevedono che, una volta ultimati gli studi, gli esiti degli stessi vengano vagliati dal Comitato di coordinamento nell'ambito delle Intese istituzionali di programma per procedere alla definizione di una lista di interventi prioritari: competizione sulla qualità e premialità accompagnano così tutte le fasi di questa innovativa tornata di finanziamenti per le aree depresse.

Monitoraggio

Da quanto sopra esposto si evince come sia per i completamenti sia per gli studi di fattibilità il momento del finanziamento risulta essere un punto intermedio — e non finale — del processo avviato: il momento finale essendo dato dal completamento delle opere finanziate nei tempi e con i costi previsti, ovvero dalla conclusione degli studi di fattibilità.

Per i completamenti la selezione delle opere da finanziare è stata basata sulle dichiarazioni riportate nelle schede la cui diretta responsabilità è degli enti proponenti, che si sono impegnati nel fornire garanzie sulla conclusione dei lavori rispettando i tempi stabiliti.

Questo metodo innovativo impiegato per l'assegnazione di fondi presuppone e, al contempo, consente una verifica continua durante la fase di realizzazione, e un monitoraggio attento della capacità delle Amministrazioni proponenti di attuare i

progetti finanziati. Questa attività viene svolta dall'Unità di verifica del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione ed è oggi già in corso con riferimento ai completamenti del Sud, per i quali sono già stati effettuati i trasferimenti dei fondi ai Ministeri competenti (4 agosto 1999) e alle Regioni (4 ottobre 1999). Qualora per un'opera si accerti la mancanza dei requisiti di attuabilità nei tempi e costi previsti, sarà necessario procedere alla rimozione della stessa e a una sua sostituzione con altre opere presenti in graduatoria.

Per gli studi di fattibilità il monitoraggio si prefigge due obiettivi. Da un lato quello di procedere ad un rapido impiego dei fondi assegnati ed eventualmente alla revoca nel caso non siano utilizzati nei tempi prescritti dalla delibera di finanziamento. Dall'altro quello di seguire passo dopo passo l'iter di realizzazione degli studi (dalla fase di predisposizione dei bandi e dei capitoli d'oneri, alle forme di pubblicità necessarie per allargare il mercato delle consulenze, alla stesura dei contratti, alla verifica di congruità dei rapporti intermedi e finali), offrendo adeguata assistenza alle stesse amministrazioni destinatarie dei finanziamenti tramite l'Unità di valutazione del DPS, al fine sia di predisporre le condizioni migliori per l'immissione contestuale di un numero elevato di bandi di gara sul mercato, sia di porre le condizioni affinché, una volta terminati gli studi, si possa procedere più agevolmente alla selezione degli interventi prioritari.

Tav. III.1 - FASI DELL'ITER PROCEDURALE

	<i>data</i>
Legge 208/98	30/06/98
Delibera CIPE n. 70 per il riparto dei 3.500 miliardi	09/07/98
Pubblicazione sulla G.U. della delibera CIPE n.70/98	22/08/98
Costituzione del Comitato di Coordinamento	10/09/98
Approvazione degli "Schemi per la ripartizione dei 3.500 miliardi	21/10/98
Termine per la presentazione degli elenchi di proposte	15/02/99
Termine per la presentazione delle schede-proposte	1/03/99
Delibera CIPE 52/99 (finanziamento completamenti del SUD)	21/04/99
Delibera CIPE 106/99 (finanziamento studi di fattibilità del SUD)	30/06/99
Delibera CIPE 135/99 (finanziamento completamenti e studi d.f. del Centro Nord)	6/08/99
Corte dei Conti e quindi pubblicazione sulla G.U. della delibera CIPE n.52/99	16/07/99
Corte dei Conti e quindi pubblicazione sulla G.U. della delibera CIPE n.106/99	21/10/99
Corte dei Conti e quindi pubblicazione sulla G.U. della delibera CIPE n.135/99	14/10/99
Completamenti SUD: trasferimento dei fondi alle Amm.centrali	4/08/99
Completamenti SUD: trasferimento dei fondi alle Regioni	4/10/99
Studi di fattibilità e completamenti Centro Nord: trasferimento fondi (previsione)	entro 11/99

