

CAPITOLO I

PARTE GENERALE

1.1 CONTENUTI DEL PIANO

IL primo piano di attuazione del Programma triennale (1987-1989) per il Mezzogiorno rappresenta l'elemento decisivo per dare nuovo impulso e nuovo senso strategico all'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

Esso da una parte concretizza le opzioni contenute nel Programma triennale approvato dal CIPE nel luglio 1985 e dall'altra esprime pienamente la "svolta" che il Governo ed il Parlamento hanno voluto imprimere all'intervento straordinario.

I punti qualificanti di questo documento sono:

- La metodologia e la procedura seguite per la sua formulazione. Il raccordo con le Regioni non e' stato ne' rituale, ne' nominalistico. Esse hanno scelto, indicato prioritariamente, verificato coerenze e sinergie con i programmi regionali. Questa esperienza, pur con i limiti e le difficolta' proprie di una fase di avvio, sposta ad un livello piu' alto la questione del ruolo delle Regioni nei confronti dell'intervento straordinario. Tra atteggiamenti scettici vagamente protesi al massimo regionalismo, c'e' oggi una esperienza vera, un processo concreto di acquisizione di ruolo programmatico da parte delle Regioni.

Alla formulazione del piano hanno concorso anche grandi soggetti pubblici e privati dimostrando, con progetti e proposte che e' ancora possibile attivare l'interesse e l'impegno dell'intero Paese sul terreno concreto dell'iniziativa.

- La scelta di un forte impegno per l'innovazione e la formazione, non come pedaggio dovuto a non meglio precisate ipotesi di modernizzazione e di terziarizzazione, ma come realistico contributo ad impedire la marginalizzazione del sistema economico meridionale, privandolo dei fondamentali fattori dello sviluppo.
- La qualificazione della rete infrastrutturale e degli interventi sul territorio, recuperando a questi interventi la caratteristica piena di investimenti per lo sviluppo. Cio', sia attraverso un rigoroso inquadramento in logiche di programmazione territoriale, sia attraverso la valorizzazione della gestione delle opere pubbliche.

- La assunzione del ruolo strategico di coordinamento tra intervento ordinario e straordinario, che resta il punto centrale per l'effettivo superamento del divario e la cui carenza ha determinato la progressiva perdita d'efficacia della politica "straordinaria" spingendola su un ruolo sostitutivo.

Scelta quindi significativa che si intreccia con la fase di attuazione della legge 64/86, in un momento molto complesso per l'intervento straordinario, ma anche ricco di fermenti, di nuovo interesse, di diffusa consapevolezza.

Questo documento e' stato formulato dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 1, comma 6, 7, 8 e 9 della legge 64.86.

I diversi capitoli corrispondono agli adempimenti previsti dalla citata legge. In particolare il capitolo II relativo alla descrizione delle azioni organiche, illustra specificatamente i diversi interventi, indicando i soggetti attuatori, i criteri e le modalita' di attuazione, l'impatto occupazionale e le risorse finanziarie.

Nel paragrafo 1.2 di questo primo capitolo e' ricostruita la procedura eseguita per la formulazione di questo piano di attuazione secondo quanto previsto dai comma 8 e 9 dell'art. 1 della legge n. 64/86.

Si tratta quindi di un documento operativo che, traducendo e attuando le linee generali del Programma triennale, rappresenta l'effettivo punto di riferimento e nello stesso tempo l'atto che autorizza in concreto la spesa pubblica straordinaria nel Sud.

Il piano annuale costituisce, pertanto il presupposto di tutta l'azione straordinaria, in quanto gli interventi promozionali e finanziari dell'Agenzia e degli Enti di promozione trovano nel piano i contenuti, i vincoli, le compatibilita' e le risorse finanziarie rapportate alle azioni da svolgere.