Tav. III.2 - I COMPLETAMENTI: RIPARTO DEI FINANZIAMENTI PER REGIONE

• SUD

Regioni	Numero	Miliardi di lire	Ripartizione %
Abruzzo	21	139,998	5.4
Basilicata	8	92,000	3.6
Calabria	49	217,377	8.4
Campania	51	756,279	29.3
Molise	11	39,310	1.5
Puglia	54	340,098	13.2
Sardegna	9	158,042	6.1
Sicilia	28	834,197	32.4
Totale	231	2.577,301	100,0

• CENTRO-NORD

Regioni	Numero	Miliardi di lire	Ripartizione %
P.A. Bolzano	2	5,480	1,61
Emilia-Romagna	3	10,900	3,21
Friuli V.G.	5	32,029	9,43
Lazio	22	63,728	18,77
Liguria	3	41,624	12,26
Lombardia	4	17,700	5,21
Piemonte	8	65,281	19,23
Toscana	14	49,540	14,59
P.A. Trento	2	2,224	0,66
Valle d'Aosta	1	4,100	1,21
Veneto	8	46,894	13,81
Totale	72	339,500	100,0

Tav. III.3 - GLI STUDI DI FATTIBILITÀ: RIPARTO DEI FINANZIAMENTI PER REGIONE

• SUD

Regioni	Numero	Miliardi di lire	Ripartizione %
Abruzzo	16	5,977	6,88
Basilicata	17	3,020	3,47
Calabria	65	11,137	12,81
Campania	107	23,423	26,95
Molise	13	2,125	2,44
Puglia	40	16,731	19,25
Sardegna	16	8,185	9,42
Sicilia	64	16,330	18,79
Totale	338	86,928	100,00

• CENTRO-NORD

Regioni	Numero	Miliardi di lire	Ripartizione %
Emilia-Romagna	3	0,520	4,99
Friuli V.G.	5	0,488	4,68
Lazio	13	2,733	26,22
Liguria	6	0,950	9,11
Lombardia	1	0,280	2,69
Piemonte	11	2,053	19,69
Toscana	4	1,805	17,32
Valle d'Aosta	1	0,125	1,20
Veneto	11	1,470	14,10
Totale	55	10,424	100,00

III.1.2 Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno

Il 30 settembre 1999 è stato inviato alla Comunità Europea il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) con i relativi Programmi operativi predisposti da parte delle Amministrazioni attuatrici, regionali e nazionali. Rispettando le scadenze fissate, si è così conclusa la prima fase di programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006 avviata il 2 - 3 dicembre 1998 con il Seminario organizzato a Catania dal Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E e con il connesso documento "Cento idee per lo sviluppo".

Obiettivo
generale e
strategia

Il Programma è fondato su una strategia di offerta, che si basa su un forte rilancio degli investimenti pubblici e privati, diretto a modificare in modo permanente il contesto economico e sociale e quindi a conseguire aumenti consistenti di produttività mediante l'attivazione di meccanismi di sviluppo endogeno.

Tale strategia, in grado di attrarre nelle aree depresse le risorse più mobili (come risparmio, capacità imprenditoriali, lavoro specializzato), ha un obiettivo quantitativo trasparente e di semplice verifica: lo sforzo economico e finanziario tende a portare il tasso di crescita del Mezzogiorno a un livello significativamente più elevato di quello medio dell'Unione Europea.

Tale obiettivo di convergenza verso l'Europa delle regioni meridionali viene perseguito attraverso politiche settoriali, distinte ma non indipendenti, finalizzate a: migliorare, come già detto, il contesto economico e sociale; promuovere lo sviluppo locale attraverso gli istituti della programmazione negoziata; rafforzare la concorrenza e valorizzare il ruolo del mercato; aumentare l'efficienza del mercato del lavoro; accelerare l'ammodernamento delle amministrazione pubblica.

La ripartizione di risorse programmata nel PSM è stata già descritta nel capitolo II.3.

Di seguito si riportano brevemente le linee portanti del programma.

A) Strategia di offerta: l'impatto macroeconomico

Per indirizzare e monitorare il Programma è stato costruito un quadro macroeconomico di riferimento, che ha permesso una valutazione empirica della consistenza e quindi della effettiva applicabilità del Piano di sviluppo.

Il modello
econometrico

La quantificazione dei diversi scenari di riferimento è stata effettuata con l'ausilio di un modello econometrico, appositamente costruito. Dal momento che il Programma mira a sospingere la crescita attraverso l'effetto delle sue azioni di contesto sulla produttività del sistema, il modello è stato costruito attorno ad una specificazione della dinamica della produttività totale dei fattori. Questa è espressa in funzione di un insieme di variabili dette di "rottura" alle quali il Programma di investimenti è mirato. Il modello descrive così un percorso di "crescita endogena", innescato dalle esternalità sviluppate dall'intervento pubblico e alimentato dagli investimenti che il settore privato prende a fare grazie a questo innesco.

Le variabili
di rottura

Le variabili di rottura, elencate nella tabella che segue, sintetizzano le esternalità positive che l'azione programmatica attiva nell'economia del Mezzogiorno. Esse vengono ritenute indicative dei cambiamenti del contesto economico e sociale e delle aspettative dei soggetti economici operanti nel Mezzogiorno.

Tavola III.4 Variabili di rottura

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

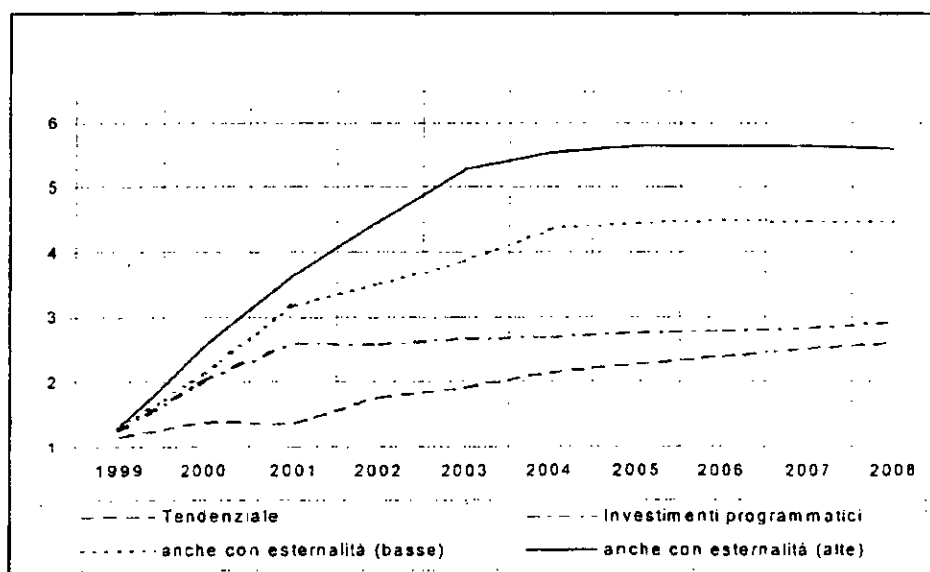
Il modello è completato dalla descrizione del conto delle risorse e degli impieghi, del mercato del lavoro, dell'interscambio con l'estero e del conto del risparmio, sia per il Mezzogiorno, che per il Centro-Nord e l'Italia intera. Questo consente di valutare l'intero spettro degli effetti della programmazione e di verificarne la

coerenza con gli obiettivi di equilibrio del saldo delle partite correnti e di indebitamento della Pubblica Amministrazione.