Il meccanismo previsto dalla legge 64/86 (piano annuale di attuazione e aggiornamento del programma triennale) consente, tra l'altro, di stabilire un efficiente coordinamento con la legge finanziaria che determina le quote, triennali ed annuali, per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

1.2 LE PROCEDURE SEGUITE PER LE AZIONI ORGANICHE

Il decreto del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, emanato ai sensi dell'art. 1 comma 9 della legge 64/86, datato 11.4.86 e pubblicato sulla G.U. n. 88 del 16.4.86, costituisce l'atto con il quale si e' avviata la procedura per la presentazione dei progetti ai fini della formulazione del primo Piano di attuazione.

In base ad esso, i soggetti di cui all'art. 1 del D.M. erano tenuti a far pervenire entro il 28.5.1986 le rispettive proposte redatte secondo le modalita' indicate, modalita' che per i progetti di interesse regionale prevedevano l'invio contestuale degli elaborati tecnici esecutivi per ciascuno degli interventi indicati come prioritari.

Alla scadenza prevista risultavano pervenute alla sede Ministeriale richieste e progetti dai seguenti soggetti facultati:

A) Per iniziative di interesse regionale.

Regioni: Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

B) Per iniziative di interesse nazionale od interregionale.

Ministeri: Partecipazioni Statali, Beni Culturali, Ecologia, Ricerca Scientifica - C.N.R., Agricoltura, Trasporti, Pubblica Istruzione.

Enti Pubblici Economici: ENEL, Ferrovie dello Stato.

Il numero delle richieste e dei progetti globalmente pervenuti dalle Regioni e' stato di 4.513, a fronte di un importo di 19.608 miliardi di lire. Di essi, n. 870 per un importo di 1.348 miliardi di lire, attengono ad attivita' di studio, di pianificazione e di progettazione di interventi e n. 3.643, per un importo di 18.260 miliardi di lire, attengono a proposte di finanziamento di interventi per i quali e' risultata sussistere la progettazione esecutiva o comunque la definizione a livello esecutivo degli elaborati.

L'importo delle proposte presentate dalle Amministrazioni dello Stato e' risultata invece pari a L. 7.402 miliardi per N. 7 iniziative, mentre l'importo delle proposte degli Enti Pubblici Economici assomma a 12.169 miliardi di lire per N. 24 iniziative.

La sede ministeriale, in assenza delle strutture dipartimentali, ha quindi organizzato l'esame delle richieste e degli elaborati progettuali secondo le procedure e con le finalita' che verranno successivamente specificate.

Nell'analisi delle singole azioni organiche vengono forniti gli elementi di dettaglio statistico sui risultati della valutazione effettuata sulle proposte stesse.

La qualita' di strumento di programmazione perfettibile nel tempo, conferita dalla legge n. 64/86 al programma triennale dell'intervento a mezzo e nell'occasione della pianificazione annuale, si e' verificata appropriata in questa prima occasione fin dalla fase iniziale di approccio ai documenti propositivi pervenuti.

I dati riscontrati dall'esame analitico delle proposte registrano infatti un'ampia convergenza sulla impostazione metodologica ed operativa del programma triennale stesso, ma anche una certa tendenza alla riformulazione di alcuni degli indirizzi e dei criteri indicati, per cui altre tematiche di attuazione e di interesse sembrano potersi aggiungere in un prossimo futuro a quelle gia' individuate nella delibera del CIPE del 10.7.85.

1.2.1 - I progetti di interesse regionale

La verifica della coerenza delle proposte di studio, di progettazione e dei progetti trasmessi dalle Amministrazioni Regionali ai contenuti delle azioni organiche, cosi' come determinate dal programma triennale, e' stato il punto di partenza di quella impegnativa azione di carattere ordinatorio e valutativo curata dalla sede ministeriale.

In tale fase tutte le richieste ed i progetti pervenuti sono stati esaminati, classificati ed ordinati a seconda delle azioni organiche di riferimento e quindi valutati in termini di redditivita' dell'investimento con particolare attenzione all'incidenza occupazionale sia diretta che indotta, nel quadro di un'attenta analisi dei costi e dei benefici.