L'impatto
del PSM

La valutazione dell'impatto è presentata con riferimento a uno *scenario tendenziale*, in assenza di Programma. Esso è costruito ipotizzando che, a differenza di quanto programmato nel Dpef e nel PSM, nel settennio 2000-2006, la quota di investimenti pubblici rispetto al PIL si mantenga costante al livello del 1999. Gli *scenari programmatici* sono formulati tenendo conto dell'accelerazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno programmati dal Dpef. Essi si differenziano rispetto alle ipotesi assunte riguardo le esternalità dell'intervento.

Figura III. 1 Crescita del PIL nel Mezzogiorno: scenari alternativi



Nel primo degli scenari, si considera il solo impatto degli investimenti pubblici senza esternalità positive attraverso le variabili di rottura: l'effetto sulla crescita è limitato all'impulso sugli investimenti privati che deriva dall'accumulazione di capitale pubblico. I risultati mostrano che, grazie all'aumento degli investimenti pubblici, non solo la crescita alla fine del settennio è sostanzialmente superiore a quello tendenziale, ma anche che viene raggiunto già nel 2001 il tasso di crescita che, in assenza di quegli investimenti pubblici aggiuntivi, sarebbe conseguito solo dopo il 2006. Si rimane tuttavia assai lontani dall'obiettivo programmatico di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello europeo entro il primo quadriennio. Nel complesso del periodo l'incremento del PIL risulterebbe

complessivamente pari a circa il 20 per cento, circa 7 punti in più rispetto allo scenario tendenziale. L'occupazione aumenterebbe nel complesso del 10 per cento circa, pari a 570 mila unità, superando il picco storico del 1991. La crescita del Mezzogiorno registrerebbe, quindi, un impulso significativo, ma non tale da mettere in moto un processo di convergenza rispetto all'Europa.

Gli altri due scenari sono invece costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento programmatico, ossia supponendo che gli interventi impattino effettivamente sulle variabili di rottura come previsto dal PSM. La dinamica dell'impatto è ritardata: coerentemente con le caratteristiche del Programma, l'innalzamento della qualità degli investimenti è graduale e tale che solo nel 2004 essi prendano a manifestare pienamente i loro effetti sul contesto.

I due scenari si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche. In entrambi i casi la crescita del Mezzogiorno sale significativamente entro il quadriennio al di sopra della media europea e i divari di reddito vengono ridotti in misura consistente. La crescita del PIL supera nel 2001 quella media europea, con un differenziale che si allarga significativamente dal 2003. Alla fine del periodo, nel caso più favorevole, la crescita risulta di oltre due terzi superiore a quella prevista per l'Europa (circa 5,6 per cento), mentre nel caso meno favorevole la supera di poco oltre il 50 per cento (circa 4,5 per cento). Nello scenario basso la crescita cumulata del PIL è pari a fine periodo a circa il 30 per cento, quasi il 14 per cento in più dello scenario tendenziale. Nello scenario alto la crescita cumulata sfiora il 40 per cento. Nel complesso l'occupazione cresce cumulativamente nel settennio del 17 per cento nello scenario basso, del 24 in quello alto. La differenza rispetto ai livelli del 1999 è rispettivamente di circa 140 mila occupati in più ogni anno nel primo caso, di 190 mila nel secondo. In entrambi gli scenari si supera il picco del 1991 di circa il 10 per cento.

La realizzazione di questi scenari virtuosi si dimostra compatibile con il vincolo di bilancia dei pagamenti: il saldo di parte corrente si riduce, anche per effetto degli andamenti nazionali; ma resta comunque in equilibrio. Questo risultato è ottenuto, in presenza del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso una crescita sostenuta del saggio di risparmio nel settore privato in Italia, misurata in circa tre-quattro punti in percentuale di PIL, che "finanzia" l'accelerazione degli investimenti.

Per quanto riguarda gli effetti del PSM sul mercato del lavoro, si osserva come, nello scenario tendenziale, il ritorno dei tassi di crescita sulla media del periodo

1981-94 consenta una diminuzione, seppure di portata limitata, del tasso di disoccupazione, che si riduce al 20,5 per cento. Questo risultato si verifica a sintesi di un aumento sia del tasso di attività (49,4 per cento nel 2006), sia di quello di occupazione (39,3 per cento a fine periodo). Tutti gli indicatori rimangono considerevolmente al di sotto della media italiana, che segna tra l'altro migliori risultati in termini di crescita del prodotto, accentuando in tal modo le distanze fra Mezzogiorno e resto del paese.

Nel primo degli scenari programmatici la disoccupazione scende al di sotto del 19 per cento, il tasso di attività supera il 50 per cento, il tasso di occupazione sale al di sopra del 40 per cento. Nel caso di esternalità dell'investimento pubblico, il tasso di disoccupazione scende rispettivamente al 16 (basse esternalità) ed al 13 per cento (alte esternalità). Si tratta di valori eccezionalmente ridotti, confrontati con l'esperienza storica del Mezzogiorno, e che si accompagnano a significativi miglioramenti sia del tasso di attività (52 e 53 per cento nei due scenari) che del tasso di occupazione (che sale al 46 per cento nel caso di esternalità alte).

B) Analisi di coerenza tra piano finanziario, strategie proposte e risultati attesi

L'analisi macro consente di valutare in quale misura ogni "rottura" contribuirebbe al salto di crescita e quindi di verificare se le strategie proposte, a cui i programmi operativi di Regioni ed amministrazioni centrali si devono concretamente ispirare e riferire, consentono *ragionevolmente* di ottenere quei miglioramenti di clima economico e di aspettative sottostanti le "rotture" ipotizzate.

L'analisi della coerenza interna del Programma è stata effettuata verificando l'esistenza di una relazione logica tra strategie di Asse e settore, ripartizione finanziaria adottata a livello, sempre di Asse e settore e contributi delle variabili di rottura al conseguimento degli obiettivi generali. In altri termini ciascuna strategia contribuisce al conseguimento degli obiettivi attesi dalle variabili di rottura e il grado di conseguimento dipende sia dalle caratteristiche della strategia adottata, sia dalle disponibilità finanziarie destinate a quell'Asse e/o settore. Nell'insieme degli Assi o settori, il Programma, per strategie e distribuzione delle risorse, privilegerà alcune variabili di rottura piuttosto che altre. L'analisi di coerenza verifica se e in che misura, il sistema di preferenze e di scelte che emerge dalle strategie e dalla

ripartizione finanziaria, è coerente con i contributi di ciascuna variabile di rottura al conseguimento degli obiettivi generali.

I risultati della valutazione sono particolarmente positivi e consentono di verificare l'esistenza di un'alta coerenza tra struttura del Programma e obiettivi attesi dallo stesso.

C) Decentramento e premialità

Una caratteristica di massimo rilievo del PSM è il forte decentramento di responsabilità della programmazione. Alle Regioni (cfr. par. II.3) è assegnato il 70 per cento delle risorse. Tale scelta è dovuta non solo all'attuazione della riforma in atto, ma alla convinzione che solo a quel livello di governo sia possibile realizzare *progetti integrati*. Il decentramento, oltre a consentire il vaglio del mercato politico locale (cfr. punto D) è accompagnato dalla messa a punto di un sistema premiale di incentivazione in grado di assicurare che ogni Amministrazione sia incentivata ad attuare con tempestività ed efficacia i programmi.

Da ciò il grande rilievo riservato alla premialità, che l'Italia ha scelto di tenere ad un livello più alto di quello stabilito dai Regolamenti comunitari.

Per premiare l'efficacia dei programmi è istituita infatti una riserva di performance del 10 per cento, comprensiva della riserva del 4 per cento di cui all'art. 44 del Regolamento comunitario 1260/1999 e di una riserva nazionale del 6 per cento, da assegnare sulla base di criteri di valutazione che dovranno essere definiti a priori attraverso forme partenariali.