Con riferimento agli aspetti piu' strettamente tecnici degli elaborati trasmessi si e' tenuto anche conto della facolta' concessa, dal decreto ministeriale ai soggetti proponenti, di integrare entro il termine dei 120 giorni successivi alla data di approvazione del primo Piano di Attuazione, gli elaborati stessi, con pareri, consensi, approvazioni, autorizzazioni e documentazioni.

Successivamente si e' quindi avviato il confronto con le strutture tecniche delle Regioni proponenti, confronto che si e' spesso concretato in piu' riunioni per ciascuna Regione, e dal quale si e' anzitutto evidenziato un forte interesse da parte delle Regioni stesse ad acquisire o ad incrementare la dotazione di strumenti di conoscenza del territorio attraverso le attivita' di studio, di pianificazione e di progettazione, regolate dalle procedure previste dall'art. 2 del Decreto ministeriale 11.4.1986.

Una annotazione di carattere metodologico emersa proprio dal confronto sulle proposte, e' stata la accertata opportunita' di garantire coerenza e continuita' nella programmazione gia' sviluppata da parte

di alcuni dei cessati progetti speciali, riconducibili alle azioni organiche, la cui validita' di impostazione pianificatoria si verifica, oggi, quasi sempre coerente con i criteri della programmazione triennale.

In questa fase e' stata riscontrata una notevole differenziazione circa il livello complessivo di presentazione delle proposte, che per alcune regioni si sono rivelate parzialmente incomplete, anche per i tempi disponibili sensibilmente ridotti, e per alcune azioni del tutto carenti, tanto da rendere indispensabile l'adozione dei necessari correttivi specie per garantire la funzionalita' di alcune opere gia' realizzate che diversamente non sarebbero fruibili vanificando cosi' gli investimenti precedenti.

Le ragioni di tale diversificazione sono anche da ricercarsi nel diverso livello di partecipazione che le Regioni hanno esplicitato nel contribuire all'impostazione della politica degli interventi ed alla relativa gestione degli stessi, durante il periodo di attivita' della "Cassa per il Mezzogiorno".

A riprova di cio' si nota chiaramente un considerevole divario nella capacita' propositiva in corrispondenza della presenza o meno di soggetti locali capaci di costituire un valido punto di riferimento tecnico e programmatico sia per la realizzazione che la successiva gestione delle opere.

Il Programma Triennale aveva del resto gia' previsto tali difficolta', auspicandone il rapido superamento ed indicando i correttivi opportuni, in sede di proposizione dell'azione organica n. 3.

Agli incontri a livello tecnico sono poi seguiti gli incontri con le rappresentanze politiche delle singole Regioni dai quali sono infine scaturite le scelte e quindi i programmi che vengono ora proposti per l'approvazione.

1.2.2. - I progetti di interesse interregionale o nazionale

Le Amministrazioni Statali anche ad ordinamento autonomo e gli Enti Pubblici Economici sono i soggetti indicati dal D.M. 11 aprile 1986 quali titolari di facolta' propositive per l'inserimento nel piano annuale di progetti con caratteristiche interregionali o di interesse nazionale.

Sono certamente tali tutte quelle iniziative comunque riferibili ad interventi organici per la realizzazione di infrastrutture generali al servizio dello sviluppo civile ed economico del Paese.

Si colloca in tale ambito e con una evidenza del tutto particolare il sostegno all'innovazione, azione questa che si concretizzera' proprio in una serie di interventi atti al raggiungimento di quell'obiettivo

strategico indicato dal Programma Triennale che e' l'integrazione dell'economia meridionale nel piu' ampio contesto nazionale ed internazionale.

La verifica della coerenza delle proposte con gli obiettivi ed i contenuti delle azioni organiche del Programma triennale e' stato il punto di partenza della impegnativa azione valutativa curata dalla Sede ministeriale.

Questa verifica ha comportato la esclusione di buona parte delle proposte per le quali si e' ritenuto opportuno sollecitare un maggiore impegno dell'intervento ordinario, peraltro parzialmente concretizzatosi con gli emendamenti approvati nella legge finanziaria 1987.