Riserva del 4
per cento

Il meccanismo-base per la concessione della riserva di performance è fondato sul confronto tra previsioni ex ante (in sede di formulazione del Programma) e riscontri in itinere (a metà Programma) di un insieme di criteri che possono essere ricondotti a tre categorie: criteri di efficacia, di gestione, finanziari.

Un Programma ha diritto all'assegnazione della riserva quando, all'interno di ciascuna categoria di criteri, la realizzazione degli obiettivi fissati è, in media, pari almeno all'80 per cento della corrispondente previsione iniziale.

Criteri
d'efficacia

Gli indicatori d'efficacia si riferiscono principalmente agli indicatori di realizzazione fisica, attraverso un confronto tra i livelli di realizzazione ottenuti e quelli previsti, per un insieme di misure che devono assorbire almeno il 50 per cento del valore monetario del Programma.

Criteri di
gestione

Gli indicatori di riferimento, definiti ex ante, sono i seguenti:

- qualità del sistema di monitoraggio: confronto tra la quota realizzata e quella prevista delle misure (in valore) sottoposte a monitoraggio fisico e finanziario
- qualità del controllo finanziario: confronto tra la quota realizzata e quella prevista delle misure (in valore) adeguatamente sottoposte a controllo finanziario e di gestione
- qualità della selezione progettuale: confronto tra la quota realizzata e quella prevista degli impegni assunti a seguito di procedure di selezione dei progetti (analisi costi-benefici o altre forme di valutazione economica dei progetti)
- qualità del sistema di valutazione: affidamento dell'incarico della valutazione entro il 2002; incidenza sul Programma delle misure (in valore) per le quali sono stati predisposti adeguati indicatori ex ante; adozione di adeguate procedure e metodologie per il monitoraggio e la valutazione degli effetti occupazionali degli interventi;

Criteri
finanziari

Sul piano finanziario si assumono i seguenti indicatori:

- rispetto del profilo annuo di spesa prestabilito sulla base del raggiungimento degli obiettivi di spesa annua fissati a livello di ogni Programma;
- confronto tra realizzazione e previsione per ciò che riguarda il numero di progetti (in alternativa: l'ammontare in valore) finanziato con il ricorso alla finanza privata.

Riserva del
6 per cento

La riserva nazionale del 6 per cento è del tutto autonoma rispetto al meccanismo della riserva del 4 per cento.

Il riferimento a due meccanismi di premialità distinti, ciascuno rispondenti ad una sua logica, permette di avere un più ampio spettro di criteri non necessariamente o non unicamente legati alla realizzazione del Programma, bensì rispondenti ad una più generale logica di premio per livelli più elevati di efficienza ed efficacia dei livelli di governo del territorio.

La riserva del 6 per cento sarà articolata in 3 criteri distinti e autonomi: avanzamento istituzionale; integrazione degli interventi; concentrazione degli stessi.

Per il primo punto, gli obiettivi prioritari riguardano la predisposizione delle normative: di attuazione delle leggi nazionali di riforma e semplificazione della PA; di attuazione di leggi nazionali di riforma settoriale; delle procedure amministrative e organizzative per l'accelerazione delle decisioni di spesa.

Per il secondo, l'indicatore di riferimento viene identificato nell'incidenza degli interventi integrati (in valore) sul totale del Programma.

Infine, per il terzo si fa riferimento all'indice di concentrazione calcolato sull'ammontare finanziario delle azioni previste nel Programma.

D) Le variabili target e il monitoraggio

La messa a punto di un sistema trasparente di monitoraggio consente di dare conto del conseguimento dei risultati programmatici. L'incentivo per le Amministrazioni di fronte al mercato politico locale viene dall'essere obbligate a esplicitare chiaramente *ex ante* i target degli obiettivi di sviluppo e quindi a monitorarli costantemente.

Indicatori di
contesto

Per rendere operativa questa attività il PSM identifica un insieme di indicatori, variamente articolato, e strutturato in modo tale da garantire misurabilità e governabilità del sistema degli obiettivi. Si tratta di un complesso di indicatori di "contesto"- prontamente disponibili, per quanto suscettibili di ulteriori sviluppi e integrazioni - associato a gruppi di obiettivi specifici, per il quale sono definiti *target* di riferimento per i singoli Assi di intervento del PSM. Tali indicatori, sulla base di dati statistici di settore o di territorio, sono in grado di valutare la differenza fra il valore osservato e il valore programmato *ex ante*, consentendo così giudizi sullo stato di attuazione delle strategie e rendendo possibile l'attivazione di efficaci procedure di valutazione *in itinere* ed *ex post*.

Il sistema complessivo degli indicatori appena descritto si articola in tre tipologie:

1. indicatori chiave di contesto, gli unici per i quali tutti i soggetti titolari di programmi si impegnano a quantificare gli obiettivi attesi;
2. altri indicatori di contesto, con caratteristiche simili ai precedenti, ma con minori requisiti in termini di disponibilità, aggiornabilità e disaggregabilità;
3. indicatori di programma (indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto) e di avanzamento istituzionale, da rilevare con riferimento a specifiche esigenze di monitoraggio.

Tale sistema nel suo complesso, garantirà la misurabilità degli effetti attesi dall'attuazione dei Programmi.

III.1.3 - Le Intese Istituzionali di programma

La programmazione dei Fondi strutturali comunitari, di cui si sono delineate nel paragrafo precedente le linee generali, potrà integrarsi efficacemente con le altre risorse disponibili all'interno dell'Intesa istituzionale di programma che rappresenta il quadro di riferimento e di raccordo per tutti gli interventi previsti sul territorio. La programmazione unitaria delle iniziative e la pianificazione *ex ante* di tutte le risorse disponibili (comunitarie, cofinanziamento nazionale, specificamente destinate alle aree depresse, ordinarie) consentono, infatti, di concretizzare i risultati della collaborazione tra le parti per realizzare appieno l'integrazione tra la programmazione statale e quella regionale, così come auspicato dalla legge 662/96.

L'Intesa, che offre l'opportunità di costruire un quadro di riferimento certo delle risorse disponibili ai fini degli interventi previsti per un arco temporale di almeno tre anni, si attua per il tramite di programmi di intervento nei settori di interesse comune e funzionalmente collegati e attraverso Accordi di programma quadro da stipulare tra gli organi periferici dello Stato, gli enti locali, gli enti subregionali, gli enti pubblici ed ogni altro soggetto pubblico e privato interessato al processo.

Elemento fondamentale del potenziale delle Intese, oltre l'indicazione delle attività e degli interventi, è il monitoraggio e la verifica dei risultati che avverrà per fasi successive, con la messa in funzione della Banca dati degli investimenti pubblici nella quale confluiranno gli investimenti pagati sui fondi strutturali, sulle risorse specificamente destinate alle aree depresse, sui fondi ordinari pubblici nonché sulle risorse private.

Dopo l'assegnazione dei fondi associati alle Intese, da parte del CIPE il 9 luglio 1998, si è sviluppato il processo per instaurare tra il DPS, le Regioni e le Amministrazioni una rete di relazioni tesa a definire in tempi rapidi le Intese e gli Accordi di programma quadro immediatamente operativi.

L'inserimento delle Intese fra le priorità per la ripresa dello sviluppo nel Mezzogiorno previste dal Patto sociale ha impresso un'accelerazione alle procedure già avviate in tal senso.

Nella prima parte del 1999 sono state stipulate sette intese, quattro nel Centro Nord e tre nel Mezzogiorno, ed è prossima la firma per la regione Basilicata. (cfr. prospetti seguenti)

Intese
stipulate