In alcune proposte - come ad esempio quelle formulate dal Ministero dei Trasporti e dall'Ente delle Ferrovie - si e' riscontrata una compatibilita' con gli obiettivi dell'azione organica relativa alla riqualificazione dei Sistemi Urbani ed alla rivitalizzazione delle aree interne, ma non si e' ritenuto di poter procedere all'acquisizione di progetti specifici per le seguenti ragioni:

- necessita' di un maggiore approfondimento di alcune proposte nel contesto generale del sistema dei trasporti meridionali peraltro delineato dal PTG, cio' al fine di delimitare rigorosamente lo spazio di aggiuntivita' dell'intervento straordinario;
- opportunita' per altre proposte di integrarle nelle forme dovute nei piani progettuali che potranno avere origine da specifici accordi di programmi (per aree interne, per sistemi urbani).

Con riferimento poi alle proposte avanzate dall'Ente delle Ferrovie dello Stato. l'Ufficio del Ministro ha, come si e' detto, stimolato un maggiore impegno dell'intervento ordinario ad incrementare le disponibilita' per gli investimenti del settore con prioritari per il Mezzogiorno con la legge finanziaria 1987 - si ritiene altresì opportuno approfondire, anche alla luce del nuovo assetto giuridico-organizzativo dell'Ente delle Ferrovie dello Stato, i nuovi programmi in corso e gli strumenti, anche di tipo agevolativo, che possono essere predisposti per accelerare gli investimenti nel territorio meridionale.

Con riferimento infine alle proposte inviate dagli enti economici a Partecipazione Statale, nel ribadire gli indirizzi fissati dal Programma triennale per un loro maggiore impegno, in un quadro strategico unitario di interventi, nei processi di modernizzazione ed espansione produttiva dell'economia meridionale, si e' proceduto ad un approfondimento tecnico delle proposte progettuali per un migliore raccordo con gli obiettivi dell'azione organica a sostegno dell'innovazione.

Tale approfondimento si e' reso necessario per evitare duplicazione di interventi, ma soprattutto per ricondurre alla logica degli interventi a rete, definiti in sede ministeriale, le singole proposte progettuali.

Come e' analiticamente detto nell'azione organica n. 2, si e' inteso riportare buona parte delle proposte in sede di contrattazione programmata (dove saranno utilizzate le agevolazioni finanziarie previste dalla legge 64/86).

In conclusione per i progetti interregionali e di interesse nazionale si riconferma il ruolo dell'Intervento Straordinario di promotore e coordinatore di iniziative che abbiano un'impatto incisivo per il rilancio dell'economia meridionale.

1.2.3 - Progetti di iniziativa dell'Ufficio del Ministro per il Mezzogiorno.

Il nono comma dell'art. 1 della Legge n. 64/86 prevede espressamente la facolta' di sopperire ad eventuali carenze dei soggetti interessati sia nella fase della programmazione sia nella successiva fase attuativa, mediante decretazione del Ministro per il Mezzogiorno.

In via generale, tale decretazione definisce modalita' sostitutive:

- di intervento, laddove l'inadempienza o il ritardo implicino una parziale o totale mancanza di iniziative e di proposte da parte delle singole amministrazioni;
- di adempimento, nel caso in cui, stabilite le iniziative, queste non vengano attuate del tutto o in parte dai soggetti responsabili;
- sull'accordo di programma, nel caso in cui esso non trovi applicazione secondo quanto previsto dall'art. 7 della Legge n. 64/86, per responsabilita' di una o piu' amministrazioni o soggetti pubblici.

Il decreto ministeriale 11.4.1986 ha di conseguenza espressamente previsto (art. 6) che in caso di carenze delle proposte ai fini della formulazione dei piani annuali di attuazione il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno possa individuare direttamente le attivita' e le iniziative da includere nei piani annuali stessi al fine di garantire l'attuazione del programma triennale.